

Las políticas locales de prevención y seguridad en Europa

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable de Proyectos y Organización. Secretaría de Seguridad
Pública de la Generalitat de Cataluña

59

1. LA EVOLUCIÓN DE LA DELINCUENCIA HASTA PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA. LA APARICIÓN DEL FENÓMENO DE LA INSEGURIDAD

Todo el mundo occidental experimenta durante el último tercio del siglo xx (y muy concretamente en los años ochenta) un incremento constante y creciente de las cifras de delincuencia.¹ Las pacíficas sociedades de la segunda posguerra dejan de serlo y, a pesar de los esfuerzos de tecnificación y profesionalización de los aparatos policiales y judiciales, los Estados asisten impotentes a una curva permanentemente creciente de la criminalidad. Los ciudadanos comienzan a dudar de la eficacia del Estado para cumplir con una de sus finalidades básicas y clásicas, como es garantizar la seguridad de sus ciudadanos y, por otro lado, los órganos estatales constatan la imposibilidad de mantener sus mecanismos y respuestas clásicas de lucha contra la delincuencia, tradicionalmente basadas en la acción de la policía y de la Administración de justicia. A pesar del crecimiento del número de personas detenidas por la policía y enviadas a prisión por el sistema judicial, el número de delitos se mantiene al alza. Así, por ejemplo, en el Estado español, los delitos registrados por el Ministerio del Interior pasan de los 154.170 en el año 1972 a 1.030.996 en el año 1989, con un incremento anual constante (con la excepción de los años 1973 y 1988, en los que existe un pequeño descenso en relación al año anterior), para estabilizarse a la baja en los años posteriores, con un rebrote en los años 2001 (972.418 delitos) y 2002 (991.570), y volver a la tendencia a la baja en 2003 y 2004 (916.621 y 896.689 respectivamente). Si nos

1. Como afirma, entre otros, ROCHE, S. en «Prévention et répression en France: transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)». *Revue internationale de Criminologie et de la police technique et scientifique*, volumen LII, núm. 4 de octubre-diciembre de 1999, pág. 388.

fijamos en las faltas, la situación es un poco diferente, ya que el crecimiento es constante con menos excepciones, pasando de las 120.281 en el año 1980 a las 1.015.096 en el año 2004.²

Esta sensación de fracaso estatal se ve agravada por la aparición de zonas, de barrios, donde el Estado ha perdido todo el control, donde la policía y la justicia no consiguen evitar las infracciones, sancionarlas, o ni tan sólo estar presente.³ En algunos casos, estos barrios están habitados por grupos especialmente sensibles (sobre todo desde el punto de vista de la población autóctona), como es el caso de los inmigrantes económicos provenientes de zonas geográficas muy específicas: el Magreb y el África subsahariana, Turquía, el Pakistán o los países latinoamericanos. El alejamiento de los poderes públicos de estos espacios no hace sino aumentar su carácter de guetos, ya que ni la policía ni la justicia interviene, pero sus ciudadanos entran en una espiral imparable de marginalización y discriminación, cosa que los convierte en un problema creciente hasta el momento en que explota, como ha ocurrido últimamente en Francia.

Por un lado, los países que comienzan a llevar a cabo encuestas de victimización o de seguridad o preguntan mediante cualquier mecanismo a su alcance a los ciudadanos qué es aquello que les da miedo, qué les provoca inseguridad, obtienen a menudo respuestas aparentemente (por lo menos, en esos momentos) sorprendentes, ya que, a pesar del morbo y del espectáculo que generan los grandes casos de homicidio o de asesinato, aquello que provoca más miedo o que molesta más a los ciudadanos son los delitos o las infracciones que tienen lugar en su entorno.⁴ Frecuentemente estas infracciones no tienen nada que ver con aquello que tradicionalmente se había relacionado con la delincuencia, ya que se trata de conductas simplemente incívicas, como puede ser hacer pintadas en las paredes, ir en bicicleta por encima de las aceras, dejar que los animales domésticos hagan sus necesidades en la calle, que los locales de ocio no estén debidamente insonorizados, que los jóvenes hagan ruido en la calle a horas en que la gente normalmente descansa o la presencia de gente diferente (extranjeros/inmigrantes) en los barrios.

La relevancia que tienen en la gente estos tipos de conductas, más la sensación que provoca a la ciudadanía la impotencia de los mecanismos tradicionales del Estado para controlar y combatir la delincuencia, hace que deje de hablarse sólo de conceptos como *delincuencia* y *orden público* y se vaya consolidando el término *seguridad* o su perspectiva negativa, la *inseguridad*.⁵ Éste no es únicamente un cambio de nomenclatura o meramente conceptual o teórico. Tiene implicaciones muy profundas en el momento de configurar las respuestas públicas para

2. Fuente: *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior del 2004*, Secretaría General Técnica, págs. 189 y 257.

3. Algunos han hablado de zonas de inexistencia de Derecho para definir estos territorios donde, a menudo, la policía no se atreve ni tan sólo a entrar. Vid, por ejemplo, *Op. Cit.* pág. 388.

4. Como afirma, entre otros DIEU, F. en *Politiques publiques de sécurité*, París: Ed. L'Harmattan, 1999, pág. 51.

5. Vid. CARRER, F. *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma: Ed. Liberetà, 2000, págs. 13 a 25, y ROCHE, S., en *Op. Cit.*

garantizar la seguridad de los ciudadanos. Los mecanismos tradicionales (policía y Administración de Justicia) ya no serán una respuesta válida para la seguridad de los ciudadanos. Poco después, teniendo en cuenta otros fenómenos que inciden en nuestra sociedad y que ponen en evidencia la debilidad de los individuos frente a hechos y fenómenos que escapan a su control, más que de seguridad se habla de riesgo, de la sociedad del riesgo, donde aquello que deberían de hacer los poderes públicos es proteger a los ciudadanos de los riesgos más graves para su persona y bienes.⁶

2. LAS POLÍTICAS LOCALES DE SEGURIDAD SON POLÍTICAS URBANAS

61

Otro aspecto que hace falta clarificar rápidamente es que cuando hablamos de políticas de seguridad a nivel local, estamos hablando de políticas que se articulan y aplican alrededor de lo que podríamos cualificar como muy urbano.

Las zonas claramente rurales se situarían en una problemática diferente, donde se mezclan cuestiones de equilibrio y vigilancia del territorio con un planteamiento tradicional policial de lucha contra la delincuencia. Es en las zonas urbanas o periurbanas donde tiene sentido esta reconversión de las problemáticas tradicionalmente asociadas a la delincuencia en temas de seguridad o inseguridad.

También se debería tener en cuenta que las dinámicas urbanas actuales trasladan algunas de sus actividades a zonas adyacentes que, desde el punto de vista de su población o de sus actividades económicas fundamentales, serían calificables de rurales. Me estoy refiriendo a aquellas actividades relacionadas con el ocio, ya sea en forma de turismo de fin de semana o de centros de actividades lúdicas, que, gracias a la movilidad actual de la población, tienen lugar en zonas calificables de rurales y que trasladan problemáticas urbanas a estos ámbitos (pensamos, por ejemplo, en discotecas, bares o cafés situados en pequeñas poblaciones cercanas a agrupaciones claramente urbanas y que tienen que ver con la ocupación del espacio público y la compatibilidad entre el descanso y actividades lúdicas en ciertos horarios⁷). Debemos tener en cuenta que, desde el punto de vista de este estudio, estaremos también frente a problemáticas urbanas cuando se den estas situaciones sin perjuicio que se producen en zonas teóricamente rurales y que tengan lugar en unas franjas horarias muy concretas.

En las zonas estrictamente rurales el problema de la seguridad está directamente ligado con la presencia del poder público en forma de servicio policial.

6. Sobre el significado y alcance de la concepción de la seguridad como riesgo, vid. DA AGRA, C., DOMÍNGUEZ, J. L., GARCÍA AMADO, J. A., HEBBERECHT, P., y RECASENS, A. (ed.) *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier, 2003; sobre la función de la policía en este contexto, vid. ERICSON, R. V. Y HAGGERTY, K.D. *Policing the Risk Society*. Clarendon, Oxford, 1997.

7. Tal como explica GUILLÉN LASIERRA, F. en «La problematique de la sécurité en Espagne», dentro de *Les États à l'Épreuve de la Sécurité*, CERDAP, Universidad de Grenoble, 2003, págs. 170 a 189.

Estamos hablando de poblaciones donde, debido a su población y sus dimensiones económicas la presencia de otros organismos o instituciones del Estado es inexistente (más allá de algún pequeño centro de atención sanitaria o de enseñanza primaria o, más extrañamente, secundaria). Así, por ejemplo, la Administración de justicia no está presente en estos territorios (más allá de la existencia de los jueces de paz o figuras equivalentes) y los servicios de asistencia social son débiles (en caso de que existan). Algunos han llegado a afirmar que, de hecho, no existen políticas de seguridad dirigidas a las zonas rurales.⁸

3. LA IMPOTENCIA DE LAS ESTRUCTURAS ESTATALES, LA POLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA NECESIDAD DE COLABORACIÓN ENTRE LAS DIVERSAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES (ESTADO-REGIONES/COMUNIDADES TERRITORIALES-MUNICIPIOS)

Las últimas décadas del siglo xx han transportado a Europa un fenómeno largamente preexistente en Estados Unidos de América: la politización de los problemas de seguridad. Si ya eran habituales en las campañas electorales americanas (en principio sobre todo a nivel local) los debates (y las propuestas) sobre aspectos relacionados con la seguridad (hecho fomentado por la efectividad de algunos cargos del servicio de policía y de la Administración de justicia a nivel local en algunos Estados), en el último tercio del siglo xx la situación se traslada a Europa. Eso ocurre, en primer lugar, a nivel municipal. A pesar del reiterado fenómeno actual de globalización de los problemas, que implicaría que las problemáticas (en este caso relacionadas con la seguridad) responderían a coyunturas globales, internacionales, que harían que los conflictos se repitiesen en ámbitos territoriales diferentes y distantes, y la influencia de los *mass media*, que puede extrapolar incidentes securitarios o delincuenciales a miles de kilómetros de distancia, la sensación de seguridad (o de inseguridad) donde se percibe con más fuerza es a nivel local, en el área donde la gente lleva a cabo sus actividades profesionales, de ocio o allí donde vive. Este hecho implica que es a nivel local donde la gente acostumbra, normalmente, a plantear sus demandas de seguridad. No quiero decir con esto que la seguridad no tenga influencia en las elecciones en otros niveles territoriales. Está meridianamente claro cómo en las últimas elecciones a la Presidencia de la República francesa del año 2002 o en las presidenciales americanas del año 2004 la seguridad ha sido uno de los puntos calientes del debate electoral y uno de los elementos significativos en la decisión de los ciudadanos.

Así, frente a un problema de seguridad en su entorno, los ciudadanos acostumbran a dirigirse a las autoridades locales para exigir respuestas públicas a las deficiencias de seguridad. Este hecho ha comportado, por ejemplo, un crecimiento de las plantillas de la policía local en el Estado español, la recreación de las poli-

8. Vid. DIEU, F. «La production de sécurité dans les territoires ruraux français», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 50, cuarto trimestre 2002, IHESI, París, pág. 147 y ss.

cías locales en Francia a partir de los años ochenta,⁹ que ha culminado con la aprobación por la Asamblea Nacional francesa de la Ley de Policías Locales del año 1999 y el aumento de protagonismo de las policías locales en Italia.¹⁰ Frente a las exigencias de seguridad por parte de la ciudadanía local, que es, al fin y al cabo, la que elige el equipo de gobierno municipal, y las dificultades para obtener una respuesta satisfactoria por parte de los servicios estatales, muchos grupos de gobierno municipal optan por la creación o el incremento del servicio municipal de policía sobre el que tienen mando directo, y que será utilizado en función de las prioridades establecidas por el alcalde, concejal o grupo de gobierno correspondiente. En todo caso, más allá de la creación o del incremento o no de las policías locales, las demandas ciudadanas comportan que las autoridades locales exijan a otros niveles territoriales la participación en el establecimiento de prioridades y la articulación de respuestas en temas de seguridad.

Por otro lado, otro factor favorecerá la entrada en escena de las autoridades locales. Hemos dicho antes que el incremento permanente de los índices de delincuencia y la constatación de cómo las conductas incívicas o simplemente la presencia de extraños en un barrio causan inseguridad, hace que el Estado se encuentre absolutamente desbordado a la hora de dar respuestas a los problemas de seguridad. Por un lado, es la dimensión del problema la que desborda al Estado: no hay recursos para prevenir ni reprimir tantas infracciones. Por otro, las que parecen soluciones más razonables (y que estudiaremos en el capítulo siguiente de este estudio) a los problemas planteados reclaman recursos de índole muy diversa, que el Estado (o según qué administraciones territoriales) no tiene, y una proximidad al medio que también escapa al Estado. Frente a esta constatación el Estado abre iniciativas diversas.

En primer lugar, intenta adaptar sus estructuras (sobre todo policiales), tanto como puede, a las diversas realidades y problemáticas locales. En este contexto encontramos diversas iniciativas en Estados tradicionalmente centralistas dirigidas a implantar estrategias comunitarias o de proximidad. Así, en España el Cuerpo Nacional de Policía pone en marcha diversos proyectos de policía de proximidad y el famoso en su época Proyecto Policía 2000,¹¹ que implica una gran dosis de proximidad o localismo en el tratamiento de los problemas de delincuencia. Una cosa similar tenemos en Francia con la *Police de Proximité*, especialmente relevante durante el gobierno de Lionel Jospin, o los varios intentos, por lo menos teóricos, de *Polizia de Prossimità* en los servicios de policía estatales de Italia.¹²

9. Como señala ESTEBE, P. en «Police, Justice et Politiques Locales: de l'antagonisme au contrat. Un bilan des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2º trimestre 1994, IHESI, París, pág. 29.

10. Vid. CARRER, F. en «La realtà italiana», dentro de *La polizia di prossimità. La partecipazine del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Milán: Ed. Franco Angeli, 2003, pág. 177 y ss.

11. Vid. RABOT, A. en «Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14, julio 2004, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 193 a 210.

12. Vid. CARRER, F. en *Op. Cit.* en la nota anterior.

De todas maneras, esta línea de respuesta al problema topa con dos dificultades básicas:

- a) Los policías de estos grandes cuerpos estatales no ven con buenos ojos estas estrategias policiales, no las ven desde una perspectiva profesional positiva.
- b) La realización efectiva generalizada a nivel de todo el territorio de estrategias de seguridad significa a corto, medio y largo plazo, un incremento de los recursos policiales que puede no tener límites claros, lo que resulta no asumible para el Estado, tanto a nivel presupuestario como político. Para intentar paliar esta carestía, la mayoría de servicios de policía abren la puerta a categorías secundarias de agentes de policía, que, aun dependiendo de las organizaciones policiales, no significan un gasto tan grande en términos de formación y salario y garantizan la presencia policial en la calle, si bien en algunos casos con poderes limitados. Es el caso de los *adjoints de sécurité* en Francia, de los *Community Support Police Officers* en el Reino Unido, de los policías auxiliares y los agentes de prevención en Bélgica, y de los Guardianes de la Ciudad en los Países Bajos (aunque, en este caso, estos guardianes han pasado últimamente a depender de los municipios).

En segundo lugar, abre las puertas a la corresponsabilización de las administraciones locales, sobre todo por lo que respecta a las labores policiales más preventivas o relacionadas con el conocimiento del territorio o de la población, y a los servicios sociales o de apoyo (con más dificultades en el caso francés). Ésta es una de las consecuencias claras del Informe Bonnemaïson del año 1982, que comportó, entre otras cosas, la creación de los *Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance* donde las autoridades locales participaron en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad, que tuvieron reflejo aquí a partir del Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona el año 1984.¹³ Posteriormente, también en Francia, los contratos de acción y prevención, los planes locales de seguridad y, más recientemente, los contratos locales de seguridad, también intentaron implicar, con intensidad diversa y con suerte diferente, a las autoridades locales en este ámbito. Incluso en un contexto tradicionalmente descentralizado en el ámbito de la seguridad como es el del Reino Unido, la ley más relevante de los últimos tiempos en materia de seguridad (dejando de lado la legislación en temas de terrorismo), la *Crime and Disorder Act* de 1998, obliga a los servicios de policía, ya de ámbito local, a la colaboración con la Administración municipal, ya que establece con claridad que es esta Administración la responsable de definir las estrategias para combatir la delincuencia y el desorden.¹⁴

En el caso español, la descentralización política iniciada a partir de la Constitución de 1978, introduce autoridades intermedias (las comunidades autónomas)

13. Vid. RECASENS BRUNET, A. en «Las políticas de seguridad y prevención en el Estado español», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, num. 11, diciembre de 2002, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 156 y 157.

14. Vid. Arts. 5 y ss. de la Ley.

entre el Estado y los municipios que tendrán poderes (de intensidad diversa) a la hora de incidir en las políticas locales de seguridad. Además, el Estado acabará reconociendo, al menos a nivel teórico, la necesidad de implicar a las autoridades locales en la planificación de la seguridad. En esta dirección está clara la creación potestativa de juntas locales de seguridad introducida por la criticadísima Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Recientemente¹⁵ la legislación catalana las ha convertido en obligatorias para los municipios donde hay policía local y ha planteado la construcción de un sistema de seguridad con la participación integrada de las autoridades locales y autonómicas. A nivel estatal, y de manera muy significativa, el Gobierno anterior reconoció en un documento público (*Plan de lucha contra la delincuencia*) la necesidad de implicar a las policías y a las autoridades locales en la prevención y la represión de la delincuencia. En virtud de este Plan se firmaron múltiples convenios de colaboración entre el Ministerio del Interior y diversos ayuntamientos para establecer las pautas para la colaboración y el uso común de recursos entre las policías estatales y locales.

Esta colaboración global (Estado/región)/local, aunque sea revolucionaria y signifique un cambio importante del planteamiento de las responsabilidades policiales/securitarias, no se produce sin dificultades ni sin conflictos. Así, por ejemplo, la mayoría de las medidas previstas en los convenios de colaboración entre el Ministerio del Interior español y los ayuntamientos, a partir de la aplicación del *Plan nacional de lucha contra la delincuencia* no se han llevado a cabo en la práctica. Por otro lado, en Francia, a menudo las iniciativas integradas de seguridad han puesto de manifiesto una clara desconfianza del Estado hacia las autoridades locales. Así, por ejemplo, los planes departamentales de seguridad puestos en marcha el año 1993, partían de una toma de decisiones desde los órganos del Estado (*Police Nationale, Gendarmerie y la Justicia*) y las autoridades locales sólo estaban implicadas a nivel de ejecución. Incluso en los famosos contratos locales de seguridad, el prefecto es la figura central en su aplicación práctica.¹⁶

También en el Reino Unido, a pesar del mandato de la citada *Crime and Disorder Act*, la tensión entre los niveles estatal y local es alta, con un creciente número de competencias sobre la seguridad (sobre todo policiales) que pasan bajo el control de la Administración y del Gobierno del Estado.

4. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS CONCRETAS

4.1 La transversalidad y la necesidad de partenariado

Como acabo de señalar, el nuevo enfoque de la problemática de la seguridad, centrado en conseguir que la gente se sienta segura, más allá de la necesaria reducción de las infracciones, especialmente las penales, obliga a buscar estrategias

15. Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

16. Tal como indica Roche, S, en *Op. Cit.*, pág. 402 y ss.

diversas. Si el problema de fondo no es únicamente la delincuencia, sino la gente incívica, los espacios mal iluminados, la marginalidad en algunos barrios o la presencia de gente extraña, hay que incidir en campos de actuación de los poderes públicos diversos. En el capítulo anterior hemos comprobado cómo una de las primeras consecuencias de este planteamiento es el intento de involucrar a las autoridades de los diversos niveles territoriales en el problema. No acaba aquí la búsqueda de nuevos colaboradores, de nuevos agentes. El objetivo de esta nueva dimensión de la seguridad es implicar a todos aquellos que pueden incidir en las personas que potencialmente pueden ser infractoras y en el medio o entorno geográfico y social. Así, las autoridades e instituciones educativas tendrán también un papel relevante en la promoción de la seguridad a través de sus actividades educativas, como también la tendrán los *mass media* o los diversos líderes sociales que, sin duda, tienen su influencia en la configuración y percepción del sentimiento de inseguridad.

En la misma dirección, si la marginalidad de ciertas áreas es la causa de muchos conflictos de seguridad, como han manifestado muy recientemente de manera suficientemente escandalosa los incidentes en varias ciudades francesas, hace falta que los servicios que se dedican a la vivienda y al diseño de estructuras urbanísticas se impliquen.¹⁷ Es decir, si de lo que se trata es de proveer un entorno tranquilo, sin conflictos no gestionables, de evitar riesgos (o de proteger a los ciudadanos de los riesgos), entonces la consigna es aumentar el tipo de agentes implicados en el mantenimiento de la seguridad. Ahora hacen falta planes, estrategias, que impliquen no sólo a la policía y a la Administración de justicia de manera conjunta (lo que de por sí ya es difícil y compleja por las dinámicas diferentes que llevan estos colectivos profesionales), sino también a los servicios sociales, a la vivienda, a la enseñanza, a la sanidad, a los órganos encargados de política territorial, a los propios ciudadanos a través de sus organizaciones y asociaciones, a las entidades privadas, etcétera.¹⁸

Se trata de un cambio radical de responsabilidad, sobre todo para la mentalidad de los Estados de derecho de la Europa continental. En estos Estados el planteamiento había sido que la seguridad debía permanecer en manos del Estado, ya que el Estado existía, básicamente, para eso, para mantener la seguridad. Por otro lado, era el único legitimado para ejercer válidamente la coacción, ya que era el único que ostentaba representatividad democrática, y, finalmente, era el garante del respeto de los derechos de los ciudadanos y de la realización efectiva e imparcial de la justicia más allá de los intereses de los particulares. En cambio, para los países anglosajones no significa una variación sustancial de sus planteamientos, ya que, de hecho, la tan conocida policía comunitaria se basa en la idea de que el

17. Sobre la importancia del diseño urbano de cara a promover la seguridad, *vid.* VAN SOOMEREN, P. en «Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, diciembre de 2001, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 11 a 38.

18. Para una descripción clara de qué significa el nuevo concepto de seguridad, así como qué respuestas públicas debe provocar, *vid.* CARRER, F. en «El sentimiento de inseguridad», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, Escuela de Policía de Cataluña, 2001, págs. 65 y ss.

poder para mantener la seguridad radica en el pueblo, en la ciudadanía, y que el policía es sólo un ciudadano de uniforme. En este contexto muchos de los planteamientos de la policía comunitaria apuestan por devolver al pueblo su soberanía, responsabilizándolo de su seguridad (o, si se quiere, corresponsabilizándolo), llegando, si es necesario, a esquemas de *Neighbourhood Watch*, donde los vecinos vigilan sus barrios (en colaboración con la policía, eso sí). Pues bien, ahora todos los Estados de la Europa continental, frente a las dimensiones del nuevo problema securitario, asumen con más o menos intensidad la necesidad de compartir responsabilidades en el ámbito de la seguridad. En algunos casos, se intenta mantener las responsabilidades en el ámbito de los poderes públicos, pero en otros la llamada a los agentes privados, incluso de seguridad privada, es claro.

Así, por ejemplo, en Francia una de las primeras consecuencias del Informe Bonnemaison es, en los diversos gobiernos que se han sucedido (y bajo diversas fórmulas y denominaciones), la creación de organismos encargados de la provisión de viviendas dignas para todos, para desarrollo equilibrado de las ciudades, programas para la creación de puestos de trabajo financiados por el Estado y dirigidos a sectores con altos índices de paro y precariedad social¹⁹ como, por ejemplo, el plan *Emploi Jeunes* del gobierno de Lionel Jospin, que significó la creación de algunos centenares de miles de puestos de trabajo pagados un 80% por el Estado y un 20% por el empresario. Se trataba de contratos de trabajo de cinco años dirigidos a jóvenes de entre dieciocho y veintiséis años que como mucho podían tener estudios de bachillerato y que, en este caso, no era necesario que viviesen en barrios considerados prioritarios de la política de la ciudad.

La misma Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, parte de esta transversalidad al involucrar en la Comisión de Gobierno para la Seguridad los departamentos con competencias en materia de seguridad pública, inmigración, justicia, protección de menores, violencia de género, servicios sociales, sanidad, educación, industria, comercio, consumo, turismo, medio ambiente, economía y finanzas (vid. art. 7), y hace referencia a la necesidad de la participación de las entidades ciudadanas en el Consejo de Seguridad de Cataluña (art. 6), entidades que también pueden estar representadas las juntas locales de seguridad (vid. art. 9). Como resumen de lo que significa este nuevo planteamiento de la seguridad podemos citar un informe del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, hecho por encargo de la Federación Catalana de Municipios, donde se dice «La base de la seguridad es una correcta convivencia y un alto nivel de cohesión social. Para conseguirlo hay que buscar la participación de los ciudadanos».²⁰ También el informe 2005 del Observatorio del Riesgo, publicado bajo el título «Vivienda, cohesión social y sostenibilidad», se inscribe claramente en esta dirección.

19. Como muy claramente explican, entre otros, ROCHE, S. en *Op. Cit.*, pág. 394 y ss., GLEIZAL, J.J. en «Les relations État-collectivités locales», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2º trimestre 1994, IHESI, París, pág. 13 y ss., y CARRER, F., en *Op. Cit.*

20. Vid. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitanos de Barcelona, *Prioritats municipals en matèria de seguretat*, Barcelona, octubre 2003.

De todas maneras, incluso en el contexto anglosajón, esta insuficiencia de la respuesta pública a los problemas de inseguridad ha incrementado el recurso a los propios ciudadanos o entidades privadas en estrategias de seguridad,²¹ que en el caso inglés ya había llegado a la gestión de las prisiones. Como mínimo se ha pretendido movilizar a la población en la promoción y defensa de la seguridad, al menos para restablecer el control social con la ocupación del espacio público. Las ventajas de esta movilización no son valoradas por todos, algunos plantean objeciones mínimamente sólidas.²²

4.2 La formalización de la seguridad: los contratos y los planes de seguridad

68

Como acabamos de ver, la complejidad del nuevo concepto de seguridad implica también una gran variedad de actores que deben llevar a cabo una acción que, como mínimo, no ha de ser contradictoria, y su coordinación plantea una máxima dificultad, debido a las diferentes culturas profesionales que concurren, las diferentes autoridades de las que dependen, las finalidades originariamente diversas de sus actuaciones, etcétera. Esta transversalidad que tan de moda se ha puesto, esta acción integrada de las instituciones públicas que tan necesaria parece ser, no resulta realmente fácil de conseguir. Un reconocimiento implícito de esta complejidad es la aparición de diversos instrumentos formales que pretenden, entre otras cosas, clarificar las responsabilidades, las acciones que corresponden a cada actor público, así como los mecanismos estables de coordinación. Los instrumentos más comunes son los dos que detallo a continuación.

a) La planificación

Estamos en un momento álgido de aparición de planes de seguridad. Además de algunos antecedentes en Francia con los planes locales de seguridad (1992), los planes departamentales de seguridad y otras figuras similares,²³ actualmente encontramos instrumentos de planificación de la seguridad en diversos países.

De manera sectorial, centrada en la actuación policial, en Inglaterra y en el País de Gales (*Policing Plan*) y en Bélgica (Plan Nacional de Seguridad). En ambos casos se trata de instrumentos de planificación, centrados en la policía y diseñados por los respectivos ministerios del Interior, que deben servir de base a los pla-

21. Como indica CRAWFORD, A. en «Las políticas de seguridad y de prevención de la delincuencia en Inglaterra y el País de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm 11, Escuela de Policía de Cataluña, 2002, págs 83 a 122.

22. Por ejemplo, PADOVAN, D. en *Op. Cit.*, cree que la movilización de los ciudadanos puede incrementar la alarma social, ya que incluso aquellos que nunca han sufrido ataques contra su persona o propiedades pueden entrar en la dinámica del miedo. El mismo Sherman en el informe para el Congreso de los Estados Unidos que dirigió, pone de manifiesto que en los barrios más afectados por la delincuencia y la inseguridad es donde es más improbable que los vecinos se impliquen (vid. cap. III). El informe puede encontrarse en <http://www.cjcentral.com/sherman/sherman.htm>. Aquellos que prefieran un resumen en francés de este informe pueden recurrir a SHERMAN, L.W. *et al.*, «Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher», publicado en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 54, cuarto trimestre de 2003, IHESI, París, págs. 119 a 153.

23. Vid. ROCHE, S. en *Op.Cit.*

nes locales (o zonales) de seguridad, que deben aplicar de forma concreta las prioridades del plan nacional.

De manera más plural, encontramos los planes de seguridad promovidos por el Gobierno Autónomo de Escocia, que a pesar de partir de un plan en sentido estricto a nivel escocés, sí que, a partir de planteamientos comunes de los diversos actores en el diseño y ejecución de los planes locales, introducen elementos comunes de planificación de la seguridad, en un sentido más integral, no únicamente policial, a nivel de toda Escocia. El Gobierno escocés ha publicado un manual con la metodología que deben seguir las autoridades locales a la hora de planificar la seguridad a nivel local. Se trata fundamentalmente de un manual de procedimiento que obliga a las autoridades locales a seguir una manera específica de elaboración y a identificar los actores necesarios para el correcto diseño y ejecución del Plan. El contenido concreto sólo será definido por cada colaborador local.

Finalmente, encontramos el caso de Cataluña, donde la ya nombrada Ley 4/2003 ha introducido la obligación de planificar la seguridad, tanto a nivel de Cataluña como a nivel local (vid. art. 15). Esta planificación debe ser transversal y aún estando dirigida por las autoridades responsables en materia de seguridad, debe implicar a todas las autoridades con competencias que pueden incidir en la seguridad (en principio las integrantes de la Comisión del Gobierno para la Seguridad, nombrada antes). El Plan general de seguridad de Cataluña deberá incluir todos los recursos disponibles para garantizar la seguridad, las autoridades responsables de cada actuación prevista, su coordinación, las prioridades y la metodología que deberán ser respetadas por los planes locales de seguridad.

b) Los contratos de seguridad

Son actos firmados por las partes implicadas en una estrategia y unas acciones para responder a problemáticas concretas de seguridad. El ejemplo más conocido en nuestro entorno ha sido el de los contratos locales de seguridad promovidos por el gobierno de la anterior legislatura en Francia, a partir de la circular del 28 de octubre de 1997. Se trata de documentos donde, a partir de realidades y problemáticas locales concretas, se identifican las acciones a llevar a cabo, los actores que las deben realizar, el coste consiguiente de las acciones y las autoridades responsables de respaldarlo. Todo queda bajo la dirección del prefecto correspondiente al territorio de que se trate. Actualmente estos planes han sido arrinconados por el gobierno actual que, bajo el impulso del ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, ha preferido centrarse en respuestas tradicionales policiales-judiciales de represión de la delincuencia como método adecuado de tratamiento de la seguridad.

También encontramos otras experiencias contractuales en el mismo sentido en Portugal y en Bélgica, pero que no han tenido la misma relevancia pública.²⁴

24. Como señalan DA AGRA, C. en «La investigación portuguesa sobre inseguridad urbana: la experiencia del Observatorio de Oporto» y PADOVAN, D. en «Indicadores de seguridad en el medio urbano», ambos dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, Escuela de Policía de Cataluña, 2001, págs.79 y ss. y 152, respectivamente. El primero hace referencia al contrato de ciudad de Oporto y el segundo se refiere a los contratos de barrio en Bélgica.

4.3 La prevención situacional. Proximidad policial y nuevas tecnologías

Al lado de una cierta predominancia de lo que podríamos calificar como «prevención o tratamiento social de la delincuencia» también ha estado muy presente en este período lo que podríamos calificar como «prevención situacional». Sería aquella prevención que a través de la vigilancia intenta evitar las situaciones que favorecen la comisión de delitos. Esta vigilancia puede provenir de la presencia policial. De hecho, ya hemos dicho que todo el movimiento securitario tanto a nivel local como regional o estatal ha defendido la necesidad de una presencia policial más cercana. Esta proximidad no se refería únicamente al contacto con la ciudadanía, sino al hecho de que la presencia policial produciría más seguridad en la población y disuadiría a los delincuentes. Bien, esta última consecuencia de la presencia policial sólo es mantenida actualmente por aquellos que no tienen ninguna experiencia en materias de seguridad. Existen ya suficientes experiencias y estudios que nos indican que la presencia policial en la calle no tiene una relación causa efecto sobre los niveles de delincuencia.²⁴ Pero es cierto que —y las instancias públicas aceptado este argumento cuando ha sido planteado desde las asociaciones ciudadanas (ya que así se conseguía contentarlas y evitar sus quejas)— con una medida relativamente sencilla de tomar, aunque no redujese la delincuencia tranquilizaba a la gente, lo cual implica una mejora de la percepción de la seguridad.

Esta prevención situacional ha intentado obtenerse también con la utilización de las nuevas tecnologías. Sobre todo con la utilización de videovigilancia en la calle. En nuestro mundo occidental, el debate sobre la necesidad de instalar videovigilancia para la prevención y represión de la delincuencia especialmente en el centro de las ciudades y áreas comerciales más concurridas ha sido frecuente. Ha sido una constante que ha afectado también al contexto anglosajón. Es más, podría decirse que la irrupción de la videovigilancia ha tenido una incidencia mucho más temprana y menos conflictiva desde la perspectiva de la limitación de derechos que implica en los países anglosajones. De hecho, actualmente nadie podría oponerse después de la utilización de las cámaras instaladas en el interior y los accesos de las estaciones de metro para identificar a los autores de los atentados del 7 de julio en Londres. De todas maneras, la tendencia a la regulación legal de la utilización de este instrumento de vigilancia también ha sido generalizada. Ha sido frecuente, incluso en el Reino Unido, donde se aplica la Ley de protección de datos de 1998 (en vigor desde el 1 de marzo de 2000), que autoriza al comisionado para la protección de datos, a elaborar un código de conducta para los operadores de circuitos cerrados de televisión, cosa que el comisionado hizo en julio de 2000. Los principios que rigen esta legislación y este código de conducta no son muy diferentes de los establecidos aquí por la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por parte de las fuerzas y cuerpos de

24. Aquí podemos citar el ya muy lejano experimento de Kansas City o el más moderno Informe Sherman para el Congreso de los Estados Unidos de América. Una explicación clara sobre en qué consistió el experimento de Kansas City puede encontrarse en RICO, J.M. y SALAS, L., *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid: Tecnos, 1988, págs. 99 y ss. y el informe Sherman ha sido ya citado en una nota anterior.

seguridad en lugares públicos (queda aún sin regulación la utilización por parte de los servicios privados de seguridad, aunque cabe considerar que son aplicables los mismos principios).²⁵ Actualmente, en aplicación de esta Ley orgánica, existe en Cataluña una Comisión presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, que emite dictámenes sobre la conveniencia o no de su instalación y de su uso. No se han hecho aún estudios sobre su utilidad en el mantenimiento de la seguridad, pero continúan teniendo un cierto público, sobre todo a nivel local, entre autoridades de diversa tendencia política. Ofrecen una apariencia de seguridad que, a menudo, apacigua las críticas contra la inactividad pública frente a los problemas de seguridad del municipio. La visibilidad de las acciones de control y represión es muy importante para apaciguar el sentimiento de inseguridad²⁶ y la presencia policial o de videocámaras es muy visible.

4.4 La necesidad de indicadores. La obsesión por los datos. Los observatorios de seguridad

Todo este proceso de politización, reforma y planificación de la seguridad ha generado una necesidad clara: saber si las políticas de seguridad, sobre todo a nivel municipal, dan resultados satisfactorios o no. Está claro que si los ciudadanos expresan sus prioridades y necesidades a las autoridades y éstas toman medidas para satisfacerlas, será necesario saber cuál es su efecto. En este punto es donde aparece la necesidad de encontrar indicadores estables y fiables que nos den información sobre el estado de la seguridad. Las nuevas dimensiones del fenómeno securitario dificultan la identificación de indicadores fiables y autosuficientes. De entrada, si lo que nos preocupa es el miedo de la gente, los datos de delincuencia no son definitivos, ya que hemos visto que la gente puede tener miedo debido a hechos que no constituyen actividades criminales. Por otro lado, las encuestas de victimización o de seguridad nos hablan sólo de la sensación, de la percepción de la gente, que es básica en este nuevo concepto, pero que requieren ser contrarrestadas por datos de carácter objetivo.

Además, es necesario que todos estos datos estén complementados con las actividades de los operadores públicos y privados. Por ejemplo, a menudo, los datos de delincuencia pueden estar influenciados por el hecho de que la policía ha puesto en marcha campañas especialmente activas e intensas contra la delincuencia, cosa que, de entrada, genera más detenciones y cifras de delincuencia detectada más altas, cosa que puede provocar, si no se explica bien, más inseguridad.²⁷

Para combatir todas estas incertidumbres y carencias de los indicadores tradicionales y obtener aproximaciones más globales y estables a la situación de la

25. Sobre esta Ley orgánica, vid. GUILLÉN LASIERRA, F. en «Breve resumen y comentario de la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 1. Escuela de Policía de Cataluña, octubre 1997, págs. 171 a 182.

26. Como señala PADOVAN, D., en *Op. Cit.*, pág. 148.

27. Como señala PADOVAN, D., en *Op. Cit.*

seguridad, vemos en los últimos años una tendencia a crear observatorios de seguridad. Estos centros pretenden integrar varias perspectivas para realizar diagnósticos y evaluaciones útiles para la toma de decisiones en el campo de la seguridad. Aunque encontramos observatorios de este tipo a nivel estatal (Francia e Irlanda²⁸), es a nivel regional y local donde encontramos la mayoría. Así, en Italia se han creado en diversas regiones (al menos Emilia Romagna, el Lazio, la Liguria, el Trentino Alto Adige y el Véneto) y también alguna provincia (Rimini). También podemos hablar de observatorios locales en Oporto, Toulouse y Grenoble, entre otras ciudades de nuestro entorno sociogeográfico. Aquí, el proyecto de ley del Instituto de Seguridad de Cataluña prevé organizar un observatorio de la seguridad a partir del Centro de Estudios de Seguridad que se crea dentro de su estructura.

Es pronto, sin embargo, para hacer una valoración sólida sobre el funcionamiento de los observatorios que ya han sido creados. Sí que podemos hacer balance de cuáles son las problemáticas que su creación ha puesto de manifiesto. La discusión siempre es quién participa (¿Sólo las administraciones? ¿Qué servicios de la Administración? ¿La policía y la justicia? ¿También las instituciones educativas y los servicios sociales? ¿Sólo expertos independientes? ¿Una mezcla de todo ello?) y quién los gestiona y dirige (¿Es la Administración la que marca los objetivos? ¿Debe seguir opiniones independientes de los expertos? ¿Participan los ciudadanos en la toma de decisiones sobre su gestión?).²⁹

4.5 La tolerancia cero contra las actitudes ilícitas

Otra tendencia muy remarcable que se ha dado en los últimos años, sobre todo en el mundo local, la constituyen las políticas de *zero tolerance* que se han puesto en marcha en diversas ciudades occidentales. Sobre todo a partir de la experiencia de la ciudad de Nueva York en el bienio 1994-96, que comportó una notable reducción de los índices de delincuencia,³⁰ las políticas de tolerancia cero penetraron de manera clara en el mundo de las políticas locales de seguridad. Estas políticas parten de la base de que, frente de la degradación de la convivencia en una zona determinada, con el consiguiente incremento de la inseguridad y la delincuencia, la vida social sólo puede restablecerse a partir de una regeneración que implica la reacción de los poderes públicos frente a cualquier infracción por pequeña que ésta sea.³¹

28. Aunque en el caso irlandés está mucho más centrado en temas de delincuencia que no de seguridad, como puede comprobarse en <http://www.gov.ie/crimecouncil/index.html>

29. Un buen resumen de los problemas que plantean estos observatorios lo encontramos en GREMY, J.P. «Les diagnostics et les observatoires locaux de sécurité: Problèmes et solutions», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2º trimestre 1994, IHESI, París, págs. 36 a 47.

30. Aunque también se experimenta una reducción notable de la inmensa mayoría de grandes ciudades americanas en este mismo período de tiempo, en muchas de las cuales no se habían llevado a cabo políticas de *zero tolerance* (vid. GUILLÉN LASIERRA, F. en «La utilidad de las legislaciones y políticas duras como políticas de seguridad ciudadana», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Escuela de Policía de Cataluña, junio-diciembre 2000, pág.110.

31. Una fundamentación ideológica de las políticas de *Zero Tolerance* la encontramos en KELLING, G. y COLES, C.M., *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*, Nueva York: Touchstone, 1997.

De hecho, estos planteamientos parten de la base de que estas situaciones se producen, entre otras cosas, por la reiterada falta de respuesta pública (y privada) frente a las acciones incívicas e ilícitas.³² Quieren remarcar la importancia del aspecto represivo por lo que significa de rechazo de la comunidad a las actividades que vulneran derechos de las personas en su entorno más cotidiano. Ahora bien, aunque encontramos multitud de experiencias con esta etiqueta, no todas tienen las mismas características. Todas parten de la necesidad de aclarar las reglas del juego y los valores que deben presidir la vida en sociedad mediante la represión y la sanción de las conductas que atentan, pero divergen en el carácter únicamente policial y penal de las políticas o sobre la incidencia de estas políticas en la delincuencia y, sobre todo, en la gran delincuencia. Así, la política *Street Wise* que puso en marcha la policía de la ciudad de Ámsterdam en el año 1999 no establecía lazos entre las conductas incívicas y la gran delincuencia. Es decir, no tenía entre sus objetivos disminuir la gran delincuencia, sino mejorar la convivencia ciudadana y el autorrespeto de los vecinos a partir de la sanción de infracciones como aparcar en doble fila, orinar en la calle, dejar basuras en la vía pública o hacer ruido en horas de descanso de los vecinos (obviamente, esta política también preveía perseguir, por ejemplo, los hurtos en la ciudad de Ámsterdam, pero como un aspecto más de la regeneración de algunos espacios públicos). En cambio, los ideólogos del *Zero Tolerance* americano³³ establecían un vínculo claro entre incivismo, pequeña y gran delincuencia. Es decir, no sólo creen que una mejor coordinación policial permite que, a partir del descubrimiento de pequeñas infracciones, pueden detenerse a delinquentes importantes que cometen pequeñas infracciones,³⁴ sino que reprimiendo y sancionando las pequeñas infracciones se combaten los grandes delitos, incluso la delincuencia organizada, por dos razones: por un lado, la pequeña y la gran delincuencia están relacionadas y, por otro, los pequeños delinquentes acaban siendo grandes delinquentes, ya que las pequeñas infracciones no son más que los primeros escalones del camino de perdición que es la delincuencia, cosa altamente discutible.

Por otro lado, también existe diferencia entre el grado de importancia dado a las acciones sociales colaterales. Mientras algunos ni las nombran (del caso de Nueva York ni se habla, a pesar de que parece claro que se dieron acciones sociales del municipio paralelamente al experimento de *Zero Tolerance* de Bratton), otros las consideran imprescindibles, como es el caso del *Street Wise* de Ámsterdam y de las estrategias de recuperación de zonas degradadas en el Reino Unido. Sin embargo, en los últimos tiempos parece que la tendencia de aumentar el peso de las medidas coercitivas va ganando adeptos, sobre todo en el Gobierno de

32. Sobre las políticas de tolerancia cero, *vid.* GUILLÉN LASIERRA, F. en «La utilidad de las legislaciones y políticas duras como políticas de seguridad ciudadana», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Escuela de Policía de Cataluña, junio-diciembre 2000, págs. 93 a 115.

33. *Vid.* BRATTON, W.J., en «Crime is Down in New York City: Blame the Police», dentro de DENNIS, E. (ed.), *Zero Tolerance. Policing a Free Society*, Londres: IEA Wealth and Welfare Unit, 1998.

34. Como defiende SILVERMAN, E. en *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*. Boston: North Eastern University Press, 1999.

Tony Blair, que, como medida culminante de un proceso que comienza con la nombrada *Crime and Disorder Act*, ha anunciado un paquete de medidas para combatir comportamientos antisociales, que incluye, como ejemplo significativo, la posibilidad de expulsar temporalmente a propietarios y arrendatarios de sus domicilios e internarlos en una especie de residencias reeducadoras o de castigo.³⁵

De todas maneras, estas políticas han demostrado que, si van acompañadas de otras medidas, pueden contribuir a restablecer los valores que deben presidir la vida pública o en sociedad. Es decir, han servido para concienciar a gente y a grupos, que en otras épocas consideraban cualquier acción represiva reaccionaria y conservadora, que el respeto por las normas de la convivencia debe ser un valor a respetar por todos para favorecer la coexistencia, dentro de un margen de conflicto gestionable, la vida en comunidad.

Muy recientemente, en Cataluña hemos vivido un debate de estas características con motivo de la aprobación de la ordenanza sobre civismo del Ayuntamiento de Barcelona.

Una de las críticas que acostumbran a suscitar estos programas es el incremento de las quejas sobre comportamientos excesivos de la policía, sobre todo sobre miembros de los colectivos más débiles, marginados o excluidos. En el caso de Nueva York se produjeron manifestaciones en la calle (lideradas incluso por estrellas de Hollywood que protestaban por el carácter discriminatorio y abusivo de estas políticas).³⁶

Otro aspecto a tener en cuenta es el incremento de los efectivos policiales que requieren estos tipos de proyectos, es decir, a su carestía en términos de recursos humanos, cosa que puede ser cuestionada por la corriente managerialista que impera también en el mundo de las políticas locales de seguridad.

5. UN BALANCE DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES: UN INTENTO DE COMBINAR DIVERSAS LÍNEAS DE TRABAJO EN EL MANTENIMIENTO Y MEJORA DE LA SEGURIDAD

A la hora de hacer un balance de las políticas municipales de seguridad (que, por un lado, no han sido tan distintas de las políticas estatales y territoriales, excepto, quizás, en el tema de la lucha contra el terrorismo), podríamos decir que han constituido un esfuerzo constantemente renovado de utilización de diferentes mecanismos que contribuyan a una mejora efectiva de la seguridad de los ciudadanos que les proteja de diversos riesgos. Desde este punto de vista, podemos

35. Vid. *La Vanguardia*, 11 de enero de 2006, pág. 7.

36. Como crítico de estas políticas desde el punto de vista de los derechos humanos, vid. WALDHAM, J., en «Zero Tolerance Policing: Striking the Balance, Rights and Liberties», dentro de HOPKINS BURKE, R.(ed.) *Zero Tolerance Policing*. Leicester: Perpetuity Press, 1998, págs. 49 a 56. Es curiosa la evolución de Eli Silverman, que pasa de negar la discriminación en la obra citada en la nota anterior y muy claramente en «Below Zero Tolerance: The New York Experience», dentro de HOPKINS BURKE, R.(ed.) *Zero Tolerance Policing*. Leicester: Perpetuity Press, 1998, págs. 57 a 67, para matizar su postura en la última edición de aquella primera obra, incluyendo un epílogo donde acepta que la *Zero Tolerance* neoyorquina ha podido comportar abusos contra miembros de determinados grupos sensibles.

decir que desde todos los lados ideológicos se han roto algunos de los estereotipos y se han aceptado y aplicado tanto medidas sociales como represivas y se ha tendido a la aproximación integrada a los problemas. ¿Se ha encontrado la solución? Obviamente no, porque una solución permanente e inmutable no existe y la combinación de los diversos instrumentos debe encontrar su punto de equilibrio en cada caso. Además, algunos de estos instrumentos aún son susceptibles de una cierta mejora. Veamos, de manera resumida, cuáles son los aspectos que no han encontrado una respuesta adecuada:

a) La colaboración entre profesionales de diversa procedencia requiere aun más metodología, más tiempo de establecimiento de parámetros y procedimientos comunes. Requiere también asumir que, en algunos casos, hay áreas donde las finalidades de los diversos actores pueden entrar en conflicto y aceptarlo.

b) La colaboración entre diversos órganos administrativos y entre diversos niveles territoriales debería abandonar los intentos de dominación o de control político para establecer áreas de cooperación compartidas. Los protagonismos entre autoridades y grupos gobernando a diversos niveles no constituyen una ayuda a la aproximación integrada de los problemas de seguridad. Ahora bien, cada nivel territorial debe asumir sus responsabilidades y es inevitable que haya momentos en que éstas entren en conflicto. Así, las autoridades suplocales deben mantener el equilibrio territorial mientras que a nivel municipal la prioridad máxima es únicamente su territorio y su población. Además, por otro lado, el debate y la confrontación política son las bases de nuestros sistemas plurales y democráticos y enriquecen el sistema y, obviamente, la divergencia política puede legítimamente afectar a las políticas de seguridad. Sin embargo, hay que avanzar hacia puntos y estructuras estables de consenso, respetadas y aplicadas por todos.

c) La reconsideración de las políticas sociales en función de su utilidad para mantener el orden y la seguridad pueden significar una criminalización de sus destinatarios. Es decir, si las ayudas sociales, las escuelas, los parques, los centros de asistencia sanitaria, las bibliotecas, los trabajos subvencionados por los poderes públicos, tienen como finalidad evitar que sus destinatarios se conviertan en delincuentes o, en el mejor de los casos, infractores, estamos diciendo que son grupos más criminógenos que los demás y no estamos tanto haciendo políticas de justicia social sino evitando que se conviertan en delincuentes.³⁷ Podemos ver un claro ejemplo en la situación actual de Francia después de las noches incendiarias en numerosas *banlieues* en otoño de 2005: afrontar ahora las medidas sociales necesarias para la integración social de aquellos barrios implica, se quiera o no, una criminalización en el sentido en que las medidas se adoptan con finalidad de prevención de la delincuencia, más que en función de su justicia. Si, por ejemplo,

37. Esta es la crítica que hace CRAWFORD, A. en Op. Cit. a las medidas sociales adoptadas por los poderes públicos británicos en el marco de la prevención de la delincuencia.

tenemos en cuenta que tanto en Francia como en otros países los inmigrantes están a menudo entre estos grupos de atención especial, el estereotipo que les atribuye los incrementos de la delincuencia difícilmente se detendrá.

d) Por otro lado, seguir la línea social o integrada hasta sus últimas consecuencias puede significar transformar todas las políticas públicas en políticas de seguridad, cosa que conceptualmente puede tener sentido, ya que las acciones integradas la favorecen, pero puede tener unas consecuencias perversas para el sistema. Aquellas actividades públicas que, en principio, no están dentro del campo material de la seguridad, deberían seguir sus propias dinámicas, con sus propios actores y objetivos, intentando, eso sí, no entrar en contradicción con las políticas y actuaciones en materia de seguridad, pero no ser, de facto, absorbidas por la seguridad.

76

e) Hay que tener presente que no cualquier inversión en medidas sociales obtiene resultados positivos de integración social ni favorece la convivencia armónica. Francia es un claro ejemplo donde años continuados de políticas sociales no han evitado la exclusión ni el estallido violento. Es posible que no se haya invertido suficiente, pero también es posible que el gasto no haya sido el correcto. Sería aconsejable reflexionar sobre ello, porque decir que no se ha hecho nada en Francia desde los poderes públicos para la integración de las zonas de alto riesgo de exclusión social no es verdad. Tampoco es posible centrarlo todo en el hecho de que el gobierno actual ha desmantelado algunas de las iniciativas más sociales e integradoras (como, por ejemplo, los contratos locales de seguridad). Aunque fuera cierta una preocupación social menor por parte del gobierno actual, sólo en tres años no se produce una situación de deterioramiento como la que ha dado lugar a los últimos episodios de violencia. Habrá que preocuparse más de identificar cuáles han sido los errores.

f) En relación con las medidas de prevención situacional, resulta correcto responsabilizar a los ciudadanos en algunos ámbitos que dependen de ellos (y habría que profundizar en esta vía), como también la utilización de la presencia policial y la videovigilancia. Ahora bien, hay que desterrar la prevención situacional absoluta que llenaría las calles de videocámaras y policías, por su coste y sus consecuencias en los derechos de los ciudadanos y en el propio modelo de Estado. En esta dirección, la utilización de ciertas medidas que no tienen una incidencia objetiva en la seguridad, aunque sirvan para tranquilizar a la población, debería tener carácter provisional y nunca permanente.

g) La defensa firme de las normas que permiten la convivencia en sociedad es un elemento fundamental para la seguridad de nuestras ciudades, si se lleva a cabo en el marco de programas más amplios y pluridisciplinares dirigidos a influenciar los ámbitos o factores que pueden afectar a la seguridad. La severidad en la defensa y aplicación de estas normas puede depender de los lugares y de las coyunturas; ahora bien, una laxitud en su aplicación acabará comportando, a corto

o largo plazo, problemas de seguridad. De la misma manera que una aplicación extremadamente firme de la normativa, sin medidas complementarias, puede implicar que se agraven ciertos conflictos y, sobre todo, puede ser muy discriminatoria para algunas capas de la población.

h) Los observatorios de seguridad deberían evitar convertirse en dos cosas igualmente perjudiciales:

- servir a las finalidades partidistas de los grupos que dirigen las diversas administraciones;
- ser centros destinados a la reflexión puramente intelectual para el uso académico de sus miembros, sin tener en cuenta las prioridades del territorio en cuestión ni la aplicabilidad de sus proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

- CRAWFORD, A. (2002) «Las políticas de seguridad y de prevención de la delincuencia en Inglaterra y el País de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 83 a 122.
- CARRER, F. (2000) *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma: Ed. Liberetà.
- CARRER, F. (2001) «El sentimiento de inseguridad», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 65 y ss.
- CARRER, F. (2003) *La polizia di prossimità. La partecipazine del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Milán: Ed. Franco Angeli.
- DA AGRA, C. (2001) «La investigación portuguesa sobre inseguridad urbana: la experiencia del Observatorio de Oporto», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 79 a 88.
- DA AGRA, C.; DOMÍNGUEZ, J.L.; GARCIA AMADO, J.A.; HEBBERECHT, P.; RECASENS, A. (ed.) (2003) *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- DENNIS, E. (ed.) (1998) *Zero Tolerance. Policing a Free Society*, Londres: IEA Wealth and Welfare Unit.
- DIEU, F. (1999) *Politiques publiques de sécurité*. Ed. L'Harmattan, París.
- DIEU, F. (2001) «Las experiencias francesas de policía de proximidad», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 13 a 22.
- DIEU, F. (2002) «La production de sécurité dans les territoires ruraux français», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 50, cuarto trimestre 2002, París: IHESI, págs. 147 y ss.
- ERICSON, R.V.; HAGGERTY, K.D. (1997) *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon.
- ESTEBE, P. (1994) «Police, Justice et Politiques Locales: de l'antagonisme au contrat. Un bilan des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2º trimestre 1994, París: IHESI, pág. 29.

- GLEIZAL, J.J. (1994) «Les relations État-collectivités locales», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2º trimestre 1994, París: IHESI, págs. 13 y ss.
- GORGEON, C. (2002) «La police à l'épreuve du local», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 50 cuarto trimestre 2002, París: IHESI, págs. 101 a 126.
- GREMY, J.P. (1994) «Les diagnostics et les observatoires locaux de sécurité: Problèmes et solutions», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2º trimestre 1994, París: IHESI, págs. 36 a 47.
- GUILLÉN LASIERRA, F. (1997) «Breve resumen y comentario de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 1. Escuela de Policía de Cataluña, octubre 1997, págs. 171 a 182.
- GUILLÉN LASIERRA, F. (2000) «La utilidad de las legislaciones y políticas duras como políticas de seguridad ciudadana», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Escuela de Policía de Cataluña, junio-diciembre 2000, págs. 93 a 115.
- GUILLÉN LASIERRA, F. (2003) «La problematique de la sécurité en Espagne», dentro de *Les États à l'Épreuve de la Sécurité*, CERDAP, Universidad de Grenoble, págs. 170 a 189.
- HOPKINS BURKE, R. (ed.) (1998) *Zero Tolerance Policing*. Leicester. Perpetuity Press.
- INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA. *Prioritats municipals en matèria de seguretat*, Barcelona: Federació Catalana de Municipis, octubre 2003.
- KELLING, G.; COLES, C.M. (1997) *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. Nueva York: Touchstone.
- OBSERVATORIO DEL RIESGO (2005) *Habitatge, cohesió social i sostenibilitat. Informe 2005*. Barcelona: Instituto de Estudios de Seguridad.
- PADOVAN, D. (2001) «Indicadores de seguridad en el medio urbano», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 145 a 162.
- RABOT, A. (2004) «Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14, julio 2004, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 193 a 210.
- RECASENS BRUNET, A. (2002) «Las políticas de seguridad y prevención en el Estado español», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11, diciembre 2002, Escuela de Policía de Cataluña, págs. 149 a 174.
- RICO, J.M.; SALAS, L. (1988) *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid: Tecnos.
- ROCHE, S. (1999) «Prévention et répression en France: transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)», dentro de *Revue internationale de Criminologie et de la police technique et scientifique*, Volum LII, núm. 4 octubre-diciembre 1999, págs. 387 a 413.
- SHERMAN, L.W.; GOTTFREDSON, D.; MACKENZIE, D.L.; ECK, J.; REUTER, P.; BUSHWAY, D. (2003) «Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher», dentro de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 54, cuarto trimestre 2003, París: IHESI, págs. 119 a 153.

- SILVERMAN, E. (1999) *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*. Boston: North Eastern University Press.
- VAN SOOMEREN, P. (2001) «Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico», dentro de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, diciembre 2001, Escuela de Policía de Cataluña, pág. 11 a 38.