

Resulta mucho más sorprendente la resistencia persistente de las autoridades y las policías a aceptar este hecho evidente: la delincuencia contra los bienes y las personas ha aumentado al mismo ritmo, prácticamente, que se desplegaba la sociedad de consumo masivo y, en particular, de bienes personales de gran valor económico y simbólico (por ejemplo, reproducidores multimedia, teléfonos móviles, ordenadores portátiles, accesorios para el automóvil, etc.); es decir, exponencialmente.

En el otro extremo, la próspera industria privada de la seguridad no deja de recurrir a un marketing tan alarmista como eficaz: ¡salvese quien pueda! (es decir, quien disponga de los recursos necesarios para pagarse una protección individualizada). Entre ambos hechos, los medios de comunicación no han tardado en descubrir el carácter dramático y espectacular de la delincuencia, la cual, es evidente, ha adquirido un protagonismo creciente en la industria global del infoentretenimiento.

Llegados a este punto resulta prácticamente ineludible incurrir en una obviedad: ¿en qué quedaría la oferta (tanto de la industria privada de la seguridad como de los medios de comunicación) sin la existencia de una demanda (no sólo latente, sino muy activa) de seguridad, si no a casi cualquier precio (tanto en términos económicos como de pérdida de libertad)? Quien no lo vea, podría preguntarse, por ejemplo, qué otra indignidad estamos todavía dispuestos a aceptar en el momento de pasar los controles de acceso a los aviones.

Tal vez resulte más ecuánime adoptar una visión tan integral como sea posible del fenómeno de la inseguridad ciudadana que rehúya la tentación maniquea y simplificadoría, de la que nadie puede quedar exento. Plantearnos algunas cuestiones pertinentes tal vez pueda ayudarnos a ello.

¿Qué fue primero, el huevo (la demanda de seguridad) o la gallina (la oferta de seguridad)? Sabemos que una de ellas no sería nada sin la otra y que, por tanto, comprendiendo una no sólo se entiende la otra, sino que –lo que aún resulta más importante– se ve el conjunto en su funcionamiento completo.

Pero también, ¿qué dimensión resulta más relevante en el fenómeno de la inseguridad ciudadana: la objetiva (la delincuencia) o bien la subjetiva (el miedo a la delincuencia)? Sin unos niveles elevados de delincuencia difícilmente podrían conseguirse unos niveles igualmente tan altos de miedo a la delincuencia. Ciertamente, pero las encuestas de victimización también nos indican que una vez configurado el miedo genérico a la delincuencia (que no es específico a ser víctima de una agresión evidente e inmediata), éste ya no evoluciona en paralelo a la realidad

delictiva. Es decir, que puede y así ocurre en realidad, reducirse la delincuencia en un momento y en un lugar determinados y no por eso producirse la correspondiente y automática disminución del miedo asociado a la delincuencia. Y viceversa, claro está.

Todo esto nos podría llevar a plantearnos, todavía, una tercera cuestión: La inseguridad ciudadana ¿está formada exclusivamente por el miedo a la delincuencia o bien cataliza otros miedos que quizás no hallan un pretexto tan directo que les permita expresarse? Las incertidumbres y las inseguridades globales propias de nuestra era son, no es necesario insistir en ello, descomunales (el cambio climático, sin ir más lejos), pero difusas (parece que, de momento, afecta a otros o bien todavía no se manifiesta en sus efectos extremos) y en muchos casos percibidas localmente como remotas en el tiempo y/o en el espacio (¡esto no ocurre aquí!). Muy al contrario, el ladrón o el agresor son figuras perfectamente identificables, individualizables, perseguitables, que pueden someterse a juicio y, en último caso, que pueden ser castigadas. En correspondencia, un robo o una agresión es un hecho concreto, tangible, visualizable, registrable, que permite ser contabilizado y tratado estadísticamente. ¡Qué diferencia con este montón de riesgos difusos, de los que sólo podemos tener indicios discutibles y que, a pesar de todo o precisamente por eso, se hallan en el origen no siempre consciente de la incertidumbre y la inseguridad contemporáneas! El miedo a la delincuencia parece inventado para facilitar la imprescindible cristalización en un objeto concreto, cercano y visible de este montón de incertidumbres e inseguridades que amenazan tan gravemente la cohesión social.

En la sociedad del riesgo, la demanda de seguridad ciudadana se configura más bien basándose en la percepción de inseguridad existente en la opinión pública que en la realidad delictiva. Así se explica que los gobiernos, en términos generales, reaccionen esporádicamente a los brotes de miedo a la delincuencia, pero que no respondan razonada y razonablemente a la evolución de la delincuencia. He aquí, pues, la aparente paradoja: por una parte, se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una manera u otra, a superar los límites evidenciados de la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (estrategia comunitaria) y, por otra, los funcionarios elegidos –ante las dificultades de adaptar las políticas públicas a la incómoda realidad– reaccionan con frecuencia de manera politizada, ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y orden de resultados electorales tentadores, pero de efectos sociales impredecibles (populismo punitivo).

Este hecho explicaría la coincidencia entre la opinión pública, los medios de comunicación y las autoridades gubernamentales en la poca estima manifestada por el análisis de las causas que nos informarían sobre el origen de las diversas manifestaciones delictivas y, consiguientemente, también por la escasa atención a la necesidad de disponer de indicadores bastante más fiables que los actuales. Todo junto nos aboca, ineludiblemente, a persistir en políticas públicas de seguridad ciudadana basadas más en las variaciones, con frecuencia incomprensibles, de la opinión pública que en un conocimiento fiable y actualizado de la evolución de la delincuencia. A pesar de saber suficientemente bien sus limitaciones e, incluso, los costos y las contraindicaciones, nos obstinamos en esperar a reaccionar en lugar de anticiparnos preventivamente a través de conductas prudentes que, eventualmente, nos permitan minimizar los riesgos de victimización delictiva.

Persistir en esta conducta errática, marcada más por las variaciones en la inseguridad manifestada por la opinión pública que en la realidad delictiva, dibuja un horizonte nada esperanzador para la imprescindible seguridad colectiva y, muy al contrario, abre nuevos interrogantes que cuestionan el carácter de bien público que habíamos convenido en otorgar a la seguridad. ¿No debe de estar transformándose la seguridad en un bien que se compra, en lugar de ser un servicio que se espera de las administraciones públicas?, se pregunta Ulrich Beck. En todo caso, las aparentemente consistentes fronteras entre seguridad pública y privada sí parecen desvanecerse precipitadamente.

1 Una versión muy ampliada de este artículo puede encontrarse en CURBET, J. (2010). *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*.

## LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

### LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Francesc Guillén Lasierra

#### 1. El sistema de seguridad ciudadana (la necesidad de que las decisiones políticas articulen un sistema con ramificaciones interdisciplinarias)

La seguridad ciudadana había sido considerada un ámbito reservado a la policía, que debía garantizarla. También se atribuía al sistema de justicia penal alguna función en este asunto: la condena de los delincuentes y la disuasión de los que todavía no lo eran. Así, el código penal, la

justicia y la policía tenían que garantizar la seguridad ciudadana desde lugares distintos. Bien, de hecho, el concepto no ha sido idéntico históricamente, ya que en otras épocas más que de la seguridad de los ciudadanos hablábamos del mantenimiento del *status quo* sociopolítico o de orden público, pero ahora no entraremos en estas polémicas que han sido suficientemente tratadas y estudiadas<sup>1</sup>.

Hace ya algunos decenios, las primeras investigaciones sobre seguridad que tenían un mínimo rigor expusieron que ésta comprendía algo más que la delincuencia, ya que la percepción de seguridad/inseguridad de los ciudadanos no se correlacionaba siempre con los índices de delincuencia (las primeras encuestas de victimización lo mostraron con claridad<sup>2</sup>). Por otra parte, otras investigaciones igualmente fiables han planteado que hay factores sociales, ambientales y también individuales que favorecen o dificultan la comisión de actividades delictivas<sup>3</sup>. Tanto en un caso (percepción de seguridad/inseguridad) como en el otro (elementos que influyen en la delincuencia) parecía evidente que la policía y el sistema de justicia criminal no eran actores suficientes para afrontar con garantías de éxito el reto de la seguridad ciudadana. La segunda mitad del siglo XX proporcionó ejemplos paradigmáticos de esta insuficiencia, ya que mientras que el número de efectivos policiales y de la administración de justicia aumentaba, la delincuencia también lo hacía (de manera paradigmática en los años ochenta)<sup>4</sup>. Incluso últimamente estamos comprobando en nuestro entorno que un incremento del número de internos en las prisiones no comporta una reducción de las estadísticas delictivas<sup>5</sup>.

Esta sensación de fracaso se acentuó por la aparición de zonas, de barrios, en los que los operadores públicos de seguridad habían perdido el control de la situación. Son zonas en las que ni siquiera la policía está en condiciones de entrar con unas garantías mínimas de seguridad. Con frecuencia son áreas, espacios, donde se concentran personas y grupos en una situación económica y social muy desfavorable, muchas veces provenientes de la emigración extranjera, que varía en función del país. En Francia estaremos hablando de población proveniente del Magreb, mientras que en Alemania será población turca y en Estados Unidos, población de origen hispano. Se trata de zonas que han sufrido un proceso de marginalización que puede originar incluso la aparición de problemas serios de orden público, como ocurrió en Francia en 2005. Pero éste no es el único contexto en el que hallamos espirales de conflictividad que generan áreas en las que el Estado no tiene cabida. Las crisis políticas e institucionales, acompañadas de políticas populistas, también tienen consecuencias

trágicas en esta dirección. En estos momentos hay países –como, por ejemplo, Venezuela– que han entrado en una espiral negativa en la cual los secuestros exprés y los asesinatos están a la orden del día, con cifras que superan el centenar de personas muertas cada semana debido a este tipo de delincuencia. La policía no sólo no puede hacer frente a este tipo de problema, sino que es víctima de él en muchos casos, sobre todo porque algunos de sus miembros se ven presionados e influidos por las redes delictivas (eso cuando no forman parte de ellas directamente). El poder público, en todo caso, está perdiendo la batalla en estos espacios.

El final del siglo XX coincidió con la consolidación de una tendencia de cambio en nuestras sociedades. La creciente internacionalización de las grandes problemáticas y de las hipotéticas soluciones, la creciente movilidad de la población, los riesgos de la posindustrialización, la reaparición de la violencia política organizada con un carácter cada vez más global, la constatación del carácter periódico de las crisis económicas, la persistencia del cambio climático, que causa grandes desastres (inundaciones, seísmos submarinos, etc.), ampliaron muchísimo el ámbito de la seguridad originando la aparición del concepto *sociedad del riesgo*<sup>6</sup>. Este concepto está absolutamente alejado de la delincuencia y parte de la base de que nuestras sociedades (y sus ciudadanos) están sujetos a un gran número de riesgos para sus personas y patrimonios, y la función de los poderes públicos es la gestión de este riesgo a fin de mantenerlo entre límites asumibles por la población. Las actuales encuestas de victimización o de seguridad han mostrado que cuando se pregunta a los ciudadanos qué les genera inquietud responden que la crisis económica, la inmigración y el terrorismo internacional.

Estos factores provocaron un cambio radical del concepto de *seguridad ciudadana*, ya que la delincuencia no puede centrar el discurso de la seguridad, a pesar de que forma parte de ella. La seguridad ciudadana pasa a ser un concepto más amplio y complejo, incluye varios ámbitos que, como veremos más adelante, se refieren a la calidad de vida, la convivencia, la ordenación de los espacios, la existencia de buenos mecanismos de resolución de conflictos y, además, unos buenos servicios de policía y de justicia.

El concepto resultante puede resultarnos extremadamente amplio, como lo es el de seguridad humana, utilizado fundamentalmente en el marco de Naciones Unidas, y será necesario delimitarlo. En todo caso, deberemos tener en cuenta otros factores y otros actores a fin de diseñar políticas que respondan a los principales retos de la

seguridad, diferentes de la policía y el sistema penal, aunque éstos continúen siendo actores relevantes.

La mayoría de los Estados han intentado en algún momento, y con intensidades y modalidades distintas, articular respuestas o planes con cierta transversalidad para afrontar los problemas de seguridad. Se ha empezado a tomar conciencia de que sin tener en cuenta los diferentes ámbitos que hemos mencionado es francamente difícil hacer frente a los grandes retos actuales de la seguridad.

De todas formas, la conveniencia o no de articular sistemas integrados o complejos de tratamiento de la seguridad no es una verdad absoluta, sino que depende de las ideologías, de los valores que fundamentan las políticas de seguridad. Básicamente, hallaremos dos grandes bloques ideológicos que podemos simplificar de la siguiente manera:

- a) Los que piensan que los ciudadanos son perfectamente libres para decidir entre obrar correctamente e infringir las normas (lo cual crea, en consecuencia, inseguridad). Quienes deciden no seguir las reglas del juego tienen que ser castigados, y este castigo restablece la seguridad al intimidar a posibles futuros infractores. Cualquier otra respuesta de los poderes públicos sería perniciosa, ya que estaría promoviendo o estimulando la infracción, la inseguridad.
- b) Quienes piensan que la inseguridad, las infracciones, los delitos, aunque su ejecución final son resultado de decisiones individuales, se producen en el marco de contextos espaciales, sociales, económicos e incluso políticos, determinantes. Desde este punto de vista, la seguridad debería combatirse intentando modificar los contextos, las circunstancias que los facilitan.

El primer modelo implica una apuesta por el aparato policial y penitenciario, y el segundo, sin negar la necesidad de la existencia de estos aparatos, es partidario de invertir más en las estructuras y los servicios que favorecen la prevención situacional que comportan inseguridad y facilitan la delincuencia. De hecho, algunos autores muestran que existe una relación inversamente proporcional entre los presupuestos públicos altos en materia de gasto social y el número de detenciones llevadas a cabo por la policía. En los países con un alto nivel de gasto social el número de detenciones efectuadas por la policía es inferior al de los países con un estado social más débil<sup>7</sup>. Hay grupos que, a pesar de manifestar la bondad del segundo modelo, argumentan que es económicamente inviable, ya que significa incrementar de manera indefinida el gasto público. Es un argumento también discutible, sobre todo teniendo en cuenta el gran gasto

que muchos estados occidentales han llevado a cabo en sus sistemas policiales y penales en los últimos años con unos resultados, como mínimo, cuestionables<sup>8</sup>.

Obviamente, como concretaremos más adelante, estos dos grandes modelos teóricos no los hallaremos normalmente en estado puro, sino que la realidad nos muestra modelos con diferentes intensidades de elementos de ambos.

## 2. Los actores institucionales (el papel de los gobiernos supraestatales, estatales, locales y regionales en la producción de seguridad ciudadana)

Tradicionalmente, el actor fundamental en materia de seguridad ciudadana era el Estado. Como el concepto de seguridad ciudadana estaba muy relacionado con la soberanía, el poder coercitivo del Estado, eran impensables actores diferentes del Estado en este ámbito. Este escenario se ha visto alterado, en nuestro contexto geopolítico, por dos factores complementarios:

- a) La creación de las Comunidades Europeas en el año 1957, con las correspondientes ampliaciones tanto de miembros como de ámbitos de competencias, ha ido poniendo sobre la mesa que un espacio, económico en un primer momento y ahora ya social y político común, con libre circulación de personas y mercancías, requiere algunos elementos comunes de seguridad.
- b) La ampliación de las dimensiones de la delincuencia transnacional organizada ha comportado que los enfoques y las respuestas individuales de cada Estado resultaran absolutamente insuficientes e ineficaces.

Si ya desde principios del siglo pasado hallamos algunos intentos (tímidos en un primer momento) de internacionalización de la seguridad (con las primeras tentativas de cooperación policial internacional que, bastantes años después, darían lugar a la creación de Interpol)<sup>9</sup>, posteriormente, de manera gradual, empiezan a firmarse tratados internacionales de cooperación, y en las Comunidades Europeas ya se considera durante los años setenta la necesidad de llevar a cabo acciones comunes en algunas materias (Grupo de Trevi)<sup>10</sup>. El acontecimiento que provoca un cambio radical y acelera este proceso es, sin ninguna duda, el atentado contra las Torres Gemelas en septiembre de 2001, seguido de los atentados de Madrid y Londres pocos años después. Estos hechos pondrán sobre la mesa la necesidad de diseñar instrumentos normativos e incluso operativos, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea. En un período inferior a diez años se han producido cambios que eran impensables. Así, por

ejemplo, se han aprobado decisiones marco y directivas que homogeneizan la legislación estatal contra el terrorismo<sup>11</sup> y el crimen organizado<sup>12</sup>, que establecen la orden de detención europea<sup>13</sup>; se han establecido mecanismos que implican el reconocimiento de decisiones judiciales de un Estado miembro en el territorio de otros Estados miembros, se han ampliado las competencias de Europol<sup>14</sup>, que ha pasado a ser un órgano de la Unión (en lugar de un instrumento de colaboración intergubernamental)<sup>15</sup>; se ha creado la Escuela Europea de Policía, etc. El Tratado de Lisboa, ratificado recientemente por los Estados miembros, ya pone en común muchos aspectos del ámbito de la seguridad que no requieren la voluntad unánime de los Estados miembros para aprobar medidas o normas. Un elemento significativo para escenificar hasta qué punto existe en Europa un actor supranacional lo hallamos en el hecho de que todos los Estados miembros (que son, teóricamente, los «únicos» responsables de la seguridad) diseñan sus políticas internas de seguridad explícitamente a partir de los grandes programas de seguridad europeos, el Programa de La Haya (2004) y actualmente el Programa de Estocolmo (2009)<sup>16</sup>. De hecho, los acuerdos de Tampere de 1999 ya habían marcado las agendas estatales, sobre todo en materia de inmigración (asunto relacionado con la seguridad de manera recurrente en toda la Unión Europea). Toda la actividad europea en este ámbito destaca siempre la necesidad de mantener una aproximación transversal e integrada de la seguridad así como de respetar los derechos de los ciudadanos<sup>17</sup>.

En segundo lugar, los Estados tienen un papel destacado en el ámbito de la seguridad. Aunque algún Estado europeo (Alemania) ha atribuido la competencia de seguridad al nivel infraestatal (los *Länder*) y otros parten de un modelo de policía muy descentralizado (el Reino Unido), en todos ellos el que podríamos denominar Estado central tiene fuertes competencias para configurar aspectos importantes de la seguridad. Normalmente puede establecer las normas básicas que reglamentan la policía, las normas reguladoras de los derechos y las posibilidades de limitarlos, ejercen la dirección de los cuerpos de policía (en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea el Estado tiene uno o más servicios de policía, incluso en Alemania el *Bund* tiene la Oficina Federal de Investigación Criminal [BKA] y la policía federal –*Bundespolizei*–, con competencias restringidas, en el último caso, a transportes y fronteras)<sup>18</sup> e importantes funciones de coordinación sobre todo el sistema de seguridad estatal (siempre en casos de terrorismo y con frecuencia en materia de criminalidad organizada). Además, los Estados contribuyen a la elaboración de la agenda internacional y son los principales responsables de su aplicación interna.

Este histórico monopolio de la seguridad del Estado, sin embargo, se ha visto seriamente afectado por dos motivos: a) La mayoría de nuestros Estados tienen administraciones de distintos niveles territoriales. Incluso los Estados que no son federales o están descentralizados, tienen algún grado de descentralización en la administración (Francia, Portugal). En algunos casos existen niveles territoriales infraestatales (regiones, Estados federados o comunidades autónomas) que tienen competencias e incluso actores directos (policía) en el ámbito de la seguridad. Incluso cuando los niveles territoriales infraestatales no tienen competencias directas en materia de seguridad o policía, o la tienen muy limitada (Francia, Portugal e Italia), todos tienen alguna influencia en ámbitos que son imprescindibles para una buena ordenación de la seguridad. Todos tienen alguna competencia sobre urbanismo, educación, vivienda, servicios sociales, sanidad, mantenimiento de los espacios públicos, ámbitos que tienen una influencia nada despreciable en la seguridad, al menos en una aproximación sistémica.

- b) A pesar de la tan reiterada globalización de la seguridad, la creciente presencia de la criminalidad organizada y las indudables amenazas internacionales, los hechos que afectan a la seguridad se producen en lugares concretos, en territorios, en calles, en barrios determinados. Además, las incidencias de seguridad no son idénticas y homogéneas en todo el territorio estatal. En una ciudad las demandas de la ciudadanía en un barrio pueden ser completamente diferentes de las de los vecinos de otro barrio. En definitiva, en el ámbito local, la proximidad continúa siendo necesaria.

Por todo ello, aunque la concepción tradicional que ubicaba la seguridad en el nivel estatal todavía está muy viva, los Estados no tienen otro remedio que dar alguna relevancia a las administraciones infraestatales (regionales y locales). Están obligados a contar de algún modo con las otras administraciones al diseñar o, al menos, aplicar las estrategias de seguridad. Un claro ejemplo lo tenemos en España con el establecimiento en la normativa estatal de las juntas locales de seguridad, que reúnen a todos los operadores policiales presentes en este nivel y que están copresididas por el alcalde. En los Países Bajos y Bélgica, donde han seguido durante las últimas décadas procesos de unificación de sus servicios de policía, han mantenido divisiones o zonas locales en las que los representantes municipales de la población tienen un poder de influencia y de decisión muy alto.

Es decir, los actores regionales y locales son, con distintas intensidades, actores indispensables para las políticas de seguridad ciudadana. Eso no significa que el Estado no tenga la obligación de

garantizar ciertos mínimos homogéneos en todo su territorio, así como alguna eficacia, ni que los servicios que todavía están en poder del Estado no tengan ningún tipo de protagonismo. Lo que la realidad nos impone es un hecho fundamental: la seguridad es una realidad sobre todo urbana y que se define en un espacio concreto. En consecuencia, sin perjuicio de políticas o instrumentos de coordinación, las respuestas concretas deberán articularse, para que puedan ser eficaces, con la participación de todo aquel que sea necesario, sí, pero con influencia del ámbito local.

En países con una tradición centralista muy destacada en el ámbito de la seguridad, como Francia e Italia, donde el Estado había intentado suprimir o ningunejar a las policías locales, las dificultades de los cuerpos policiales para responder a los problemas de seguridad en un nivel muy concreto, muy reducido, han provocado que, de una forma más o menos tímida, caótica o desorganizada, se hayan vuelto a crear algunos cuerpos de policía local y se haya incrementado el número y la actividad de los preexistentes<sup>19</sup>.

Finalmente, no deberíamos olvidar que, aunque la seguridad pública tiene que ser dirigida, coordinada y controlada por los poderes públicos, los actores no públicos (privados) también tienen en ella un papel relevante. De entrada, porque las dinámicas propias de nuestras sociedades (gran movilidad, ocupación muy irregular del territorio, muchas actividades que generan riesgo, etc.) comportan que los poderes públicos no puedan proteger a los ciudadanos en todo momento y espacio, de modo que es necesario que la ciudadanía, siguiendo las pautas y las normas de los poderes públicos, asuma sus responsabilidades evitando riesgos y adoptando medidas que faciliten su seguridad. Además, hay actividades que generan riesgos de gran nivel o muy concentrados, que, como proporcionan cuantiosos beneficios económicos a actores privados, éstos deben asumir la garantía de la seguridad en estos espacios, ya que son los causantes de los riesgos (tenemos ejemplos claros de ello en las empresas químicas, las grandes superficies comerciales y los grandes acontecimientos deportivos o musicales). Estos actores privados tendrán que moverse en el marco del nivel local, sin descartar que puedan desempeñar algún papel en el ámbito regional y estatal en supuestos concretos y específicos cuando las circunstancias o la dimensión territorial del asunto lo requiera.

### 3. Las políticas públicas de seguridad ciudadana (del populismo punitivo –tolerancia cero– a la estrategia comunitaria –policía de proximidad)

Las políticas públicas de seguridad ciudadana responden, como hemos

visto, a una determinada concepción de la vida en sociedad, de lo que es bueno y lo que es malo, de la definición de la misión y los objetivos que los poderes públicos tienen que perseguir. La combinación de varios valores, de distintas perspectivas, puede dar lugar a políticas públicas muy diferentes. Entre estas opciones encontramos dos grandes modelos que teóricamente se hallan en los dos extremos del hipotético abanico de las políticas de seguridad posibles: el populismo punitivo (tolerancia cero) y la estrategia comunitaria.

El populismo punitivo ha tenido en los últimos años un protagonismo muy relevante a partir de la divulgadísima experiencia de las políticas de *zero tolerance* iniciadas en la ciudad de Nueva York por el jefe de la policía Will Bratton, con el apoyo político del entonces alcalde de la ciudad, Rudolph Giuliani, durante los años 1994-1996. Después de un largo período en el que se había impuesto la idea de que la intervención policial y la sanción penal no servían para resolver los problemas de seguridad –porque ésta no dependía únicamente del delito y, además, éste tenía causas terriblemente complejas–, en 1982 la aparición de un artículo muy simple y no excesivamente elaborado favoreció un cambio significativo de esta tendencia. Aquel año Wilson y Kelling publicaron su famoso artículo en el que expusieron su teoría de las ventanas rotas<sup>20</sup>. Según los planteamientos de estos autores, el desorden, tanto físico (una ventana rota que nadie repará) como social (conductas incívicas), causa cierta aprensión en los buenos ciudadanos, que terminan abandonando los espacios públicos porque se sienten inseguros en ellos, lo cual favorece que la delincuencia y los delincuentes se instalen en esos espacios, de modo que se entra en un proceso irreparable de degradación que lleva indefectiblemente a la gran delincuencia<sup>21</sup>. Los autores sostenían que la solución al problema se centraba en una actuación muy estricta de la policía, a fin de restablecer los controles sociales desaparecidos en los años previos, lo cual impediría cualquier tipo de desorden, infracción y delito. Para el buen funcionamiento de esta política era precisa cierta «comprensión» con la actuación de la policía y evitar la judicialización de todas las actividades policiales<sup>22</sup>. Doce años después, Will Bratton puso en práctica esta idea en la policía de Nueva York con la mencionada y mundialmente conocida política *zero tolerance*. Esta política se centraba en el ataque de cualquier infracción en la calle por pequeña que fuera (consumir bebidas alcohólicas, orinar, saltarse los torniquetes de entrada al metro, hacer pintadas en las paredes, consumir marihuana<sup>23</sup>), sancionando y, si procedía, deteniendo a los autores en las zonas clasificadas previamente como «desordenadas». Con esta estrategia política se pretendía arrestar a muchos delincuentes, ya que al identificar a los autores de pequeñas infracciones para

sancionarlos o detenerlos, se descubría que eran autores de otros delitos por los que todavía no habían sido sancionados. Además, la actuación policial intensiva intimidaría a los futuros hipotéticos infractores, que serían disuadidos de la realización de las conductas constitutivas de infracciones al comprobar que las posibilidades de ser sancionados eran muy altas.

Esta política coincidió con un descenso generalizado de la delincuencia en la ciudad de Nueva York (que había comenzado tres años antes de la llegada de Bratton y Giuliani)<sup>24</sup>. Inmediatamente, tanto el jefe de policía como el alcalde explicaron al mundo que la relación entre la política de *zero tolerance* y el descenso de la criminalidad era de causa efecto. Es decir, la seguridad había vuelto a la ciudad de Nueva York gracias a las políticas punitivas llevadas a cabo por la administración municipal. A continuación comenzó una corriente de admiración y de imitación en todo el mundo occidental, con independencia del color político de los gobiernos. Así, uno de los jefes de gobierno que se mostró partidario de esa política con más entusiasmo fue el laborista Tony Blair, aunque con algunos matices más «socializantes». Una de las primeras leyes emblemáticas de su primera legislatura fue la *Crime and Disorder Act* de 1998, que establecía mecanismos legales para responder adecuadamente a los desórdenes por parte de la policía y las autoridades locales. Posteriormente, los sucesivos gobiernos laboristas seguirían en la misma dirección con, entre otras, la *Antisocial Behaviour Act de 2003*.

En Francia, los gobiernos conservadores que sucedieron al de Lionel Jospin fueron los que más siguieron la tolerancia cero. En general, en Europa continental, la ola de tolerancia cero no significó un seguimiento mimético de la experiencia norteamericana, ya que el vínculo más o menos directo que Bratton establecía entre el desorden y la delincuencia no fue adoptado con la misma intensidad. Las principales consecuencias en Europa han sido dos:

- Recuperación de la idea de que la existencia de una amenaza punitiva seria y creíble intimida a los delincuentes y, por tanto, contribuye a la prevención del delito. Como ejemplo más ilustrativo tenemos las reformas constantes que incrementan las conductas incriminadas y la punición en los códigos penales francés, italiano o español (desde la elaboración del nuevo código penal español de 1995 contabilizamos más de 20 reformas en esta dirección). De hecho, en estos momentos, en España se ha aprobado una gran reforma que modifica delitos que ya habían sido reformados en los últimos años, entre ellos los hurtos.
- Cierta preocupación por combatir las conductas incívicas de modo más severo, asumiendo que el incivismo

causa inseguridad. La consecuencia más diáfana de esta tendencia ha sido la elaboración de múltiples normas municipales que tipifican muchas conductas incívicas como infracciones para facilitar así su denuncia y sanción por parte de las autoridades y sus agentes. Algunos autores han discutido su constitucionalidad por varios motivos, entre los cuales tiene una posición preeminente la estigmatización de determinados colectivos y de algunas formas de vida<sup>25</sup>.

Casi quince años después de la experiencia de Nueva York nadie ha podido constatar de modo empírico los efectos positivos de esta política, ya que en la mayoría de las grandes ciudades norteamericanas se experimentaron descensos notables de la delincuencia en el mismo período, tuvieron o no políticas de *zero tolerance*<sup>26</sup>. Precisamente, la investigación posterior ha puesto en evidencia la dificultad de establecer una relación causal entre desorden y delincuencia. Lo que nadie pone en duda es que el desorden, con frecuencia, puede comportar una percepción de inseguridad en algunos grupos.

En el otro extremo del abanico encontramos las políticas o estrategias comunitarias, que normalmente se acostumbran a calificar de policía comunitaria, de proximidad o de barrio, en referencia al instrumento prioritario que interviene en el proceso, la policía. Estas políticas ponen a la comunidad en el centro de la seguridad. Son los ciudadanos, los vecinos de los barrios que constituyen las ciudades quienes tienen que estar en el centro de la seguridad. Este planteamiento significa que la ciudadanía es el origen (establece las prioridades) y la finalidad de la seguridad ciudadana (recibe el servicio de ésta)<sup>27</sup>. La finalidad de los servicios públicos es satisfacer las necesidades de los ciudadanos y resolver los problemas que existen tras ellos, con la policía con un papel catalizador de estas políticas<sup>28</sup>.

Esta conexión intensa entre las autoridades y los servicios de seguridad y la población tiene, sin embargo, algunos límites:

- a) Los servicios de seguridad y el resto de servicios públicos no pueden satisfacer necesidades que implican infracciones manifiestas de la legalidad y de los derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales. Así, si, por ejemplo, los vecinos de un determinado barrio o país piden que cierto colectivo, etnia o nacionalidad sea expulsado de los espacios públicos, estaremos ante una petición que tendrá que ser gestionada de algún modo, pero sin acceder a la demanda específica en estos términos.
- b) La policía, que es el servicio de seguridad por excelencia, no puede

resolver por sí misma los problemas, los conflictos, las deficiencias que observa en la vida pública y que influyen en la percepción de inseguridad de la gente. Si, por ejemplo, hay déficit de servicios que favorecen que determinados grupos de jóvenes sean conflictivos, la policía puede advertir este problema, pero no puede resolverlo. Si hay problemas de convivencia por razones culturales entre vecinos de los mismos edificios o barrios, la policía puede llevar a cabo algunas intervenciones, pero difícilmente podrá resolverlo por sí misma.

En resumen, los poderes públicos –en este caso la policía, que, no nos engañemos, es el gran actor ejecutivo de las políticas de seguridad– tendrán que llevar a cabo la gobernanza de la seguridad en el sentido de que deberán «gobernar» (gestionar) los distintos actores y redes que, de un modo u otro, son los que influyen en la seguridad a fin de obtener un resultado positivo para la seguridad de los ciudadanos. Como puede verse, la filosofía comunitaria difiere notablemente de la punitiva, ya que la sanción y la pena son meros instrumentos y no el punto de referencia del sistema, como sucede en el caso de la *zero tolerance*.

No obstante, en la práctica podemos hallar concomitancias; es decir, políticas de *zero tolerance* que intentan arraigar en la comunidad (o en una parte de ésta) y políticas comunitarias que pueden, en situaciones concretas específicas, recurrir a prácticas de *zero tolerance* para reorientar una situación. En este último caso, sin embargo, las prácticas punitivas específicas responden a estrategias y objetivos más amplios y son meramente coyunturales<sup>29</sup>.

En el momento de hablar de cómo la policía tiene que gestionar las estrategias comunitarias, siempre aparece un debate de tipo organizativo que es más relevante de lo que se cree. La discusión se centra en si una estrategia de policía comunitaria debe tener un reflejo en la estructura orgánica del servicio de policía y, en caso de que lo tenga, si basta con ello para afirmar que estamos ante un modelo comunitario. Es decir, ¿es preciso que en el catálogo de puestos de trabajo del cuerpo aparezcan plazas catalogadas de «policía comunitaria» o no? Los partidarios de esta solución argumentan que, sobre todo en las estructuras muy burocratizadas o muy sindicalizadas, si no existieran estas plazas, los efectivos policiales se dedicarían o no a tareas de policía comunitaria, dependiendo del mando o la autoridad política de turno. La única forma de mantener el modelo sería la existencia de efectivos destinados a plazas que de acuerdo con su catalogación legal tendrían que llevar a cabo, necesariamente, las tareas de proximidad o comunitarias. La cuestión

de fondo, sin embargo, es que los cuerpos muy burocratizados se adaptan con grandes dificultades a las estrategias comunitarias.

En contra de la consideración de esta solución como adecuada, es preciso esgrimir con fuerza el argumento según el cual estamos hablando de políticas, de estrategias comunitarias, que difícilmente pueden limitarse a una unidad concreta o a unos puestos de trabajo concretos. Es decir, toda la administración de seguridad, todo el servicio de policía, tendría que imbuirse de los principios de la filosofía comunitaria, sin perjuicio de que unos se dedicaran con más frecuencia a mantener relaciones estables y fluidas con los vecinos y otros a la investigación de delitos o al orden público. Todos deberían tener presentes las prioridades de la población y organizar el servicio dirigido a los ciudadanos. Si para garantizar este tipo de políticas, la existencia de puestos de trabajo catalogados como tales ayuda o no es, una vez aceptados los grandes principios, una cuestión simplemente de estrategia.

Otro tema de discusión en estos momentos es cómo adaptar estos tipos de estrategias a la situación actual. Tradicionalmente, la policía comunitaria se había centrado en los patrulleros, los policías que patrullan en la calle, que a lo largo de su jornada encontraban a los vecinos en las plazas, en la puerta de la escuela, en las terrazas, en los bares, etc. A través de estos contactos recibían información tanto de los problemas existentes como de las necesidades del barrio, que después derivaban a las unidades o los servicios correspondientes a fin de articular alguna respuesta para ellos. Además, en algunos países (de manera muy clara durante la transición política española) se constituyeron asociaciones de vecinos muy estructuradas, activas y representativas que facilitaban el diálogo con la comunidad.

Actualmente, los vecinos están poco en la calle, sobre todo en horario laboral (en muchas familias trabajan los dos cónyuges), y las asociaciones, en general, han perdido fuerza y representatividad. ¿Qué significa esto para las políticas comunitarias? ¿Qué se debe dejar la calle? Una respuesta afirmativa demasiado taxativa podría resultar exagerada, pero lo que está claro es que, si el ciudadano tiene que ser el origen y la finalidad de la política y de los servicios de seguridad, debe buscarse el modo de mantener contacto con él. Si las nuevas tecnologías han hecho aparecer muchos foros de carácter virtual será preciso tenerlos en cuenta, sobre todo si en ellos se encuentran ciudadanos con los que se puede establecer contacto<sup>30</sup>. Lo importante en este modelo no es que la patrulla esté o no en la calle, sino el contacto, la comunicación con el ciudadano.

#### 4. Las estrategias de prevención de la inseguridad ciudadana (prevención social, prevención situacional, videovigilancia, la producción de espacio público orientada hacia objetivos sociales)

La prevención de la inseguridad ha sido siempre un asunto sobre el que existe un consenso ficticio. Todos están teóricamente de acuerdo en el hecho de que en materia de seguridad la prevención es el elemento clave, ya que la reacción, la represión de las conductas infractoras se produce cuando la infracción, el daño social, ya se ha producido. El problema reside en determinar de qué estamos hablando cuando nos referimos a la prevención. En este punto aparecen claramente dos grandes tendencias, que reproducen los paradigmas que hemos visto en el primer apartado de este artículo, que dan lugar a dos modelos claramente diferentes:

- a) Uno de ellos tiene como objetivo abordar los conflictos, los desajustes sociales y la deficiente articulación de la vida en sociedad, sobre todo en los espacios urbanos, que generan la inseguridad (prevención social).
- b) El otro basa la prevención en la reducción de oportunidades para delinquir (prevención situacional). El objetivo de la prevención tiene que ser eliminar los espacios ocultos y sin vigilancia, aumentar los policías que patrullan por la calle, instalar cámaras de videovigilancia en la mayoría de los espacios públicos, etc.

Se trata de posiciones que no son radicalmente excluyentes, ni verdades irrefutables en ninguno de ambos casos. De todos modos, es cierto que con mucha frecuencia los problemas de seguridad son consecuencia de desajustes y conflictos sociales, hay casos en los que la inseguridad la provocan personas perfectamente integradas en el sistema con el fin de obtener beneficios personales. Por otra parte, la prevención situacional llevada a sus últimos extremos convertiría nuestras sociedades en Estados policía, en un «gran hermano» que estaría siempre vigilándonos, sin tener en cuenta las razones, los elementos que favorecen la inseguridad o la delincuencia.

La prevención social intenta eliminar las causas, las circunstancias, los entornos que generan inseguridad. Por ejemplo, en un barrio poblado por personas con pocos medios económicos, sin espacios ni actividades para que los niños y los jóvenes puedan jugar y divertirse, hay muchas posibilidades de que estos niños o jóvenes acaben ocupando los espacios existentes y autoorganizando actividades que, sin constituir delito, generen inseguridad al resto de los vecinos (jugar a pelota encima de las aceras, cerca de las personas mayores, escuchar música con un volumen alto delante de viviendas

de personas que necesitan dormir, pintar las paredes con grafitos, incluso consumir alcohol o drogas, etc.). La *guetización* de algunos espacios o barrios, en los que se concentra un único tipo de población, normalmente de carácter marginal, con pocos recursos, sin poder de resistencia ante las presiones de las grandes organizaciones criminales, puede favorecer la implantación de estas mafias o gangs. Si nos centramos únicamente en reprimir las conductas criminales sin modificar la estructura social que las favorece, nos hallaremos, en el mejor de los casos, en una situación difícilmente modificable, ya que la detención de algunos criminales se compensará con la entrada de nuevos miembros<sup>31</sup>.

El instrumento actual de prevención situacional por excelencia (aparte de la presencia física de la policía o vigilantes de seguridad) lo constituyen las cámaras de videovigilancia. La multiplicación de los espacios de riesgo, la movilidad de las personas y el cambio de los hábitos sociales han comportado que sea imposible tener siempre alguien que mire qué ocurre en la calle. La videovigilancia ha aparecido como una solución ideal al problema. A través de la instalación masiva de videocámaras se pretende tanto reprimir a los infractores mediante la evidencia de los hechos grabados como la disuasión de los candidatos a infractores, que sabrían que sus actos podrían ser constatados. Esta fiebre filmadora<sup>32</sup> se ha puesto en funcionamiento sin tener en cuenta algunas cuestiones relevantes:

- a) Las cámaras significan una vulneración de derechos fundamentales innegable (a la propia imagen y sobre todo a la intimidad), que es preciso, en todo caso, justificar y ponderar<sup>33</sup>.
- b) Es necesario que alguna persona supervise en directo o a posteriori las filmaciones y alguien que gestione su almacenamiento y eliminación, cuando sea preciso, así como que se garantice el derecho de acceso de las personas que hipotéticamente puedan aparecer en ellas.

No hay investigaciones que constaten la influencia determinante de la instalación de videocámaras, más allá de cierto desplazamiento de las problemáticas en algunos casos. Incluso, en el último informe de la Policía Metropolitana de Londres, conocido en el verano de 2009, se constataba que, a pesar del gran número de cámaras existentes en Londres<sup>34</sup> son muy pocos los delincuentes que son detenidos y condenados gracias a las filmaciones, y que la mayoría de cintas no las había visto nadie, ya que no se disponía de personal suficiente a estos efectos<sup>35</sup>.

De todas formas, la realidad nos ha mostrado que la seguridad requiere una aproximación más compleja, más elaborada, que tenga en cuenta las causas de los problemas e intente

abordarlas, pero que tampoco rechace de manera irreflexiva elementos de prevención de las situaciones que pueden ser muy útiles y que, a veces, pueden provenir de reformas o planteamientos más de fondo<sup>36</sup>. Así lo ha entendido una corriente ya antigua<sup>37</sup> que pretende diseñar los espacios públicos teniendo en cuenta las actividades y a las personas que los utilizarán. Se trata de construir espacios que, además de considerar aspectos relacionados con la prevención situacional evitando los espacios ocultos o sin visibilidad, procurando una buena iluminación, etc., tengan presente que sean espacios con servicios para sus habitantes, que permitan la realización de varias actividades, que favorezcan la ocupación pacífica de los espacios públicos, la convivencia de distintos estratos sociales, etc.<sup>38</sup> Se trata de crear espacios socialmente integradores, que faciliten la vida a sus habitantes y su apropiación.

Esta conciencia de la necesidad de una aproximación transversal y plural a la seguridad ha conducido también a plantearse la necesidad de formalizarla, de planificarla. Si estamos de acuerdo en que los problemas de seguridad tienen múltiples aristas y, por tanto, necesitan de la actuación de múltiples actores, es necesario organizar las actuaciones de estos actores, que, como tienen origen y dependencias distintas, sólo pueden ponerse en funcionamiento conjuntamente si se formalizan sus relaciones. A esta necesidad responden los planes de seguridad, que están teniendo una presencia creciente en nuestras sociedades<sup>39</sup>, o los ahora arrinconados, por los gobiernos presididos por Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy, contratos locales de seguridad creados en Francia por el gobierno de Lionel Jospin. Todos ellos tratan de organizar la actuación de los actores (mayoritariamente públicos) de modo que contrarresten o minimicen los factores o elementos que favorecen la inseguridad.

#### 5. La evaluación de las políticas de seguridad ciudadana

La creciente politización y formalización de la seguridad ha puesto sobre la mesa la necesidad de evaluar las políticas y las estrategias de seguridad. Es imprescindible saber si las políticas y las medidas adoptadas resultan útiles para sus finalidades, tanto con vistas a su confirmación o rectificación como de la asunción de las distintas responsabilidades técnico-políticas que puedan derivarse de ellas. La búsqueda de indicadores que orienten en este sentido ha sido vertiginosa, frenética, en los últimos años. No es, sin embargo, una necesidad nueva, porque ya en la segunda mitad del siglo XX resultó patente la insuficiencia de los registros policiales como único indicador del estado de la seguridad (de hecho, los

registros policiales únicamente nos informan de la actividad de la policía en sentido estricto). Esta constatación favoreció la aparición de las primeras encuestas de victimización y seguridad, la *National Crime Victimization Survey* en Estados Unidos y la *British Crime Survey*. Estas encuestas buscaban obtener datos referentes a la cifra oculta de delitos, que no llega a conocimiento de la policía por razones distintas, y también sobre las opiniones y la percepción de la población respecto a la seguridad, información que no aparece en los datos policiales. Posteriormente, han seguido este camino las encuestas francesas, que se han consolidado recientemente con la encuesta *Cadre de Vie et Sécurité*; las llevadas a cabo en Cataluña a partir de los años ochenta y que han culminado con la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña, que dirige el Departamento de Interior de la Generalitat en colaboración con el Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona y el Ayuntamiento de la misma ciudad, que se realiza anualmente desde 1999. Muy recientemente, Eurostat ha iniciado una experiencia piloto de encuesta europea de victimización cuya finalidad es servir de parámetro comparable del estado de la seguridad y de la delincuencia en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Esta presión por tener indicadores fiables y transparentes, al alcance de todos, también ha llevado a ordenar y agilizar los registros policiales para hacerlos accesibles al público, lo cual ha significado una ruptura con el tradicional oscurantismo de las organizaciones policiales. Entre los ejemplos más destacados hay que mencionar la implantación del sistema COMPSTAT en la ciudad de Nueva York durante la puesta en funcionamiento de las políticas de *zero tolerance*. Este sistema permitía el seguimiento casi en tiempo real de la evolución de la delincuencia en todos y cada uno de los distritos policiales de la ciudad; esto permitía tomar decisiones de gestión y administración en materia de seguridad ciudadana (que podían implicar incluso el cese del jefe de la comisaría del distrito correspondiente) y, además, esta información era ofrecida al gran público con mucha inmediatez<sup>40</sup>. En Europa también hemos experimentado esta necesidad. Así, por ejemplo, Francia, que no había destacado por su transparencia en materia de registros policiales, estableció durante el mandato de Nicolas Sarkozy como ministro del Interior, un sistema para publicar mensualmente los datos de la delincuencia a través de la web del Observatorio Nacional de la Delincuencia y de las Respuestas Penales<sup>41</sup>.

La complejidad de los indicadores de la seguridad, debida a la pluralidad de los datos que se debe tener en cuenta, ha comportado la constitución de numerosos observatorios de la delincuencia y la seguridad que intentan,

desde una perspectiva más amplia, plural e independiente, ofrecer indicadores fiables sobre el estado y la evolución de la seguridad. En algunos casos estos observatorios han sido establecidos con carácter nacional (Francia e Irlanda), aunque normalmente los hallamos en el ámbito regional y local (Toulouse, Grenoble, Oporto, en algunas ciudades sudamericanas como, por ejemplo, Quito o Medellín, etc.). Muy recientemente la Unión Europea se ha hecho eco de esta necesidad y ha incluido, entre los objetivos del Programa de Estocolmo, la creación de un Observatorio Europeo para la Prevención de la Delincuencia, que obliga a la Comisión a presentar una propuesta concreta antes de final del año 2013<sup>42</sup>.

La vida de los observatorios existentes es, en general, muy breve y no tenemos todavía datos suficientes para evaluarlos con rigor. En todo caso, si ha resultado evidente que para efectuar evaluaciones consistentes acerca del estado de la seguridad hay que trabajar con indicadores de diversa procedencia y relacionarlos de manera adecuada a fin de aprovechar al máximo sus potencialidades, como, por ejemplo, ya hace algunos años que lo intenta el *Home Office* británico, que en su informe anual<sup>43</sup> trata de realizar una interpretación conjunta de los datos provenientes de los registros policiales y de la *British Crime Survey* en lo que se refiere a Inglaterra y País de Gales<sup>44</sup>.

1 Véanse, entre otros, Freixes Sanjuan (1992) y Brotat (2009).

2 Son, como veremos con más detalle en el último apartado de este artículo, las conocidas originariamente como «encuestas de victimización», que empiezan en los años setenta en Estados Unidos (la *National Crime Victimization Survey*) y en la década posterior en el Reino Unido (la muy prestigiosa *British Crime Survey*).

3 Entre las publicaciones más recientes, véase Wacquant (2010).

4 En España, los delitos registrados por el Ministerio del Interior pasan de 154.170 en el año 1972 a 1.029.996 en 1989, con un incremento global constante, con la única excepción de los años 1973 y 1988, en los que hay un pequeño descenso en relación con el año anterior. (Fuente: *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior* de 2004, p. 29, consultable en <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones/Archivos/publicaciones/catalogo/anuarios/04/onlinea/i1seguridadciudadana.pdf>). Si observamos otros países de nuestro entorno, hallamos tendencias similares, incluso más exageradas. Así, por ejemplo, en 1990, en la ciudad de Nueva York se registraron 2.262 homicidios o asesinatos, casi el triple de los ocurridos anualmente en España. (Fuente: [http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime\\_statistics/cscity.pdf](http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cscity.pdf)).

5 Los internos en las prisiones catalanas han pasado de 6.924 el 31 de diciembre de 2002 a 10.525 el 31 de diciembre de 2009. Es decir, han tenido un incremento de 3.601 internos en un plazo de siete años, lo cual significa el 52% de aumento en un corto período de tiempo. (Fuente: [http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIUS/bulleti\\_serveis\\_penitenciaris\\_desembre2009.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIUS/bulleti_serveis_penitenciaris_desembre2009.pdf)).

6 Véase Beck (2008).

7 Véase Curbet (2009), pp. 15 y ss.

8 Véase, por ejemplo, Waller (2008).

9 Sobre los orígenes y las funciones de Interpol, véase Anderson (1989).

10 Sobre los orígenes, las funciones y la evolución del Grupo de Trevi, véase Benyon et al.(1993).

11 Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, modificada por la decisión marco 2008/919/JAI, publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOUE) el 9 de diciembre de 2008.

12 Véase, por ejemplo, la decisión marco 2008/841/JAI, publicada en el DOUE el 12 de noviembre de 2008, que tiene como objetivo armonizar las legislaciones de los Estados miembros en materia de crimen organizado.

13 Véase la decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, con entrada en vigor en los Estados miembros el 1 de enero de 2004 (Diario Oficial de la Comunidad Europea, L 190 del 18 de julio de 2002).

14 Para tener una visión clara de la evolución de las funciones de Europol, véase DEN BOER (2007).

15 Véase la decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 (2009/371/JHA), de creación de la Oficina Europea de Policía como órgano de la Unión Europea desde el 1 de enero de 2010 (publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea del 15 de mayo de 2009).

16 Puede consultarse la versión en castellano en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>

17 Muy claramente notorio en el Programa de Estocolmo, actualmente en fase de ejecución.

18 Con la excepción ya citada de Alemania y, con matícies, el Reino Unido.

19 Véase Carrer (2003).

20 Véase Wilson i Kelling (2008).

21 Para una explicación más detallada de toda la construcción de la teoría de las ventanas rotas y su translación a las políticas de zero tolerance, véase Guillén Lasierra (2009).

22 Algunos autores han argumentado que, en el fondo, la teoría de Wilson y Kelling tiene como gran objetivo minar la corriente de derechos individuales que se había desarrollado en Estados Unidos en los años anteriores a la publicación del artículo (véase Bertaccini (2009)).

23 En este ámbito las detenciones pasaron de 3.000 en 1994 a 50.000 en el año 2000, sin que, por otra parte, el consumo de marihuana se redujera más que con otras políticas alternativas (véase Johnson, Golub y Dunlap, 2008).

24 Como indica, entre otros, Waller (2008), pp. 17 y ss.

25 Un caso muy paradigmático de esta controvertida tendencia ha sido la ordenanza cívica aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona (véase Borja, 2006).

26 Véase Guillén Lasierra (2009).

27 Definiendo la política a partir de la policía podríamos decir, siguiendo a sir Robert Peel, que la policía comunitaria parte del principio «the police are the people and the people are the police».

28 Aunque las políticas policiales dirigidas a la resolución de problemas, cuyo origen son los trabajos de Goldstein (véase, por ejemplo, Goldstein, 1990), se tratan a veces al margen de las estrategias comunitarias, tienen con ellas un nexo absolutamente innegable.

29 Martín López (2009). En el marco de un tratamiento de la violencia juvenil que podríamos calificar de «comentarista», la autora constata que la actuación policial en situaciones degradadas puede contribuir a que los jóvenes adviertan que sus grupos no son tan invulnerables como ellos creen y mostrarles la necesidad de optar por otras alternativas.

30 En Bélgica, algunas zonas de policía (Leuven) ya utilizan Facebook para mantener canales de comunicación con los estudiantes universitarios de la zona. En Helsinki, la policía está activa en Facebook y en You Tube.

31 En el número 11 de la *Revista Catalana de Seguretat Pública* (diciembre de 2002) se encuentran artículos que nos explican los criterios de las políticas de prevención en los países de nuestro entorno.

32 En Cataluña todavía se ha mantenido dentro de límites razonables. Entre los años 2007 y 2009 se han autorizado 209 dispositivos de videovigilancia (entre fijos y móviles) operados por los cuerpos de policía públicos (policías locales y policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra) (Fuente:

Servicio de Protección de la Seguridad Ciudadana. Secretaría de Seguridad. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación).

33 Véase Guillén Lasierra (2006).

34 Según datos de la autoridad británica en materia de protección de datos (*Information Commissioner's Office*), en 2007 se habían instalado ya en el Reino Unido 4,2 millones de videocámaras, muchas de ellas en Londres.

35 Véase el periódico Público del 28 de agosto de 2009.

36 En este sentido, véase Van Soomeren (2001).

37 Entre sus pioneros hallamos a Jane Jacobs, que con su libro *The death and life of greater American cities*, ya planteaba la necesidad de pensar las ciudades de forma que en ella hubiera personajes públicos en los espacios compartidos que pudieran llevar a cabo los controles sociales perdidos.

38 Véase, entre otros, LAUB (2010), que nos muestra claramente los problemas que plantea el urbanismo actual.

39 Como los planes de seguridad que está promoviendo el gobierno escocés, el plan nacional de seguridad de Bélgica o los planes de seguridad autonómicos que están proliferando en España, después de que la Ley 4/2003 los introdujera en Cataluña (donde ya se han efectuado dos ediciones) (véase Guillén Lasierra, 2006).

40 Una excelente descripción del sistema la encontramos en Silverman (1999). Más recientemente, el mismo autor, en un trabajo conjunto con John A. Etero, ha cuestionado la fiabilidad del sistema (véase Etero i Silverman, 2010).

41 Puede consultarse abiertamente en <http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/publications/bulletin-mensuel-h151.html>

42 Véase el apartado 4.3.2 del Programa de Estocolmo.

43 El último de estos informes, titulado *Crime in England and Wales 2008/2009*, es accesible en <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/crimeew0809.html>

44 Sobre la necesidad y las posibilidades de relación de distintos indicadores que se refieren a la seguridad, véase Nadal Gelada(2010).

Desde las sucesivas reorganizaciones del territorio del 2002 y 2005, se han repartido las responsabilidades y poderes municipales entre la Aglomeración, las ciudades y, en el caso de Montreal, los distritos. De esta forma, la seguridad pública y la lucha contra la pobreza dependen de la Aglomeración, la economía y la coordinación de los informes municipales son de responsabilidad de las ciudades y los servicios directos a la ciudadanía, como por ejemplo el ocio y la limpieza de la nieve, están bajo responsabilidad de los distritos, en el caso de Montreal, o de cada una de las 15 ciudades.

Al igual que todas las metrópolis, Montreal se enfrenta a problemas sociales como la vida en la calle o las toxicomanías. Asimismo, existen otros problemas que surgen a raíz de las dificultades de cohabitación entre las personas en riesgo de exclusión y los vecinos u otros usuarios de los espacios públicos. Estos problemas se ven especialmente intensificados en los períodos estivales. Efectivamente, Montreal, una ciudad turística y festiva (acogió alrededor de 6,7 millones de turistas en el 2009<sup>2</sup>), ofrece numerosos acontecimientos, como por ejemplo el Festival de Jazz, que atraen a un gran número de participantes provenientes de la ciudad, de la región, de otros puntos del país o del extranjero. Entre los participantes y los visitantes, se encuentran jóvenes y no tan jóvenes que, sin tener recursos o teniendo muy pocos, desarrollan varias estrategias para sobrevivir durante su estancia en el corazón de la metrópoli. Algunos invaden en grupo los parques para instalarse en ellos y dormir, lo que a menudo desagrada a las personas que viven, trabajan o circulan por los alrededores.

Montreal debe también transigir a una situación particular de esta ciudad: la enorme movilidad de su población. Así, el 44,9% de la población se traslada a los 5 años, y de este porcentaje, más de un tercio se traslada fuera de la ciudad.<sup>3</sup> Esta situación se puede explicar como consecuencia de dos fenómenos conjuntos. Por un lado, el 65,5% de las viviendas de Montreal son de alquiler, cuyos habitantes se pueden cambiar fácilmente de residencia, y por otro lado, una parte de la población se marcha de la ciudad en un período de cinco años, siendo sustituidos por un número casi igual de personas que llegan a la misma. Estos desplazamientos son básicamente de jóvenes que llegan a Montreal para estudiar, personas que buscan trabajo e inmigrantes. Estos últimos representan el 30,7% de la población de Montreal y residen en ella durante su integración al país. A menudo, los que consiguen integrarse se instalan en un barrio en las afueras de la ciudad, del mismo modo que algunas familias jóvenes de la sociedad de acogida.

La renta media anual de la población es de 30.132 \$, siendo más elevada en el caso de los hombres (34.525 \$) que en el de las mujeres (26.044 \$). La población activa de 15 años en adelante de la ciudad es de 853.975 personas, de los cuales 407.165 son mujeres. La tasa de paro se sitúa alrededor del 9,1%, mientras que el 14,0% de las familias tienen ayudas gubernamentales para cubrir sus necesidades. La frecuencia de rentas bajas en los hogares es del 31,2% y del 29,2% en las personas de 65 años en adelante. Este índice es del 32,7% en las familias monoparentales en las que el adulto es una madre y del 15,1% en las que el adulto es un padre. El 38,3% de los hogares de alquiler invierten un 30% o más de sus ingresos a pagar el alquiler bruto, mientras que en el caso de los propietarios esta cifra es del 22%.

Desde el año 2002, y en acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social del Quebec (MESS), la Agencia de Salud y Servicios Sociales de Montreal junto con otros colaboradores, la ciudad de Montreal estableció un mapa de zonas de intervención prioritaria.<sup>4</sup> Este mapa indica las zonas de mayor concentración de factores sociales como la monoparentalidad y la renta baja. Estas zonas prioritarias se han establecido partiendo de la distribución de los presupuestos, especialmente en el marco del acuerdo entre el MESS y la ciudad por la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la revitalización urbana y la implantación de proyectos piloto. Una revisión periódica permite actualizar los datos y considerar otros factores importantes que puedan surgir, como la presencia de personas mayores. Varios colaboradores han creído conveniente utilizar este mapa para la repartición de ayudas sin que ello signifique someter a dicho mapa los programas universales como por ejemplo el apoyo a las concertaciones locales.

## 2. Criminalidad y victimización

Por lo general, la criminalidad se encuentra en disminución constante en el territorio de la Aglomeración de Montreal. De hecho, los delitos en el 2009 fueron inferiores en un 4,3% de media en comparación con los 5 años precedentes, y han disminuido a lo largo de los últimos 10 años.<sup>5</sup> En el 2009, los delitos e infracciones del Código Penal han disminuido un 6,5% desde el 2005 y un 15,4% en los últimos 10 años.

En el año 2009, se denunciaron 24.682 delitos contra las personas, lo que representa una reducción del 7,6% desde el 2005 y del 11,3% desde 1999. Más concretamente, podemos establecer los siguientes datos:

- El número de homicidios aumentó ligeramente en el 2009, situándose por debajo de la media de 44 de los últimos 10 años y de la de 56 de los últimos 20 años.

# LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ALGUNAS METROPOLIS DE EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE

## LA SEGURIDAD EN MONTREAL, UN RESULTADO COLECTIVO

Marcel Cajelait

### 1. La ciudad de Montreal y sus habitantes

Montreal, situada en la isla que lleva el mismo nombre, está bañada por el río San Lorenzo, en el corazón de la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM) y cuenta con una población de alrededor de 3,7 millones de habitantes repartidos en 82 ciudades.<sup>1</sup> El territorio de la Aglomeración de Montreal, cuya población es de 1,85 millones de habitantes, cubre la isla y cuenta con 15 ciudades además de la ciudad de Montreal. Esta última tiene 19 distritos, en los que viven 1,62 millones de personas.