

# INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LOS ESPECTÁCULOS DEPORTIVOS: UNA COMPARACIÓN ENTRE LOS MODELOS BRASILEÑO Y ESPAÑOL

*Heloisa Helena Baldy dos Reis*

*Profa. Dra. da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Brasil.*

*Miguel Cardenal Carro*

*Prof. Dr. da Universidad de Extremadura, Espanha.*

---

## RESUMEN

La asistencia a competiciones entre equipos profesionales de fútbol constituye una actividad importante en nuestra sociedad. Los marcos de referencia que orientan la presente investigación se integran en la Historia, Sociología y Derecho del Deporte. El análisis incluye el estudio de los sistemas normativos estatales y federativos de ambos países, con especial atención al régimen jurídico de los partidos clasificados como de alto riesgo.

Las principales conclusiones son

- 1- la violencia de los hinchas no es un problema aislado, pues actualmente presenta características y causas que permiten explicar sus raíces, sin perjuicio de las diferentes manifestaciones de cada país;
- 2- Brasil no logra alcanzar un nivel aceptable de cumplimiento de su legislación específica (Estatuto do Torcedor) en la organización de sus campeonatos;
- 3- urge la realización de trabajos interdisciplinarios en Brasil, como aspecto central sobre la situación en este país, pues el desconocimiento existente depara que con frecuencia se apele a soluciones fáciles o superficiales, impidiendo con esas posturas el acceso al conocimiento de las verdaderas causas del problema;
- 4- la experiencia brasileña es enriquecedora para España en el aspecto de su persecución del racismo en el deporte, fenómeno en preocupante expansión y en buena medida superado por la sociedad de Brasil.

## INTRODUCCIÓN

La costumbre de asistir a los encuentros en estadios data de finales del siglo XIX en Inglaterra, primer país en practicar ese deporte de forma aficionada y también profesional. El crecimiento del número de espectadores fue concomitante con el aumento de practicantes. Por donde el fútbol se extendió, trajo consigo un gran número de espectadores.

Según Dunning (1999), el gran interés que los espectadores tienen por este deporte moderno aun en nuestro días, se debe a la necesidad que los pueblos de todo el mundo tienen en buscar actividades de ocio que les propicien un tipo de excitación que no pueden encontrar en las sociedades actuales.

Existen varias categorías de público en el fútbol. Para Reis (1998), ellos son clasificados en Brasil en: espectadores, torcedores (hinchas), torcedores uniformados y torcedores organizados (ultras). A pesar de que siempre ha habido personas que se acercaban al fútbol con una intención de no disfrutarlo de forma saludable, como una actividad exclusivamente de ocio, desde la última década del siglo pasado, ese tipo de personas se

infiltró también entre los espectadores de tipo organizados en el caso de Brasil y entre los “*ultras*” en el caso de los españoles. Son grupos de personas responsables de la creación de seguidores mundialmente conocidos como “*hooligans*”.

Los “torcedores organizados” brasileños tuvieron su auge en la década de los 80, con bonitos espectáculos de coreografía en los estadios, así como sus cantos e himnos entonados durante casi todos los encuentros. Con la infiltración anteriormente mencionada, algunos seguidores organizados pasarán de protagonistas de las gradas a ser buscados por la policía y, algunos, por la justicia, debido a la desvirtuación de sus participaciones en los espectáculos futbolísticos. Los “*ultras*” españoles no tuvieron una trayectoria distinta a la de los seguidores brasileños, sin embargo la reacción de las autoridades europeas fue más rápida, y el empeño en resolver el problema de la violencia relacionada con los eventos deportivos pasó a ser prioritario en términos de seguridad pública, principalmente en España. Las manifestaciones de los “*ultras*” no son casos aislados vinculados al fútbol. Otro factor, que también ha contribuido para que ocurran incidentes violentos relacionados con el fútbol en Brasil, es el uso abusivo de drogas antes y durante los espectáculos futbolísticos.

En nuestro país, se tomaron algunas medidas aisladas de prevención de la violencia en los estadios de fútbol (Reis, 1999). La más destacada de ellas fue la prohibición en São Paulo, a partir de 1996, de la entrada en los estadios de seguidores identificados por el uso de camisetas de aficiones organizadas o de cualquier otra vestimenta o banderas que hiciesen alusión a hinchadas organizadas o uniformadas de fútbol.

Inicialmente, esa medida fue bastante polémica, pero surtió algún efecto pacificador. Por ejemplo, con el paso del tiempo, se observó que los hinchas organizados continuaban reuniéndose fuera de los estadios, y, en ese segundo caso, sin nada que mostrase la identificación de su afición.

Además de esa medida, la Federación Paulista de Fútbol prohibió la venta de bebidas alcohólicas dentro de los estadios, decisión eficaz para la prevención de la violencia. Ha de ponerse de manifiesto que las medidas fueron aisladas porque partieron de un promotor público del Estado de São Paulo y de una única Federación de Fútbol.

Con problemas similares en España, su gobierno firmó un Convenio Europeo de Prevención contra la Violencia en los Estadios y, a partir de esa adhesión, se tuvo como estrategia la elaboración de normas que reglamentasen la acción de la policía y de la justicia.

Fue de este modo como, en 1990, se llevó a cabo la redacción de la Ley del Deporte en España, que reguló la organización de espectáculos deportivos con atención especial al fútbol y asignó responsabilidades a cada una de las instituciones involucradas en la promoción de eventos de esta naturaleza.

Para que el gobierno español pudiese cumplir con éxito el Convenio Europeo, fue preciso declarar el fútbol como ámbito de carácter privado pero, sin embargo, de interés público. Esa medida permitió al Estado intervenir sobre la organización del fútbol y sobre la responsabilidad civil y penal de las personas involucradas en supuestos de enfrentamientos violentos relacionados con los espectáculos futbolísticos.

En España, la Ley 10/1990, del Deporte, contó en su elaboración con una amplia participación de todos los órganos ligados al fútbol, a la justicia y a la educación. Para su elaboración, se constituyeron comisiones en los Ministerios de Interior y Educación y Cultura, así como en el Senado. Dichas comisiones tuvieron la misión de realizar investigaciones que ayudasen a la creación e implementación de la ley que sería redactada y, posteriormente, votada en el Senado español (Reis, 2000).

Los organizadores de las competiciones deportivas españolas tuvieron que cumplir con las exigencias de la nueva legislación y, a tal fin, se dio un plazo de tiempo para que los propietarios de los estadios llevasen a cabo las adaptaciones pertinentes para su

cumplimiento. Las obras contaron con el apoyo financiero del gobierno, debido a que en España el fútbol es considerado, por la legislación como ámbito de interés público. Todo ese proceso tuvo la participación de “torcedores organizados” (“*ultras*”), de la Federación y de la Liga Española de Fútbol, de los clubes españoles, de senadores, de técnicos deportivos, de deportistas y de dirigentes deportivos. Fue un empeño colectivo para la organización de lo que vendría a ser una de las empresas más rentables del final del siglo XX, el espectáculo futbolístico (Reis, 2000).

Mientras sucedía lo anterior, en Brasil, considerado mundialmente el país del fútbol, todavía vivimos el primitivismo de la organización de este tipo de espectáculos. Las normas recientemente promulgadas, son insuficientes, los dirigentes se eximen de responsabilidades y obligaciones en lo que se atañe a la seguridad de los espectadores en sus estadios, y la infraestructura de las instalaciones deportivas es insuficiente. Las normas aplicadas a los incidentes de violencia en los que se ven involucrados seguidores de fútbol apenas son las generales del código penal brasileño, sin un tratamiento especial en términos de legislación, lo que dificulta la instrucción de procesos y convierte los casos, en la mayoría de las ocasiones, en impunes (Reis, 2000).

Un ejemplo típico de la mala gestión del Estado en relación con la seguridad pública puede constatarse en la actuación de la Policía Militar en eventos deportivos. Mientras que en el clásico español entre Real Madrid y Barcelona, la policía española destacó 269 policías para un partido con casi 80.000 espectadores en el estadio del Barcelona, en el interior de São Paulo, en un clásico *derby* entre Guarani y Ponte Preta, en el estadio “Brinco de Ouro” (de Guarani), son destacados, aproximadamente, 700 policías militares para intervenir en un partido, al que asiste un público inferior a 40.000 espectadores.

Otro factor fundamental para la prevención de la violencia es la adecuación de la infraestructura de los estadios a las normas de la FIFA, lo que determina la obligatoriedad de los asientos numerados (butacas) en todos los sectores de los estadios. De los grandes estadios brasileños, pocos cumplen esa normativa, siendo este uno de los factores que imposibilitan a Brasil tener éxito en las elecciones para ser candidato a promover Campeonatos en una Copa del Mundo. Sin embargo, lo más grave es que el hecho de que los propietarios de los estadios no cumplan las normas FIFA continua permitiendo a los espectadores en situaciones de riesgo, ya que las investigaciones españolas y europeas comprobaron que el riesgo de desencadenamiento de violencia aumenta en el caso de que los espectadores asistan a los partidos de pie (España, 1989, 1990b). Se recomienda que, si el estadio no tiene asientos suficientes para todos los espectadores, su ocupación máxima debe ser un 90% de la capacidad, y el cálculo de la ocupación de un estadio se ha considerado un espacio de 50 cm para cada espectador.

## **LAS NORMAS COMO SOPORTE**

Mientras tanto, en Brasil, la única norma específica (Estatuto do Torcedor) es limitada y por tanto insuficiente para regular la organización de espectáculos deportivos. En España, el artículo 8 de la Ley Orgánica 1/1992, dispone que todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedarán sujetos a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno, en atención a los fines siguientes:

- a) Garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien.

- b) Asegurar la pacífica convivencia cuando pudiera ser perturbada por la celebración del espectáculo o el desarrollo de la actividad.
- c) Limitar las actividades de los locales y establecimientos públicos a las que tuvieran autorizadas, e impedir, en todo caso, el ejercicio en ellos de cualesquiera otras que estuvieren prohibidas.
- d) Fijar las condiciones a las que habrán de ajustarse la organización, venta de localidades y horarios de comienzo y terminación de los espectáculos o actividades recreativas, siempre que sea necesario, para que su desarrollo transcurra con normalidad.

España y varios países de Europa firmaron el 19 de agosto de 1985, en la ciudad de Estrasburgo (Francia), el Convenio del Consejo de Europa, “European Convention on spectator violence and misbehaviour at sports events and in particular at football matches” (España, 1990b). A partir de esa adhesión, España intensificó sus trabajos para poder cumplir con el tratado en el tiempo determinado y elaboró normas que tuviesen coherencia y jerarquía entre las mismas. Fue de este modo como la Constitución Española incluiría el artículo anteriormente citado y, en orden jerárquico, fueron surgiendo nuevas normas.

En la jerarquía de las normas españolas, la Ley 10/1990, del Deporte, es la segunda, estando subordinada solamente a la Constitución Española y, como tal, también tiene ámbito de aplicación en todo el territorio de aquel país. Esa ley dispuso, en su preámbulo, que el deporte, en sus múltiples y variadas manifestaciones, se ha convertido en nuestro tiempo en una de las actividades sociales con mayor arraigo y capacidad de movilización y convocatoria en nuestro tiempo. El deporte se constituye en un elemento fundamental del sistema educativo y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud y, por tanto, es un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y, asimismo, su práctica en equipo fomenta la solidaridad (España, 1990).

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, tiene como uno de sus objetivos regular “... el espectáculo deportivo, considerándolo como una actividad progresivamente mercantilizada”. En su artículo 60, crea la *Comisión Nacional contra la Violencia en Espectáculos Deportivos*.

Establecida oficialmente por la Ley 10/1990, del Deporte, esa Comisión está constituida hasta hoy por representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, las Federaciones deportivas y las Ligas profesionales más afectadas por los incidentes de violencia (fútbol y baloncesto), las asociaciones de deportistas y personas de reconocido prestigio en el ámbito del deporte y de la seguridad.

La Comisión tiene como funciones:

- a) Recoger y publicar anualmente los datos sobre violencia en los espectáculos deportivos, así como realizar encuestas sobre esta materia.
- b) Realizar informes y estudios sobre las causas y los efectos de la violencia en el deporte.
- c) Promover e impulsar acciones de prevención.
- d) laborar orientaciones y recomendaciones a las Federaciones Españolas, Clubes deportivos y a las Ligas Profesionales para la organización de aquellos espectáculos en los que razonablemente se prevea la posibilidad de actos violentos.
- e) Informar aquellos proyectos de disposiciones que le sean solicitados por las Administraciones Públicas competentes en materia de espectáculos deportivos, especialmente las relativas a policía de espectáculos deportivos, disciplina deportiva y reglamentaciones técnicas sobre instalaciones.

- f) Instar a las Federaciones Españolas y Ligas Profesionales a modificar sus Estatutos para recoger en los regímenes disciplinarios las normas relativas a la violencia en el deporte.
- g) Promover medidas para la realización de los controles de alcoholemia en los espectáculos deportivos de alto riesgo, y para la prohibición de introducir en los mismos objetos peligrosos o susceptibles de ser utilizados como armas.
- h) Promover campañas de divulgación de las normas preventivas de este tipo de violencia.
- i) Fomentar y coordinar campañas de colaboración ciudadana.
- j) Proponer el marco de actuación de las Agrupaciones de Voluntarios.

Establecidas las funciones de la Comisión y después de su constitución, se iniciaron los trabajos para la elaboración de las normas para la organización de eventos deportivos determinados por la Ley 10/1990, del Deporte.

En el Boletín Oficial del Estado de España se publicó el día 22 de diciembre de 1998 la reglamentación de la Unidad de Control Organizativo (UCO), que había sido creada en el marco de la Ley 10/1990, del Deporte. Dicha ley trajo una serie de medidas preventivas, cuya finalidad era combatir la violencia en los espectáculos deportivos, siendo la constitución de la UCO de fundamental importancia para el éxito del trabajo de seguridad y prevención en los estadios españoles.

## **UNIDAD DE CONTROL ORGANIZATIVO**

Se trata de una unidad de comando de las operaciones de seguridad en cada estadio español. La Unidad más equipada se considera modélica, por ser la más moderna de Europa, es la UCO del estadio del Barcelona, situado en la ciudad de Barcelona.

España fue señalada por el Consejo de Europa en su memoria sobre el cumplimiento del Convenio, en el año 1999, como el país que mejor había cumplido el Tratado de prevención de la violencia en los espectáculos deportivos. Dicho estatus ha servido de atractivo para la visita de responsables de seguridad en espectáculos deportivos de otros países europeos al Estadio de Barcelona.

La UCO del Estadio del Barcelona, F.C. se encuentra ubicada en una amplia sala del punto más alto del estadio, con una pared frontal íntegramente de cristal, de forma que posibilita la visión de, prácticamente, todo el estadio para los policías que trabajan en ella. La sala está bien acondicionada, con temperatura agradable, dispone de 12 pantallas de video grandes y cuatro menores, que son controladas por cuatro policías especialistas en manipulación de equipamientos. Estos son permanentes en todos los partidos celebrados en dicho estadio. Para cada estadio español existe un Coordinador de Seguridad, que debe ser un miembro de alta escala de la Policía Nacional, principal responsable de todo el esquema de seguridad al permanecer dentro de la UCO durante todo el encuentro.

La UCO del Estadio del Barcelona tiene un control por ordenador del número de personas que entran en el estadio por cada una de las 105 puertas, que están divididas por sectores. El acceso al estadio se hace mediante la presentación de una “entrada”, en la cual consta un código de barras. En cada partido hay un trabajador del estadio con un equipo de lectura óptica. Después del registro de la “entrada” a través del equipo, el trabajador devuelve la misma al espectador.

En la sala de la UCO solo está permitida la entrada y permanencia a los policías que trabajan con el sistema informatizado de seguridad, a los Coordinadores de Seguridad de los clubes que están jugando y al Coordinador de Seguridad del Estadio. El Coordinador de Seguridad de cada club es designado por la presidencia del mismo al inicio de cada temporada.

La UCO controla cien cámaras de video, esparcidas por varios sectores del estadio. Algunas de esas cámaras son móviles. En el instante que antecede al juego, cuando las puertas se abren, la gran mayoría de ellas están direccionadas para las puertas de acceso, de forma que de cualquier incidente, durante la entrada de los espectadores al estadio, la UCO tiene conocimiento y determina, a través de radio transmisores, todas las medidas necesarias para solucionarlo. Durante la salida de los espectadores, las cámaras son direccionadas más de una vez hacia las puertas. También hay algunas cámaras instaladas en la parte externa del estadio para el control de posibles incidentes violentos o vandálicos en las inmediaciones del estadio, principalmente después del final del partido (Reis, 2000).

En contrapartida, en Brasil se intentó en los años noventa la instalación de cámaras en los estadios, pero en un número muy escaso, insuficiente para cualquier tentativa preventiva de violencia. El poco tiempo de uso sirvió para identificar apenas uno u otro trasgresor en los días posteriores al partido. Yo tomé conocimiento de ese procedimiento a través del testimonio de un policía del alto mando de la Policía Militar de São Paulo, que también me informo que las cámaras tuvieron poco tiempo de vida en los estadios porque los clubes se negaron a invertir en la adquisición de equipos de seguridad, alegando altos costes, y que durante el poco tiempo que las cámaras estuvieron disponibles fueron manipuladas por empresas particulares. En definitiva, el intento de tener sistemas de video de apoyo para la prevención de la violencia en los estados paulistas fue bastante negligente, dada la necesidad de las mismas.

### **ALGUNAS SUGERENCIAS PARA SE ADOPTADAS EN BRASIL**

La investigación en España, en 1999, nos permitió hacernos sugerencias de medidas para corto, medio y largo plazo para Brasil. Todas ellas aparecen descritas minuciosamente en Reis (2000), si bien para este trabajo en el Congreso de Sevilla consideramos que el detalle no sea relevante y por eso solo haremos una ejemplificación general a efectos ilustrativos de las contribuciones de la experiencia española para Brasil.

De esta forma, sugerimos que las autoridades brasileñas tomen las siguientes medidas:

1. Crear una Comisión Permanente para la Prevención de la Violencia en Espectáculos Deportivos para cada uno de los grandes Estados brasileños, con los siguientes objetivos: a) garantizar la revisión continua de los dispositivos de seguridad para las instalaciones deportivas, que promuevan encuentros de equipos profesionales; b) estudiar posibles modificaciones que fueran cuando fueran necesarias; c) hacer consultas a las instituciones deportivas y recomendaciones a las partes cuando sean necesario.
2. Instalar asientos en todos los sectores y numerarlos. En los supuestos excepcionales, en los que no hubiera asientos numerados en todas las localidades, permitir vender localidades de pie, respetando la proporción del 10% de capacidad total en pié no venida.
3. Actualizar el Código Penal, de manera que prevea los infractores de disturbios en eventos deportivos separadamente, y promover y agilizar los procedimientos.

4. Crear una Comisión Permanente de Prevención de la Violencia en Eventos Deportivos en los estados que conviven con tal problemática o en los que el fútbol profesional sea de gran interés público.
5. Crear una Comisión en el Senado, que deberá proponer una legislación específica, para los actos violentos y disturbios provocados en eventos deportivos, y oír a las comisiones permanentes estatales.
6. Promover cursos preparatorios y de entrenamiento para la Policía Militar específicos para la prevención de la violencia en eventos multitudinarios.
7. Crear, en todos los estadios de capacidad superior a 20.000 personas, una Unidad de Control Operacional (UCO), dotada con todos los equipos de filmación con circuito cerrado y con sistema de sonido por sectores.
8. Solicitar a los clubes profesionales de fútbol la creación del cargo de jefe de seguridad y que el(la) responsable del mismo sea registrado(a) en la Comisión Permanente del estado al cual el club pertenece.
9. Crear el cargo de Coordinador(a) de Seguridad de cada estadio que tenga una capacidad superior a 20.000 espectadores.
10. Crear una Comisión Nacional Permanente de Prevención de la Violencia en eventos deportivos.
11. Adecuar todos los estadios con capacidad superior a 20.000 personas a las normas de seguridad de la FIFA.
12. Conceder un plazo de un año para que los estadios dispongan de una puerta por cada mil seguidores potenciales.
13. Las vías de salida deben ser señalizadas preferentemente por símbolos, más que por textos escritos.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Las conclusiones de la investigación apuntan que: 1. La mala organización de los espectáculos futbolísticos tiene una gran responsabilidad en el desencadenamiento de incidentes de violencia en los estadios brasileños. Para minimizar ese tipo de suceso, es necesario el trabajo conjunto de diferentes sectores ligados al fútbol como espectáculo, incluyendo ahí el poder público, con su gran parcela de responsabilidad sobre la seguridad pública. Para eso es necesaria la elaboración de normas más específicas que reglamenten la acción de la policía en eventos deportivos, y que sirvan también de soporte para las acciones en el campo jurídico;

2. La violencia de los hinchas no es un problema aislado, pues actualmente presenta características y causas que permiten explicar sus raíces, sin perjuicio de las diferentes manifestaciones de cada país.

3. Brasil no logra alcanzar un nivel aceptable de cumplimiento de su legislación específica (Estatuto do Torcedor) en la organización de sus campeonatos;

4. Urge la realización de trabajos interdisciplinarios en Brasil, como aspecto central sobre la situación en este país, pues el desconocimiento existente da lugar a que con frecuencia se apele a soluciones fáciles o superficiales, impidiendo con esas posturas el acceso al conocimiento de las verdaderas causas del problema;

5. La experiencia brasileña es enriquecedora para España en el aspecto de su persecución del racismo en el deporte, fenómeno en preocupante expansión y en buena medida superado por la sociedad de Brasil.

Los clubes y los seguidores deben incluirse en el debate y en la elaboración de una política de prevención de la violencia relacionada con los espectáculos públicos deportivos, y todos deben tener, muy bien delimitados, sus obligaciones y sus derechos. Esas son algunos de los pasos necesarios para lograr por la ciudadanía de Brasil, específicamente en el campo del ocio, que más podrían extenderse a otras esferas de participación.

## NOTAS

1. Este trabajo es el resultado de una investigación postdoctoral realizada en España, en la universidad de Murcia, en el departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en el año 1999, con la financiación de FAPESP y bajo la supervisión del prof. Dr. Miguel Cardenal Carro.
2. Fédération Internationale de Football Association.
3. Convenio del Consejo de Europa, “European Convention on spectator violence and misbehaviour at sports events and in particular at football matches”

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DUNNING, E. **Sport matters: sociological studies of sport, violence and civilization.** London: Routledge, 1999.

ESPAÑA. **Lei de deporte 10/1990.** Madrid: [s.n.], 1990a.

\_\_\_\_\_. **Ley organica 1/1992, de 21 de febrero. Protección de la seguridad ciudadana.** Madrid: [s.n.], 1992.

\_\_\_\_\_. **Boletim oficial del Estado.** Madrid: [s.n.], 1998a.

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. **El trabajo del Consejo de Europa en materia del deporte 1967-1991.** Madrid: Consejo Superior de Deportes, [199-?]. v.1.

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Cultura. **Política y violencia en el fútbol: icd 20.** Madrid: Consejo Superior de Deportes, 1998b.

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Superior de Deportes. **La Prevención de la Violencia en el deporte.** Madrid: [s.n.], 1989. 4v. (Documentação do Seminário Internacional).

ESPAÑA. Senado. **Dictamen de la Comisión Especial de Investigación de la Violencia en los espectáculos deportivos con especial referencia al fútbol.** Madrid: [s.n.], 1990b.

REIS, H.H.B. **Futebol e sociedade: as manifestações da torcida.** 1998. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

\_\_\_\_\_. **A violência nos estádios.** Espanha: FAPESP, 2000. (Relatório de pesquisa, Pós-doutorado).