

SEGURIDAD CIUDADANA, POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y ESTRATEGIAS POLICIALES¹

Caty Vidales Rodríguez
Profesora Titular de Derecho Penal
Universitat Jaume I

Resumen: La percepción subjetiva de la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema real al que urge darle respuesta. La seriedad de los efectos que produce obliga a buscar mecanismos eficaces para reducir el sentimiento de inseguridad que caracteriza la sociedad actual. Poco contribuye a esta labor el tratamiento que los medios de comunicación dispensan al fenómeno de la delincuencia y, asimismo, escasa ayuda supone la adopción de una política criminal complaciente con las constantes reivindicaciones sociales de mayor intervención penal. Lo que, en cambio, sí juega un papel relevante es la labor policial y, más concretamente, la implementación de determinadas estrategias con han demostrado su capacidad para reducir la referida sensación.

Palabras clave: Inseguridad ciudadana, políticas de seguridad, estrategias policiales.

Recibido: agosto 2012. Aceptado: diciembre 2012

1 Este artículo es el resultado de una estancia de investigación realizada en el Centro para la Administración de Justicia de la Florida International University (Miami) durante el mes de marzo de 2010 y que fue financiada mediante una beca concedida por la Dirección General de Política Científica de la Conselleria de Educación de la Generalitat Valenciana.

Abstract: The subjective perception of insecurity has become a real problem which needs to be solved urgently. Due to the seriousness of his consequences we are inevitable forced to seek effective mechanisms to reduce the feeling of insecurity that characterizes our today's society. The treatment that the media give to the delinquency does not help us to gain such an aim. The same can be said about a criminal policy whose only purpose is to please the social demand of a greater criminal involvement. However, what is really called to play a greater role is policing and, more specifically, the implementation of certain strategies, which have proved their ability to reduce this aforementioned situation.

Keywords: Insecurity, security policies, policing strategies.

Sumario: I. Planteamiento. II.- La percepción de inseguridad ciudadana. III. Inseguridad ciudadana subjetiva y estrategias policiales. III. 1.- Policía comunitaria (Community Policing). III. 2.- Policía orientada a la resolución de problemas (Oriented-Problems Policing). III. 3.- Policía de mantenimiento del orden o de tolerancia cero ("Order Maintenance" Policing). IV.- Estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana subjetiva en España. V.- Bibliografía.

I. Planteamiento

Una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos es la seguridad o, por mejor decir, la falta de esta. Así lo demuestra el hecho de que la inseguridad ciudadana aparezca de forma constante en los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) como uno de los principales problemas que nos aquejan, tan sólo superado en la actualidad por el paro y la situación económica.

De una primera aproximación al tema sorprende que un fenómeno que despierta tanta inquietud resulte tan difícil de definir y aún más complejo de delimitar de expresiones cuyo significado es análogo, tales como las de seguridad pública, orden público, paz pública, seguridad personal o seguridad de los habitantes. Para dar idea de la complejidad de elaborar un concepto de seguridad ciudadana baste pensar que ni siquiera en la ley dirigida a su protección —la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero,

sobre Protección de la Seguridad Ciudadana — se encuentra una definición. No es extraño, por tanto, que los autores que se han ocupado del tema se hayan esforzado en precisar el alcance de tales expresiones².

Y si esta tarea ya es por sí compleja, hay que tener en cuenta, además, que a la equivocidad de estos términos se le une el hecho, advertido por ALONSO PÉREZ, de que en el ordenamiento jurídico español los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública se emplean de forma indiferenciada y sin concretar claramente su alcance³. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de precisar que la seguridad pública engloba tanto el orden público, entendido como protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales, como la seguridad ciudadana que supone la protección de personas y bienes frente a las acciones violentas, agresiones o situaciones de peligro⁴. Es, precisamente, esta

-
- 2 Al respecto, puede verse, entre otros, AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRA-GA, I., “Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: ‘voluntas legis’ e interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional”, en *La protección de la seguridad ciudadana*. San Sebastián, 1995, p. 21 y ss.; ALONSO PÉREZ, F., *Seguridad ciudadana*. Madrid, 1994, p. 13 y ss.; BROTAT I JUBERT, R., “Un concepto de seguridad ciudadana”, disponible en https://ov.dip-alicante.es/gestformweb/docs/recursos/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf; CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L., “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, en *Policía y Seguridad*. Madrid, 1989, p. 25 y ss.; IZU BELLOSO, M. J., “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 58, 1988, p. 1 y ss.; MUÑAGORRI LAGUÍA, I., “Del Estado protector a la autoprotección del Estado. ¿Hacia una nueva codificación?”, en *La protección de la seguridad ciudadana*. San Sebastián, 1995, p. 300 y ss.; RUIDÍAZ GARCÍA, C., *Justicia y seguridad ciudadana*. Madrid, 1997, p. 65 y ss.; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., *Libertad personal y seguridad ciudadana*. Barcelona, 1993, p. 126 y ss.
- 3 ALONSO PÉREZ, A., *Seguridad Ciudadana*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1994, p. 13.
- 4 En este sentido puede verse la sentencia de 8 de julio de 1982 (STC 33/1982) e idéntico criterio han seguido las SSTC 117/1984, de 5 de diciembre, 104/1989, de 8 de junio y 59/90, de 29 de marzo.

segunda acepción, la denominada seguridad en sentido estricto, la que aquí interesa. Y, más concretamente, la delincuencia como principal factor causante de esa inseguridad.

Ahora bien, se hace preciso advertir ya en estas consideraciones introductorias que no van a ser tratadas en esta sede todas las cuestiones relacionadas con esta problemática. Y ello no porque no revistan interés sino, antes al contrario, porque el número e importancia de las mismas precisan, sin duda, de un estudio más detenido. El objetivo que se persigue, mucho más modesto, no es otro que el de analizar la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en aras de reducir la inseguridad ciudadana. A tenor de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 104 de la Constitución, a ellas compete la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana.

Mucho se ha escrito acerca de la actividad que desarrollan a la hora de hacer frente a la criminalidad, constituyendo la prevención y represión de los delitos uno de sus principales cometidos. Parece, por tanto, innecesario insistir en este enfoque. Más desatendido ha estado, salvo honrosas excepciones⁵, el nada desdeñable papel que pueden jugar cuando de lo que se trata es de reducir la seguridad subjetiva; esto es, la percepción que tienen los ciudadanos del fenómeno criminal.

Planteado en estos términos, de lo que se trata es de decidir si la policía, como garante de la seguridad ciudadana por mandato constitucional, cumple su cometido manteniendo bajo control las tasas reales de delincuencia o si, además, le es exigible una mayor contribución en orden a reducir significativamente dicho sentimiento. En caso de que así fuera, procede preguntarse qué

5 Destaca el documentado trabajo de MEDINA, J., "Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2003, disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>. En igual sentido, RECASENS, A., "La seguridad y el modelo policial español", *Seguridad y Estado Autónomo*. Madrid, 1995, p. 51.

acciones policiales pueden resultar más eficaces para la consecución de tal propósito.

La respuesta a la primera de las cuestiones viene condicionada por las conclusiones que pueden extraerse de una aproximación —necesariamente limitada en esta sede— de las principales causas y consecuencias que produce la inseguridad ciudadana y, más concretamente, el miedo al delito; razón por la que a esta problemática se le dedica un epígrafe. Para dar respuesta al segundo de los interrogantes, se parte de que, como ha puesto de manifiesto BROTAT I JUBERT, no hay una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad; de ahí que, más que incrementar el número de efectivos, se hace necesario establecer acciones diferentes⁶. Por ello, me ha parecido oportuno hacer una breve alusión a las estrategias seguidas por la policía norteamericana, dado que atesoran una larga experiencia en hacer frente a esta problemática; de hecho, la reducción de la sensación de inseguridad ha venido considerándose una de las prioridades policiales desde la década de los años 80. Finalmente, una vez se ha procedido a ese análisis, se estará ya en condiciones de evaluar la respuesta policial frente a la permanente reivindicación social de mayor seguridad.

II. La percepción de inseguridad ciudadana

Se suele hablar de inseguridad ciudadana subjetiva en referencia tanto a la preocupación por el delito como al miedo al delito o, si se prefiere, miedo difuso y miedo concreto⁷. Así, mientras la primera se identifica con la inquietud abstracta ante el delito como problema social, el miedo al delito va referido al temor personal de ser victimizado. Se trata, como se ve, de dos conceptos estrechamente relacionados —de ahí que en ocasiones

6 BAYLEY, D., *Police for the Future*. Oxford University Press, 1994, p. 3; BROTAT I JUBERT, R., “Un concepto...”, *op. cit.*, p. 9.

7 RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad Ciudadana y Policía*. Madrid, 1988, p. 30.

se empleen como sinónimos— aunque no totalmente coincidentes⁸. A pesar de esta diferencia, en lo que sigue van a ser empleados indistintamente dado que, desde la perspectiva que aquí interesa, ambos aspectos plantean problemas muy similares.

Así, en primer lugar, interesa destacar que ambos sentimientos funcionan de manera independiente aunque, lógicamente, vinculada respecto de la seguridad ciudadana objetiva; razón por la que ha llegado a afirmarse que carece de un sustrato real⁹. En otros términos, y con las cautelas que derivan de la dificultad de medir ambas magnitudes, los estudios llevados a cabo permiten concluir que no existe una correlación directa entre las variaciones que experimenta las tasas reales (conocidas) de delincuencia y las fluctuaciones que se producen en la percepción que se tiene del fenómeno criminal¹⁰. Ello obedece, como han puesto de manifiesto VOZMEDIANO, SAN JUAN y VERGARA, a que tanto la preocupación por el delito como el miedo al delito, al tratarse de experiencias emocionales, dependen de la manera en que se procese la información y se interprete la realidad a partir de los elementos que proporciona el entorno¹¹.

8 Sobre esta cuestión puede verse, SERRANO GÓMEZ, A. (DIR.) y VÁZQUEZ GONZÁLEZ, C. (Coord.), *Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*. Madrid, 2007, p. 25; RUIDÍAZ GARCÍA, C., *Justicia...*, *op. cit.*, p. 65 y ss.

9 Como ha puesto de manifiesto GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, de las encuestas de victimización se desprende que quienes más temen al delito, son los menos victimizados. Que los delitos que más miedo desencadenan son los que menos se producen. Y que no siempre delinquen más las personas que más temor inspiran". GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., *Manual de Criminología. Introducción y teorías de la criminalidad*. Madrid, 1988, p. 97 y ss.

10 Al respecto, véase, GARCÍA ESPAÑA, E., y PÉREZ JIMÉNEZ, F., *Seguridad ciudadana y actividades policiales*. Málaga 2005, p. 25 y ss.; SERRANO GÓMEZ, A. (DIR.) y VÁZQUEZ GONZÁLEZ, C. (Coord.), *Tendencias...* *op. cit.*, p. 23 y ss.

11 VOZMEDIANO, L., SAN JUAN, C., y VERGARA, A. I., "Problemas de medición del miedo al delito. Algunas respuestas teóricas y técnicas". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 10-07, 2008; disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>

De ahí que no debe extrañar que, junto a factores personales (edad, sexo, pertenencia étnica, lugar de residencia, situación socioeconómica, victimización previa, etc.)¹², sociales y ambientales haya un alto grado de consenso en señalar la importante influencia ejercida por los medios de comunicación en la génesis de la sensación de intranquilidad. En efecto, el constante relato —en ocasiones, sesgado, parcial y distorsionado— de hechos constitutivos de delito contribuye de manera decisiva a la creencia de que la inseguridad es mayor ahora que cuando la información sobre los mismos no gozaba del innegable protagonismo que ostenta en la actualidad¹³.

Y, del mismo modo, quienes se han ocupado del tema coinciden en señalar que tanto la preocupación por el delito

-
- 12 Puede verse, BERENGUER MEDIAVILLA, R., *Miedo al delito: origen y prevención*. Tesis doctoral inédita. Valencia, 1989; CHAFER, H. y BYNUM “Fear of crime and criminal victimization: Gender-based contrasts”. *Journal of criminal Justice* 34, 2006, pp. 285 y ss.; GARÓFALO, J., “The fear of crime: causes and consequences”, en *The Journal of Criminal Law and Criminology*, nº 72, 1981, p. 839 y ss.; KILLIAS, M. y CLERICI, C., “Different Measures and Vulnerability in their Relation to different dimensions of fear of crime”. *British Journal Criminology* 40, 2000, p. 437 y ss.
- 13 ESCHHOLZ, S., “The media and fear of crime: a survey of the research”, en *University of Florida Journal of Law & Public Policy*, 1997, p. 37 y ss.; FUENTES OSORIO, J.L., “Los medios de comunicación y el Derecho penal”, en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología* vol. 7, (16), disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-16.pdf>; GARCÍA ARÁN, M., “Delincuencia, inseguridad y pena en el discurso mediático”, en *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. Díaz Pita*. MUÑOZ CONDE, F., (Dir). Valencia, 2008. HEATH, L., “Impact of newspaper crime reports on fear of crime”, en *Journal of Personality and Social Psychology*, nº 47, 1984, p. 263 y ss.; ROMER, D. HALL JAMIESON, K., y ADAY, S., “Television news and the Cultivation of Fear of Crime”, en *Journal of Communication*, Vol. 53, 2003, p. 88 y ss.; RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad...*, op. cit., p. 47 y ss.; RUIZDÍAZ GARCÍA, C., *Justicia y seguridad ciudadana*. Madrid, 1997, p. 153 y ss.; SOTO NAVARRO, S., “La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, núm. 07-09, disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>; VARONA GÓMEZ, D., “Medios de comunicación y punitivismo”, en www.indret.com/code/getPdf.php?id=1428&pdf=791_1.pdf

como el miedo a éste, fundados o no, constituyen un problema social real; llegándose, incluso a evidenciar que, por las trascendentes consecuencias personales y sociales que derivan, puede ser, incluso, más grave que el propio riesgo de victimización¹⁴. Desde luego, excedería con creces de los límites propuestos en este trabajo ocuparme detenidamente de los efectos que produce¹⁵. Para dar una idea de la magnitud del problema, basta con destacar que, según se extrae de la amplia bibliografía existente al respecto, supone un aislamiento de las personas, el abandono y progresiva degradación de espacios públicos, un mayor riesgo de conductas violentas, la modificación sustancial de estilos de vida, la estigmatización de grupos considerados peligrosos (jóvenes con escasos recursos económicos, extranjeros, vagabundos, etc.), la adopción de medidas de protección personal y, lo que aún es más preocupante, provoca la demanda social de mayor seguridad que, a veces, se ve plasmada en la toma de decisiones político-criminales desacertadas o, cuanto menos, cuestionables.

Así es por cuanto que no puede desconocerse que la evanescente alarma social ha servido de excusa para introducir algunas reformas que ponen en serio compromiso determinados postulados garantistas y no con el fin, como ha denunciado GONZÁLEZ CUSSAC, de reducir el delito, sino de calmar a la población y conformar la creencia social de que el Estado actúa y resuelve¹⁶. Y, en parecidos términos se pronuncia DÍEZ RIPO-

14 RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad...*, *op. cit.*, p. 15; RUIZDÍAZ, GARCÍA, C., *Justicia...*, *op. cit.*, p. 65; WARR, M., "Public perceptions and reactions to violent offending and victimization", en *Consequences and Control*. Washington, 1994.

15 Sobre esta cuestión, puede verse, GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., "Policía y criminalidad en el Estado de Derecho", en *Policía y Seguridad*. Madrid, 1989, p. 49. GOLDSTEIN, H., "Toward community-oriented policing: potential, basic requirements, and thresholds questions", en *Crimen and Delinquency*, nº 33, 1987, p. 6 y ss.; SKOGAN, W., "Fear of crime and neighborhood change", en *Communities and Crime*. University of Chicago Press. Chicago, 1986, p. 203 y ss.

16 GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., "El Derecho penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas", en *Terrorismo y proceso penal acusatorio*. GÓMEZ

LLÉS, para quien únicamente se persigue “disminuir las generalizadas inquietudes sociales sobre la delincuencia”¹⁷. Ciertamente es que los resultados del llamado *Derecho penal de la seguridad* no son tan visibles como los de la delincuencia, pero no por ello hay que olvidar que pueden ser igual de perniciosos. Aun reconociendo que no es esta la sede adecuada para efectuar un análisis crítico de la política criminal de marcado sesgo securitario¹⁸, no puede dejarse de denunciarse el contrasentido que supone la permanente reivindicación de un mayor intervencionismo punitivo y una respuesta penal más severa cuando simultáneamente la Administración de Justicia sufre un constante descrédito¹⁹. Ni que decir tiene que el incremento de conductas delictivas, o el endurecimiento de las consecuencias jurídicas de las ya existentes, poco contribuye a superar la ya endémica saturación del sistema de justicia penal. Y, lo que asimismo no deja de resultar paradójico, la desconfianza en ella y su atribuida incapacidad para dar una respuesta eficaz y rápida al fenómeno de la delincuencia constituye, a su vez, un

COLOMER, J. L. Y GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Coord.), Valencia, 2006, p. 65.

- 17 DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo modelo de la seguridad ciudadana”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-03 (2004), disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>; del mismo, “El derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, en *Política criminal y Derecho penal*. Valencia, 2003, p. 80 y ss.
- 18 Puede verse al respecto, DÍAZ PITA, M. M., y FARALDO CABANA, P., “La utilización simbólica del derecho penal en las reformas del Código Penal de 1995”, en *Revista Derecho y Proceso Penal*, nº 7, 2002, p. 119 y ss.; DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo...”, *op. cit.*; del mismo, “De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 07-01 (2005), disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>; GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., “La contrarreforma penal de 2003. Nueva y vieja política criminal”, en *Revista Xuridica Galega*, 2004; MAQUEDA ABREU, M. L., “Políticas de seguridad y Estado de Derecho”, *Serta: in memoriam Alexandro Baratta*. PÉREZ ALVÁREZ, F., (Coord.). Salamanca, 2004.
- 19 La opinión de la población sobre la Administración de Justicia puede verse en el X Barómetro del Consejo General del Poder Judicial, de 25 de septiembre de 2008.

importante factor generador de miedo al delito²⁰. De esta manera, se establece un peligroso círculo vicioso difícil de romper o, en el peor de los casos, interesadamente mantenido por quienes persiguen la obtención de rendimientos económicos y políticos a corto plazo²¹.

Ante la gravedad de la situación brevemente descrita, parece inaplazable la adopción de medidas tendentes a mitigar el sentimiento de intranquilidad. El principal escollo va referido a la propia naturaleza del problema y en este sentido, conviene tener presente que la estimación del riesgo es diferente en cada persona y, en consecuencia, también lo será la estrategia a seguir para incrementar su sensación de seguridad. No obstante, con carácter general, no creo pueda negarse la existencia de una relación entre inseguridad ciudadana y actuación policial²² y, de este modo, cobra importancia la segunda de las cuestiones anunciadas y de la que paso a ocuparme.

III. Inseguridad ciudadana subjetiva y estrategias policiales

Existe un vínculo entre la confianza en la policía y el miedo al delito y, como pusieron de manifiesto BOX, HALE y ANDREWS, la percepción de tranquilidad aumenta cuanto mayor es el grado de satisfacción con el trabajo realizado por la policía²³. Ya con anterioridad, en 1982, la Fundación de la Policía había

20 BERENGUER MEDIAVILLA, R., *Miedo al delito...*, op. cit., p. 129 y ss.; RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad...* op. cit., p. 43; THOMÉ, H. I., *Victimización y cultura de la seguridad ciudadana en Europa*. Universidad de Barcelona, 2004, disponible en tdx.cat/handle/10803/2866; p. 57.

21 Apunta esta idea CURBERT, J., "La producción de inseguridad en la sociedad global", disponible en rci.net/globalizacion/2005/fg515.htm

22 BARBERET, R., "La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina", en *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. Caracas, p. 2004 p. 170; BERENGUER MEDIAVILLA, R., *Miedo al delito...*, op. cit., p.116 y ss.

23 BOX, S., HALE, C., y ANDREWS, G., "Explaining Fear of Crime", en *The British Journal of Criminology*, vol. 28, 1988, p. 340 y ss; puede verse, también, CORDNER, G., W., "Fear of Crime and the Police: an evaluation of a Fear Reduction Strategy", en *Journal Police Science and Administration*.

desarrollado el primer estudio empírico de las estrategias para reducir la sensación de inseguridad, mejorar la calidad de vida del barrio y aumentar la satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios policiales. El experimento se llevó a cabo en las ciudades de Newark y Houston y los resultados obtenidos permitieron concluir que la mayor interacción entre ciudadanos y policía se tradujo no sólo en una reducción del temor al delito, sino que también en un descenso de las tasas de delincuencia²⁴. De este modo, como ya advirtiera MEDINA, la clave no está en incrementar la presencia policial, sino en que se produzca un cambio en el tipo de estrategias policiales desarrolladas y de las interacciones mantenidas con los ciudadanos²⁵; ello explica que, a continuación únicamente va a hacerse referencia — y, necesariamente escueta — a aquellas actuaciones policiales que han constatado una probada eficacia en la reducción de este temor, con independencia de los resultados que pueda atribuírsele en relación con la mayor o menor aptitud para reducir el número de delitos cometidos.

III. 1.- Policía comunitaria (*Community Policing*)

Bajo esta denominación se agrupan una serie de tácticas policiales que, aunque difieren entre sí, presentan como principal característica el estar al servicio de la comunidad. Se trata, en palabras de TROJANOWICZ y CARTER, de una nueva filosofía que persigue no sólo la reducción del delito y el desorden sino también la disminución del miedo al delito²⁶.

1986, n° 14, p. 223 y ss.; MOORE, H., y TROJANOWICZ, R. X., “Policing and the Fear of Crime”, en *Community Policing Classical Readings*. OLIVER, W. M., (Ed.). New Jersey, 2000, p. 92; WEISBURD, D., y ECK, J. E. “What can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?”, en *Annals* 593, 2004, p. 42 y ss.

24 El informe íntegro puede consultarse en <http://www.policefoundation.org/docs/citizenfear.html>

25 MEDINA, J., “Inseguridad...”, *op. cit.*, p. 18.

26 TROJANOWICZ, R. C., y CARTER, D. L., *Philosophy and Role of Community Policing*. National Center for Community Policing. Michigan State University, 1988, p. 17.

Se basa en los principios enunciados a principios del siglo XIX por PEEL quien, además de enfatizar esa vocación de servicio público subrayó el enfoque esencialmente preventivo y de cooperación con la comunidad²⁷. Si bien, el origen de la actual policía comunitaria debe situarse en Estados Unidos, en la década de los años 70 y como reacción frente a un modelo policial tradicional que se había mostrado incapaz de poner fin a los disturbios y al clima de violencia que se vivía²⁸. Como señalan RICO y SALAS, las importantes inversiones que se destinaron a la profesionalización de la policía a partir de los años 50, lejos de reducir la delincuencia y la sensación de inseguridad, fueron la principal causa de distanciamiento entre la institución policial y la sociedad civil²⁹.

Por ello, el nuevo modelo persigue como principales objetivos, la mejora de la sensación de inseguridad por parte de la población, el incremento de satisfacción con respecto a la intervención policial, mayor control social sobre la misma y la incorporación de los ciudadanos a la producción de seguridad. Para la consecución de tales fines, se involucra a la comunidad en la responsabilidad de disminuir los delitos (prevención comunitaria) y, lo que aún resulta más novedoso, en la evaluación de las

27 Los nueve principios sobre los que se asienta esta concepción son: la misión básica de la policía es prevenir la criminalidad y el desorden público; la capacidad de la policía de llevar a cabo su misión depende de la aprobación pública de su acción; la libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento de la ley para asegurar el respeto de la población; el grado de cooperación pública disminuye proporcionalmente la necesidad de uso de fuerza; se gana el apoyo público no por complacencia, sino demostrando un absoluto e imparcial servicio a la ley; el uso de la fuerza policial se requiere sólo y en grado necesario para cumplir con la ley, cuando la persuasión, exhortación y advertencias resultan ser insuficientes; la policía es la gente y la gente es la policía; la policía se limita a sus funciones y no usurpa aquéllas del aparato judicial; y, la prueba de la eficiencia policial es la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

28 BROGDEN, M., y NIJHAR, P., *Community Policing: Nacional and International Models and Approaches*, Reino Unido, 2005, p. 27 y ss.

29 RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad...*, *op. cit.*, p. 169 y ss.

acciones policiales. Ello implica, lógicamente, algunos cambios organizativos, entre los que destaca la descentralización del mando y el establecimiento de nuevos mecanismos de cooperación³⁰.

De ahí que la principal característica de la policía comunitaria sea el fuerte vínculo con la comunidad en la que opera. Se trata, por tanto, de un concepto fuertemente contextualizado que empleará tácticas diversas en función de los factores que concurren y las exigencias del entorno. A pesar de esta dificultad, de la abundante bibliografía que existe al respecto sí pueden extraerse algunos rasgos comunes³¹. En primer lugar, la implicación ciudadana en la lucha contra la delincuencia a través de la comunicación activa con miembros e instituciones de la comunidad; en segundo lugar, asumir que puede desarrollar un importante papel en la prevención del delito y, en consecuencia, adoptar un enfoque proactivo; y, por último, abarcar entre sus funciones la resolución de los problemas de la comunidad.

Evidentemente, no se trata de un sistema de actuación policial exento de reparos. Se le reprocha, principalmente, el no haber demostrado su eficacia a la hora de reducir la delincuencia³². Sí parece no obstante, haber obtenido resultados positivos en lo que se refiere a la reducción del desorden y del sentimiento de inseguridad y, además, ha supuesto una notable mejora de la

30 Sobre estas cuestiones, puede verse RICO, J. M., y CHINCHILLA, L., *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México, 2002, p. 43 y ss.

31 KRATCOSKI, P. C., y DUKES, D., *Issues in Communitary Policing*. Cincinnati, Ohio, 1995; MILLER, L. S., y HESS, K. M., *Community policing. Theory and Practice*. Minneapolis, 1994; OLIVER, W.L., *Community Policing Classical Readings*. New Jersey, 2000; del mismo, *Community-Oriented Policing. A Systemic Approach to Policing*. 2ª Ed. New Jersey, 2001; PEAK, K. J., y GLENSOR, R. W., *Community Policing and Problem Solving. Strategies and Practices*. New Jersey, 1996; SKOLNICK, J. H. y BAYLEY, D., *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. Batavia, Illinois, 1988.

32 Pueden verse las principales críticas en MASTROFSKI, S., "Community policing: a skeptical view", en *Police Innovation. Constrasting Perspectives*. WEISBURD, D., y BRAGA, A. A., (Ed.). Cambridge University Press, 2008, p. 44 y ss.; RICO, J. M., y CHINCHILLA, L., *Seguridad ciudadana...*, op. cit., p. 102.

imagen de la policía ante la ciudadanía, así como la mayor satisfacción respecto de los servicios que ésta presta³³. Y, asimismo, ha servido para constatar que el miedo y la preocupación por el delito funcionan de manera independiente respecto de los índices reales de delincuencia.

El significativo cambio que representó respecto de la situación anterior y el hecho de que se muestre como una opción válida para hacer frente a tan grave problemática, ha propiciado que este modelo se extienda por todo el mundo. En efecto, con la advertencia antes realizada, lo cierto es que pueden verse modelos inspirados en la filosofía comunitaria en varios países de todos los continentes³⁴.

-
- 33 Al respecto, RICO, J. M., y CHINCHILLA, L., *Seguridad ciudadana...*, *op. cit.*, p. 101. SKOGAN analizó los resultados obtenidos en seis ciudades americanas (Oakland, Birmingham, Baltimore, Madison, Houston y Newark) y constató como el miedo al delito había descendido en todas ellas. SKOGAN, W. G., «Community policing in the United States», en *Comparisons in Policing: an International Perspective*. Aldershot: Avebury Press, 1995, p. 102; del mismo, «The promise of community policing», en *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. WEISBURD, D., y BRAGA, A. A., (Ed.). Cambridge University Press, 2008, p. 27 y ss. Una evaluación del modelo puede verse en, CARTER, D. L., «Considerations in Program Development and Evaluation of Community Policing», en Regional Community Policing Institute. Wichita State University. 2000; WICOFF, M. A., «The Benefits of Community Policing: Evidence and Conjecture», en *Community Policing: Rhetoric or Reality?*. New York, 1988, p. 103 y ss.
- 34 Destacan la experiencia de algunas ciudades de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda y Sudáfrica. Una perspectiva comparada puede verse en BAYLEY, D., «Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies», en *Crime and Justice: an Annual Review of Research*. Chicago, 1979; del mismo, «International Differences in Community Policing» en *The Challenge of Community Policing; Testing the Promises*. California, 1994, p. 278 a 281; BROGDEN, M., y NIJHAR, P., *Community Policing...*, *op. cit.*; FRIEDMANN, R. R., *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. New York, 1992. OLIVER, W. L., *Community-Oriented Policing...*, *op. cit.*, p. 398 y ss.; RICO, J. M., y CHINCHILLA, L., *Seguridad ciudadana en América Latina*. México, 2002, p. 47 y ss.

III. 2. Policía orientada a la resolución de problemas (*Oriented-Problems Policing*)

Nace, igual que la policía comunitaria, de la necesidad de buscar alternativas eficaces a la policía meramente reactiva. Su origen puede situarse al final de los años 70 y principios de los 80, más concretamente, tras la publicación en 1979 de un artículo de GOLDSTEIN, considerado como el precursor de este modelo, en el que se formula un nuevo enfoque para mejorar la actuación policial³⁵.

Básicamente, podría decirse que se parte de que los incidentes son síntomas de uno o varios problemas y que no puede ser tratados aisladamente porque, de hacerse así, se ignoran las interconexiones que pudieran tener. De ahí que deben mejorarse los sistemas de búsqueda de información y desarrollar métodos de investigación sistemáticos que permitan dar una respuesta específica a cada problema adaptándose, eso sí, a las peculiaridades de cada caso. Para determinar cuál es la estrategia adecuada puede recurrirse a otros organismos públicos y privados, a lo que GOLDSTEIN denominó “búsqueda sin restricciones de respuesta específica”. Y, por último, resulta imprescindible someter dichas estrategias a una rigurosa evaluación con el fin de comprobar la efectiva resolución del problema y análisis del efecto que las intervenciones policiales tienen en la población³⁶.

Aunque presenta algunas rasgos comunes con la policía comunitaria y, asimismo, comparten determinadas estrategias³⁷,

35 GOLDSTEIN, H., “Improving policing: A problem-oriented approach”, en *Crime and Delinquency*, 1979, n° 25, p. 236 y ss.

36 GOLDSTEIN, H., *Problem-oriented policing*. Nueva York, 1990.

37 MOORE, M., “Modern policing”, en *Crime and Justice*, vol. 15. University of Chicago Press, 1992; SCHEUDER, M. C., CHAPMAN, R., y SHAPIRO, A., “Towards the unification of police innovations under Community Policing”, en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 32, n° 4, 2009, p. 706; SKOGAN, W., *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. New York, 1990.

por lo que frecuentemente se confunden³⁸, lo cierto es, como explica SHERMAN, que obedecen a razones históricas diferentes. Así mientras que la policía comunitaria surge, como ha quedado expuesto, para intentar poner fin al clima de violencia social y sobre todo a los disturbios raciales de la década de los 60, la policía orientada a la resolución de problemas nace como consecuencia de la crisis de la eficacia policial en la prevención del delito advertida en los años 70³⁹. De este modo, el concepto central de la participación comunitaria en la búsqueda común de reducción del número de delitos cometidos, el desorden y la percepción de la inseguridad pasan a ser sustituido por la obtención de resultados en la resolución de problemas que no se limitan ya a la prevención de la delincuencia.

Se opta, para ello, por una metodología más precisa y depurada que se conoce, por su siglas en inglés, como SARA⁴⁰. De forma resumida, podría decirse que el proceso consiste en la búsqueda de información acerca de los problemas que más preocupan a la comunidad. Este diagnóstico puede obtenerse por varias vías, siendo frecuente el recabar la opinión de los ciudadanos a través de entrevistas, reuniones o encuestas y, asimismo, mediante las actividades de patrullaje policial que, con el fin de facilitar la comunicación, debe hacerse a pie. Tras esta primera fase en la que se han detectado los problemas que precisan de una solución, procede el análisis de la situación atendiendo, necesariamente, a las características de la zona y a todos los factores que pudieran concurrir. Una vez se ha procedido a tal examen, se pone en práctica la estrategia diseñada y, de este modo, se posi-

38 Un análisis comparativo entre ambas, puede verse en, SCOTT, M., S., *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington, 2000, p. 97 y ss.

39 SHERMAN, L. W., "Policing for crime prevention", en *Preventing Crime: What's works, What doesn't, What's promising*. Report to the United States Congress prepared for the National Institute of Justice; disponible en <http://www.ncjrs.gov/works/chapter8.htm>; p. 3 y 4.

40 *Scanning, Analysis, Response y Assessment* (búsqueda, análisis, respuesta y evaluación).

bilita una solución más satisfactoria al problema de que se trate ya que puede hacerse uso de todos los recursos de que dispone la comunidad y no únicamente de los policiales. Finalmente, el proceso concluye con la evaluación del impacto de la intervención y de la efectividad de la respuesta generada⁴¹. Se trata, como se ve, de resolver problemas y no de responder a ellos.

Si bien es cierto que este sistema está diseñado para dar respuesta a problemas específicos, no lo es menos que por la flexibilidad que ofrece, permite ser adaptado en cualquier contexto. Esto, junto a las experiencias positivas de esta nueva concepción policial, ha hecho que pronto se extendiera por numerosas ciudades de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Australia, principalmente. El gran auge experimentado se debe al apoyo que ha recibido por parte del Departamento de Justicia de Estados Unidos que, desde 1994, viene concediendo subvenciones a las agencias locales de policía para que adapten esta sistemática. Asimismo, ha contribuido el hecho de que se ha constituido una red de información, llamada POPnet, que junto a su página web (www.popcenter.gov) proporciona información acerca de buenas prácticas, guías para solucionar problemas específicos (por ejemplo, prostitución, consumo de alcohol, tráfico de drogas, etc.), o foros de discusión.

Pese a que se ha considerado que se trata de la innovación más importante en la policía durante las dos últimas décadas⁴² y se ha llegado a afirmar que lo que define la función policial no es la aplicación de la ley penal, como hasta entonces se había entendido, sino la resolución de problemas⁴³, lo cierto es que no ha escapado a críticas; entre ellas, la desconexión que se produce

41 Más detalles sobre esta metodología puede verse, en CORDNER, G., y BIEBEL, E., P., "Problem-Oriented Policing in Practice", en *Criminology & Public Policy*, 2005, 4.2, p. 155 y ss.; GOLDSTEIN, H., *Problem...*, *op. cit.*, OLIVER, W. L., *Community-Oriented Policing...*, *op. cit.*, p. 108 y ss.

42 WEISBURD, D., TELEP, C. W., HINKLE, J. C., y ECK, J. E., "Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder?", en *Criminology & Public Policy*. 2010, vol. 9, p. 164.

43 ECK, J. E., *Alternatives futures for policing*. Nueva York, 1993.

entre el modelo teórico y la realidad⁴⁴ y la erosión que puede conllevar una competencia policial ilimitada, llegándose a dudar, incluso, de que un enfoque meramente proactivo sea compatible con el sistema de gobierno norteamericano⁴⁵. En cualquier caso, como señalan READ y TILLEY, el modelo SARA no es la única manera, ni tal vez la mejor, de resolver los problemas⁴⁶.

III. 3. Policía de tolerancia cero (“*Order Maintenance*” Policing)

El fundamento teórico de esta concepción de la función policial se encuentra en la conocida teoría de los cristales rotos formulada por WILSON y KELLING⁴⁷. En pocas palabras, lo que viene a decirse es que el desorden social —manifestado a través de signos como la presencia de prostitutas, drogadictos, mendigos, vendedores ilegales, etc.— o signos de desorden físico tales como la acumulación de basura, edificios, solares o vehículos abandonados, pintadas y grafitis crean una sensación de abandono y de inseguridad que, a su vez, provoca una disminución de los controles informales en la calle y, en última instancia, puede verse traducido en un aumento de la delincuencia. De ahí que, para acabar con el binomio desorden-delincuencia, la policía deba intervenir persiguiendo con todo rigor contravenciones menores.

Esta política fue implementada en numerosas ciudades americanas como Chicago o Los Ángeles pero, la experiencia más conocida quizás sea la de Nueva York, ciudad en la que se consi-

44 Al respecto, BRAGA, A. A, y WEISBURD, D., “Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice”, en *Police Innovation...*, *op. cit.*, p. 133 y ss.

45 VAUGHN, M. S., “Problem-Oriented Policing: A Philosophy of Policing for the 21st Century”, en *Criminal Justice and Behavior*. 1992, n° 19, p. 352.

46 READ, T., y TILLEY, N., “Not rocket science? Problem-solving and crime reduction”, en *Crime reduction research series*; disponible en <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/serien/n/CRRS/6-fr.pdf>

47 WILSON, J. Q., y KELLING, G., “Broken windows: the police and neighborhood safety”, en *The Atlantic Monthly Magazine*. Marzo, 1982, p. 29 a 38.

guió una importante reducción del número de delitos violentos⁴⁸. Sin embargo, este éxito debe matizarse por cuanto que hay otros factores que también incidieron en esa apreciable disminución, fundamentalmente, la disminución en el consumo de crack⁴⁹. Además, como han puesto de manifiesto ECK y MAGUIRE, en otras ciudades, con estrategias mucho menos agresivas, y con policías comunitarias u orientadas a la resolución de problemas, se consiguieron resultados igual de espectaculares en idéntico período⁵⁰. Asimismo se cuestiona si el éxito de la política de tolerancia cero se debió al mantenimiento del orden o, en cambio, obedeció al elevado grado de vigilancia que lleva implícito⁵¹.

En cualquier caso, hay que decir que esta omnipresencia policial puede producir altas cuotas de seguridad, sobre todo en aquellos sectores de la población que reclaman un mayor intervencionismo y una política de “mano dura”. En este sentido se ha señalado que, además de hacer frente a la delincuencia, combate el miedo al delito de la forma más directa posible: mediante la presencia policial visible dirigida a combatir las situaciones que estimulan el miedo al delito⁵². Pues no olvidemos que, como

48 Sobre el impacto de la intervención policial en los niveles de delincuencia, puede verse, CORMAN, H., y MOCAN, N., “Carrots, Sticks and Broken Windows”, en *Journal of Law and Economy*, nº 48 2005, p. 235 y ss.; KELLING, G., y SOUSA, W., *Do Police Matter?: An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*, en Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute, 2001; POLLARD, C., “Zero Tolerante: Sort-term Fix, Long-term Liability?”, en *Zero Tolerance. Policing a Free Society*. Londres, 1998, p. 60 y ss.

49 HARCOURT, B., y LUDWIG, J., “Broken Windows: New Evidence From New York and A Five-City Social Experiment”, en *Chicago Law Review*, nº 73, 2006, p. 291 y ss.

50 ECK, E., y McGUIRE, E., “Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence”, en *The Crime Drop in America (Cambridge Studies in Criminology)*, Cambridge University Press, 2000, p. 235 a 251.

51 TAYLOR, R. B., y HALE, M., “Testing Alternative Models of Fear of Crime”, en *Journal of Criminal Law & Criminology*, nº 77, 1986, p. 152.

52 SKOGAN, W. G., *Disorder... op. cit.*, p. 47 y ss.; en el mismo sentido, HINKLE, J. C., y WEISBURD, D., “The irony of broken windows policing: A micro-place study of the relationship between disorder, focused police

definiera FERRARO, el miedo al delito no es sólo una respuesta al delito, sino también a los símbolos que asociamos al mismo⁵³ y, entre ellos, ocupa un lugar destacado el desorden⁵⁴.

Sin embargo, no pueden desconocerse las importantes objeciones de que puede ser objeto. Así, además de la brutalidad policial que se denunció, no hay una evidencia clara de que el desorden conduzca inexorablemente al delito⁵⁵, igual que no puede afirmarse que la comisión de infracciones administrativas o faltas conduzcan a la realización de comportamientos delictivos; ni tampoco la hipótesis inversa, es decir, que quien lleva a cabo una conducta delictiva tiene en su haber la realización de actos incívicos previos.

En otro orden de consideraciones, se señalan los elevados costes que supone este modelo policial y la sobrecarga que significa para el sistema de justicia penal. No puede desconocerse, igualmente, que el tratamiento policial fue selectivo y la mayor parte de las personas detenidas pertenecían a determinadas minorías. Por último, se señala que una reacción policial agresiva y desproporcionada frente a actos de escasa relevancia puede constituir, incluso, un importante factor criminógeno⁵⁶.

crackdowns and fear of crime”, en *Journal of Criminal Justice*, nº 36, 2008, p. 503 y ss.

53 FERRARO, K., *Fear of Crime. Interpreting Victimization Risk*. New York, 1995, p. 8.

54 ROSS, C. E., y JANG, S. J., “Neighborhood disorder, fear, and mistrust: the buffering role of social ties with neighbors”, en *American Journal of Community Psychology*, nº 28, 4 p, 401 y ss.

55 Afirma la relación entre desorden y delincuencia SKOGAN, W. G., *Disorder...*, op. cit., p. 188 y ss. Cuestiona, sin embargo, esta relación HARCOURT, B. E., *Illusions of order: the False Promise of Broken Windows Policing*. Harvard University Press, 2001, p. 78.

56 Sobre estas cuestiones, puede verse, entre otros, HOWELL, D. B., “Broken lives from broken windows: the hidden costs of aggressive order-maintenance policing”, en *New York University Review of Law & Social Change*, 2009, p. 271 y ss., ROSENTHAL, L., “Policing and Equal Protection”, en *Yale Law & Policy Review*, 2003, p. 52 y ss. TAYLOR, R. B., “Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures”, en *Police Innovation... op. cit.* p. 98 y ss.

IV. Estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana subjetiva en España.

Como ha quedado expuesto, las prácticas policiales a las que se ha hecho referencia buscaban, junto a la reducción de los índices de delincuencia, un descenso en el nivel de percepción social de la inseguridad y una mejora en la imagen policial. En nuestro país, similares propósitos persiguió el conocido como Programa Policía 2000. Este proyecto se puso en marcha en 1999 y, en su primera fase, pretendía combatir los delitos que más alarma social producen en las principales ciudades españolas⁵⁷ para, con posterioridad, extenderse al resto del territorio nacional. Una de las claves para conseguir los objetivos propuestos era, precisamente, la proximidad. Para ello, se trató de aumentar la presencia constante de policías en las calles, estableciendo patrullas unipersonales. Sin embargo, las buenas intenciones con las que nació tan ambicioso Plan no se vieron acompañadas por la dotación de los medios personales y materiales necesarios por lo que el fracaso fue inevitable.

Evidentemente, esta experiencia fallida no significa que la implementación de una estrategia policial con un enfoque comunitario haya de correr la misma suerte. Las experiencias en otros países avalan la opinión contraria y, entre ellas, cabe destacar los importantes logros conseguidos por la policía de algunas ciudades norteamericanas. Bien es verdad que la realidad social de aquel país en nada es comparable a la nuestra y, en consecuencia, que una determinada medida haya funcionado bien allí no es garantía de éxito en nuestro país.

Esto es lo que sucedería, en mi opinión, en relación con la llamada policía de tolerancia cero. En efecto, además de que con frecuencia se trata, como han denunciado RICO y SALAS, de soluciones temporales o de carácter meramente simbólico⁵⁸, hay que tener presente que este tipo de actuaciones policiales

57 En concreto, Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Alicante y Málaga.

58 RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad...*, op. cit., p. 42.

requiere necesariamente de una implicación de todo el sistema de justicia y no creo que el nuestro esté, al menos de momento, en condiciones de soportar el colapso que podría producir la cesosa persecución de comportamientos de escasa entidad, ya sean constitutivos de infracciones administrativas, ya lo sean de faltas. Como digo, la saturación que supondría en nada contribuiría a paliar la extendida desconfianza en la Administración de Justicia que, recordemos, a su vez, es un factor que incide claramente en la sensación de inseguridad ciudadana. Y tampoco creo que favorezca a calmar dicha sensación una policía encargada en exclusiva del férreo mantenimiento de la ley y el orden que, con independencia de otras consideraciones, puede hacer recordar una época de nuestro pasado reciente y, aunque los cambios socio-políticos son evidentes, el riesgo de serio deterioro de la imagen policial y de distanciamiento con la población es idéntico. Pero, con todo, el argumento más contundente atiende a la finalidad perseguida y no puede dejar de advertirse la posibilidad de que este tipo de estrategia policial sea contraproducente. Como han puesto de manifiesto RICO y SALAS, un incremento de la represión no suprimirá o reducirá inevitablemente el sentimiento de temor de la población ante la criminalidad; antes bien, puede aumentarlo en la medida en que los ciudadanos piensen que a mayor número de actividades represivas debe corresponder una realidad criminal más seria⁵⁹.

Por tanto, si de lo que se trata es de reducir el sentimiento de inseguridad, todo apunta, como hemos visto, a la necesidad de establecer un diálogo fluido entre ciudadanos y policía, para que, de un lado, se establezca una relación de confianza y, de otro, la implicación conjunta lleve a resultados más satisfactorios. Parece, pues, que la policía comunitaria o la policía orientada a la resolución de problemas constituyen mejores opciones.

No obstante, me temo que la última de las alternativas sea de difícil implementación práctica. Así es por cuanto que la

59 RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad...*, op. cit., p. 55.

“búsqueda sin restricciones de respuesta específica” a la que se ha hecho referencia, obliga a buscar mecanismos adecuados para la coordinación y colaboración con otras instituciones y, esta labor puede verse dificultada por la complejidad que caracteriza el sistema público de seguridad en España. Además, se corre el riesgo, advertido por RICO y SALAS, de que la policía asuma cualquier tipo de función o se encargue sistemáticamente de suplir todas las carencias existentes en los demás servicios públicos⁶⁰. A todo ello hay que añadir, como también ha quedado expuesto, que una de las principales razones de su rápida expansión ha sido la decidida apuesta gubernamental y la importante dotación presupuestaria asignada para costear la infraestructura que precisa por lo que, no parece arriesgado aventurar que esta estrategia se vería obligada a arrostrar inconvenientes parecidos a los que hicieron fracasar el Programa Policía 2000. Finalmente, atendiendo a la finalidad perseguida, creo que el vínculo entre la policía y la comunidad es menos intenso por cuanto que ésta únicamente se limita a proporcionar información acerca de sus principales inquietudes y, en una fase posterior, a evaluar las soluciones ofrecidas sin que participe —o, al menos lo haga de forma directa— en la búsqueda de las mismas.

Así las cosas, el enfoque comunitario se muestra como la más viable de las alternativas y adquiere una especial relevancia en el ámbito local por cuanto que la policía puede erigirse en un interlocutor válido entre el poder político municipal —de cuya autoridad es expresión— y la comunidad a la que sirve. De hecho, en varios municipios se están desarrollando con éxito estrategias inspiradas en este modelo si bien con una finalidad más amplia que la mera reducción de la sensación de inseguridad.

Para la consecución de tal objetivo, puede ser especialmente apto el diseño de actividades conjuntas, entre estas pueden citarse sin ningún afán de exhaustividad y, naturalmente, sin perjuicio de que precisen de un desarrollo más detenido, el

60 RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad...*, *op. cit.*, p. 88.

diseño de campañas de prevención, la difusión de medidas de autoprotección, el establecimiento de auditorías de seguridad, la identificación y recuperación de zonas deterioradas, la planificación medioambiental, la elaboración de pautas de convivencia compartida, la resolución informal de conflictos a través de la mediación, la conciliación y la reparación, la atención y asesoramiento a las víctimas, etc. De especial interés me parece, aunque he de reconocer que ello es poco probable, que la policía ofreciese información seria, rigurosa y veraz acerca de los delitos cometidos en cada población, incluso revelando aquellos aspectos de los mismos que pudieran servir para prevenir conductas similares en un futuro. De este modo, la percepción del problema estaría basada en indicadores objetivos y no en meras impresiones subjetivas; se conseguiría, además, contrarrestar la influencia ejercida por los medios de comunicación y, finalmente, la difusión estratégica de información acerca de la labor policial contribuiría a aumentar el sentimiento de seguridad⁶¹.

Vemos, pues, que aún queda un largo camino por recorrer y no puede esperarse, porque la defraudación sería inevitable, que este ya no tan nuevo modelo policial sea la panacea para problemas sociales tan graves como los actos incívicos o los delictivos. Es más, no puede dejar de denunciarse que la generalización de tales prácticas se enfrenta a obstáculos nada desdeñables.

En primer lugar, los que derivan de la propia institución policial. Así debe vencerse la reticencia de algunos miembros de la policía que pueden pensar que la asunción de las nuevas funciones que esta orientación implica, compromete y devalúa la imagen que ellos mismos tienen de la labor policial. Y, del mismo modo, habrá que evitar que se asiente la falsa creencia de que no pueden dedicarse esfuerzos a evitar la sensación de inseguridad de los

61 Así lo han puesto de manifiesto SKOGAN y HARTNETT en la evaluación de un programa de difusión de la información llevado a cabo en la ciudad de Chicago, bajo la denominación de «Chicago Alternativ Policing Strategies». SKOGAN, W., HARTNETT, S., *Community Policing, Chicago Style*. New York, 1997.

ciudadanos sin detraerlos de los que se asignan, precisamente, a combatir aquello a lo que se teme. Desde el punto de vista organizativo, tampoco facilita mucho las cosas la estructura centralizada que caracteriza la mayor parte de estas plantillas. Y, en cuanto a la rendición de cuentas se refiere, no puede desconocerse que supone un importante escollo el hecho de que la productividad y, por tanto, el reconocimiento a la labor policial se mida por resultados y no por la puesta en práctica de medidas preventivas eficaces o la prestación de un esmerado servicio.

Con todo, los inconvenientes más serios se advierten en relación con la propia comunidad ya que puede ser reacia a la estrecha colaboración que este modelo entraña y, lejos de considerar que la seguridad pueda ser una responsabilidad compartida, considere que se trata de una obligación exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Es más, se corre el riesgo, y preciso es advertirlo, de que la demanda de una mayor implicación en materia de seguridad se malinterprete y se visualice como la incapacidad policial de mantener bajo control el fenómeno delictivo. Y si bien es verdad que se trata de un peligro remoto, no sucede lo mismo con el fomento que puede suponer de las tendencias represivas de un amplio sector de la población en contra de un tipo de delincuente estereotipado.

En efecto, no puede obviarse que una errónea interpretación de la filosofía comunitaria puede conducir a que la alianza policía-comunidad lleve a la exclusión de quien no es considerado parte de la misma y, en consecuencia, contribuya a una farisaica escisión entre vecinos y extraños. En este sentido, creo asiste la razón a DÍEZ RIPOLLÉS cuando afirma que la “implicación de la sociedad en el control de la delincuencia ha desplazado las energías de la comunidad *del afán por lograr la inclusión social de la desviación al interés por garantizar la exclusión social de los delincuentes*”⁶². Innecesario debería ser tener que recordar, como ha expuesto ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, que la seguridad

62 DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo...”, *op. cit.* p. 19.

tiene un carácter instrumental y, lejos de constituir un fin en sí misma, “su mantenimiento sirve para el despliegue de los derechos fundamentales de los ciudadanos”⁶³.

En definitiva, evitar que se asiente la sospecha generalizada, la injustificada atribución de peligrosidad a personas pertenecientes a ciertos colectivos y la ilimitada ampliación de los mecanismos de control social existentes constituyen los principales retos a los que se enfrenta el modelo comunitario de policía. A ello se le suma la nada desdeñable dificultad de intentar dar respuesta a una indefinida, cuanto no contradictoria, demanda social de seguridad. Por último, se hace preciso señalar que tan perjudicial resulta la desatención que, salvo contadas excepciones, ha sufrido la percepción de tranquilidad como que su consecución pase a constituir un objetivo prioritario de la actuación policial. De ser así, la búsqueda de medidas de impacto y el deseo de mejorar la imagen policial pueden ir en detrimento de la consecución de una mayor seguridad objetiva y, en consecuencia, suponer una merma en la eficacia de lo que ha sido su labor más tradicional que, en ningún caso, ha de quedar postergada.

V. Bibliografía

- ALONSO PÉREZ, F., *Seguridad ciudadana*. Madrid, 1994.
- AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., “Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: ‘voluntas legis’ e interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional”, en *La protección de la seguridad ciudadana*. San Sebastián, 1995, p. 13 a 69.
- BARBERET, R., “La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina”, en *El desarrollo*

63 ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., “La ley de Seguridad Ciudadana: un síntoma de la crisis del poder ejecutivo. Especial consideración del sistema penal”, en *La Protección de la Seguridad Ciudadana*. MUÑAGORRI LAGUIA (Ed.). San Sebastián, 1995, p. 448.

- local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. Caracas, p. 2004 p. 163 a 176.
- BAYLEY, D., *Police for the Future*. Oxford University Press, 1994.
- Del mismo, “Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies”, en *Crime and Justice: an Annual Review of Research*. Chicago, 1979, p. 109 a 127.
- Del mismo, “International Differences in Community Policing” en *The Challenge of Community Policing; Testing the Promises*. California, 1994, p. 278 a 281.
- BERENGUER MEDIAVILLA, R., *Miedo al delito: origen y prevención*. Tesis doctoral inédita. Valencia, 1989.
- BOX, S., HALE, C., y ANDREWS, G., “Explaining Fear of Crime”, en *The British Journal of Criminology*, vol. 28, 1988, p. 340 a 356.
- BRAGA, A. A, y WEISBURD, D., “Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice”, en *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge, 2008, p. 133 a 152.
- BROTAT I JUBERT, R., “Un concepto de seguridad ciudadana”, disponible en https://ov.dip-alicante.es/gestformweb/docs/recursos/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf
- CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L., “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, en *Policía y Sociedad*. Madrid, 1989, p. 25 a 45.
- CARTER, D. L., “Considerations in Program Development and Evaluation of Community Policing”, en *Regional Community Policing Institute*. Wichita State University. 2000; disponible en <http://webs.wichita.edu/depttools/depttoolsmemberfiles/rcpi/Policy%20Papers/CP%20Devel%20and%20Eval.pdf>
- CHAFER, H. y BYNUM “Fear of crime and criminal victimization: Gender-based contrasts”. *Journal of criminal Justice* 34, 2006, pp. 285 a 301.

- CORDNER, G., W., “Fear of Crime and the Police: an evaluation of a Fear Reduction Strategy”, en *Journal Police Science and Administration*. 1986, nº 14, p. 223 a 233;
- CORDNER, G. W., y BIEBEL, E., P., “Problem-Oriented Policing in Practice”, en *Criminology & Public Policy*, 2005, 4.2, p. 155 a 180.
- CORMAN, H., y MOCAN, N., “Carrots, Sticks and Broken Windows”, en *Journal of Law and Economy*, nº 48 2005, p. 235 a 255.
- CURBERT, J., “La producción de inseguridad en la sociedad global”, disponible en rcci.net/globalizacion/2005/fg515.htm
- DÍAZ PITA, M. M., y FARALDO CABANA, P., “La utilización simbólica del derecho penal en las reforma del Código Penal de 1995”, en *Revista Derecho y Proceso Penal*, nº 7, 2002, p. 119 a 152.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo modelo de la seguridad ciudadana”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-03 (2004), disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc>
- del mismo, “De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 07-01 (2005), disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc>
- del mismo, “El derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, en *Política criminal y Derecho penal*. Valencia, 2003.
- ECK, J. E., *Alternatives futures for policing*. Nueva York, 1993.
- ECK, E., y McGUIRE, E., “Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence”, en *The Crime Drop in America (Cambridge Studies in Criminology)*, Cambridge University Press, 2000, p. 235 a 251.
- ESCHHOLZ, S., “The media and fear of crime: a survey of the research”, en *University of Florida Journal of Law & Public Policy*, 1997, p. 37 a 52.
- FERRARO, K., *Fear of Crime. Interpreting Victimization Risk*. New York, 1995.
- FRAILE, P., “La percepción de seguridad: entre el delito, el

- conflicto y la organización del espacio”, en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Vol. XI, nº 245 (62), 2007. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24562.htm>.
- FUENTES OSORIO, J.L., “Los medios de comunicación y el Derecho penal”, en Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología vol. 7, (16), disponible en <http://criminol.ugr.es/recpc/07/recpc07-16.pdf>
- GARCÍA ARÁN, M., “Delincuencia, inseguridad y pena en el discurso mediático”, en *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. Díaz Pita*. MUÑOZ CONDE, F., (Dir). Valencia, 2008, p. 85 a 114.
- GARCÍA ESPAÑA, E. y PÉREZ JIMÉNEZ, F., *Seguridad ciudadana y actividades policiales*. Málaga, 2005.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., “Policía y criminalidad en el Estado de Derecho”, en *Policía y Sociedad*. Madrid, 1989, p. 49 a 72.
- GARÓFALO, J., “The fear of crime: causes and consequences”, en *The Journal of Criminal Law and Criminology*, nº 72, 1981, p. 839 a 857.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., “La contrarreforma penal de 2003”, en *Revista Xuridica Galega*, 2004; p. 19 a 32.
- del mismo, “El Derecho penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas”, en *Terrorismo y proceso penal acusatorio*.
- GÓMEZ COLOMER, J. L. Y GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., Valencia, 2006, p. 59 a 127.
- GOLDSTEIN, H., “Improving policing: A problem-oriented approach”, en *Crime and Delinquency*, 1979, nº 25, p. 236 a 258.
- _____, “Toward community-oriented policing: potential, basic requirements, and thresholds questions”, en *Crimen and Delinquency*, nº 33, 1987, p. 6 a 30.
- _____, *Problem-Oriented Policing*. New York, 1990.
- HARCOURT, B. E., *Illusions of order: the False Promise of Broken Windows Policing*. Harvard University Press, 2001.

- HARCOURT, B., y LUDWIG, J., “Broken Windows: New Evidence From New York and A Five-City Social Experiment”, en *Chicago Law Review*, n° 73, 2006, p. 271 a 315.
- HEATH, L., “Impact of newspaper crime reports on fear of crime”, en *Journal of Personality and Social Psychology*, n° 47, 1984, p. 263 a 276.
- HINKLE, J. C., y WEISBURD, D., “The irony of broken windows policing: A micro-place study of the relationship between disorder, focused police crackdowns and fear of crime”, en *Journal of Criminal Justice*, n° 36, 2008, p. 503 a 512.
- HOWELL, K. B., “Broken lives from broken windows: the hidden costs of aggressive order-maintenance policing”, en *New York University Review of Law & Social Change*, 2009, p. 271 A 329.
- IZU BELLOSO, M. J., “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 58, 1988, p. 233 a 254.
- KELLING, G., y SOUSA, W., *Do Police Matter?: An Analysis of the Impact of New York City’s Police Reforms*, en Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute, 2001.
- KILLIAS, M. y CLERICI, C., “Different Measures and Vulnerability in their Relation to different dimensions of fear of crime”. *British Journal Criminology* 40, 2000, p. 437 a 450.
- KRATCOSKI, P. C., y DUKES, D., *Issues in Community Policing*. Cincinnati, Ohio, 1995.
- MAQUEDA ABREU, M. L., “Políticas de seguridad y Estado de Derecho”, *Serta: in memoriam Alexandro Baratta*. PÉREZ ALVÁREZ, F., (Coord.). Salamanca, 2004, p. 1287 a 1298.
- MASTROFSKI, S., “Community policing: a skeptical view”, en *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. WEISBURD, D., y BRAGA, A. A., (Ed.). Cambridge, 2008, p. 44 a 73.

- MEDINA ARIZA, J., “Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2003; disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>
- del mismo, “Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2010; disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc>
- MILLER, L. S., y HESS, K. M., *Community policing. Theory and Practice*. Minneapolis, 1994.
- MOORE, H., y TROJANOWICZ, R. X., “Policing and the Fear of Crime”, en *Community Policing Classical Readings*. OLIVER, W. M. (Ed.). New Jersey, 2000, p. 83 a 95.
- MUÑAGORRI LAGUÍA, I., “Del Estado protector a la autoprotección del Estado. ¿Hacia una nueva codificación?”, en *La protección de la seguridad ciudadana*. San Sebastián, 1995, p. 287 a 335.
- OLIVER, W.L., *Community Policing Classical Readings*. New Jersey, 2000.
- , *Community-Oriented Policing. A Systemic Approach to Policing*. 2ª Ed. New Jersey, 2001.
- PEAK, K. J., y GLENSOR, R. W., *Community Policing and Problem Solving. Strategies and Practices*. New Jersey, 1996.
- POLLARD, C., “Zero Tolerante: Sort-term Fix, Long-term Liability?”, en *Zero Tolerante. Policing a Free Society*. Londres, 1998.
- READ, T., y TILLEY, N., “Not rocket science? Problem-solving and crime reduction”, en *Crime reduction research series*; disponible en <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/serien/n/CRRS/6-fr.pdf>
- RECASENS, A., “La seguridad y el modelo policial español”, *Seguridad y Estado Autónomo*. Madrid, 1995, p. 45 a 63.
- RICO, J. M., y CHINCHILLA, L., *Seguridad ciudadana en América Latina: hacía una política integral*. Siglo XXI, México, 2002.

- RICO, J. M., y SALAS, L., *Inseguridad ciudadana y delito*. Madrid, 1988.
- ROMER, D. HALL JAMIESON, K., y ADAY, S., “Television news and the Cultivation of Fear of Crime”, en *Journal of Communication*, Vol. 53, 2003, p. 88 a 104.
- ROSS, C. E., y JANG, S. J., “Neighborhood disorder, fear, and mistrust: the buffering role of social ties with neighbors”, en *American Journal of Community Psychology*, n° 28, 4 p, 401 a 420.
- ROSENTHAL, L., “Policing and Equal Protection”, en *Yale Law & Policy Review*, 2003, p. 52 a 71.
- RUIDÍAZ GARCÍA, C., *Justicia y seguridad ciudadana*. Madrid, 1997.
- _____, *Los españoles y la inseguridad ciudadana*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1997.
- SAPOZNIKOW, J., SALAZAR, J. y CARRILLO, F. (Ed.). *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Madrid, 2000.
- SERRANO GÓMEZ, A. (Dir.) y VÁZQUEZ GONZÁLEZ (Coord.), *Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*. Madrid, 2007.
- SCHEUDER, M. C., CHAPMAN, R., y SHAPIRO, A., “Towards the unification of police innovations under Community Policing”, en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 32, n° 4, 2009, p. 694 a 718.
- SCOTT, M., S., *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington, 2000.
- SHERMAN, L. W., “Policing for crime prevention”, en *Preventing Crime: What’s works, What doesn’t, What’s promising*. Report to the United States Congress prepared for the National Institute of Justice; disponible en <http://www.ncjrs.gov/works/chapter8.htm>
- SKOGAN, W., G., “Fear of crime and neighborhood change”, en *Communities and Crime*. University of Chicago Press. Chicago, 1986, p. 203 a 230.

- _____, “Community policing in the United States”, en *Comparisons in Policing: an International Perspective*. Aldershot: Avebury Press, 1995, p. 86 a 111.
- _____, *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. New York, 1990.
- _____, “The promise of community policing”, en *Police Innovation. Constrasting Perspectives*. WEISBURD, D., y BRAGA, A. A., (Ed.). Cambridge, 2008, p. 27 a 43.
- SKOGAN, W., HARTNETT, S., *Community Policing, Chicago Style*. New York, 1997.
- SKOLNICK, J. H. y BAYLEY, D., *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. Batavia, Illinois, 1988.
- SOTO NAVARRO, S., “La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, núm. 07-09, disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc>
- TAYLOR, R. B., “Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures”, en *Police Innovation... op. cit.* p. 98 a 114.
- TAYLOR, R. B., y HALE, M., “Testing Alternative Models of Fear of Crime”, en *Journal of Criminal Law & Criminology*, nº 77, 1986, p. 151 a 189.
- THOMÉ, H. I., *Victimización y cultura de la seguridad ciudadana en Europa*. Universidad de Barcelona, 2004, disponible en tdx.cat/handle/10803/2866
- TROJANOWICZ, R. C., y CARTER, D. L., *Philosophy and Role of Community Policing*. National Center for Community Policing. Michigan State University, 1988.
- VARONA GÓMEZ, D., “Medios de comunicación y punitivismo”, en www.indret.com/code/getPdf.php?id=1428&pdf=791_1.pdf
- VAUGHN, M. S., “Problem-Oriented Policing: A Philosophy of Policing for the 21st Century”, en *Criminal Justice and Behavior*. 1992 nº 19 p. 343 a 354.

- VOZMEDIANO, L., SAN JUAN, C., y VERGARA, A. I., “Problemas de medición del miedo al delito. Algunas respuestas teóricas y técnicas”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 10-07, 2008; disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc>
- WARR, M., “Public perceptions and reactions to violent offending and victimization”, en *Consequences and Control*. Washington, 1994, p. 1 a 66.
- WEISBURD, D., y ECK, J. E., “What can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?”, en *Annals* 593, 2004, p. 42 a 60.
- WEISBURD, D., TELEP, C. W., HINKLE, J. C., y ECK, J. E., “Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder?”, en *Criminology & Public Policy*. 2010, vol. 9, p. 139 a 172.
- WICOFF, M. A., “The Benefits of Community Policing: Evidence and Conjecture”, en *Community Policing: Rhetoric or Reality?*. New York, 1988, p. 103 a 120.
- WILSON, J. Q., y KELLING, G., “Broken windows: the police and neighborhood safety”, en *The Atlantic Monthly Magazine*. Marzo, 1982, p. 29 a 38.
- ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., “La ley de Seguridad Ciudadana: un síntoma de la crisis del poder ejecutivo. Especial consideración del sistema penal”, en *La Protección de la Seguridad Ciudadana*. MUÑAGORRI LAGUIA (Ed.). San Sebastián, 1995, p. 441 a 475.
- _____, *Libertad personal y seguridad ciudadana*. Barcelona, 1993.