

## **Glocalización de la Seguridad**

### Security Glocalization

NORBERTO ASER GONZÁLEZ TRIGO

Capitán

Guardia Civil (Reino de España)

<https://orcid.org/0000-0002-1109-7245>

[asertrigo@gmail.com](mailto:asertrigo@gmail.com)

### **RESUMEN**

Los cambios de recursos para garantizar la supervivencia estatal dieron lugar a la necesidad de negociar permanentemente entre Estados y al cambio del modelo de gobierno, más participativo y en red. Con respecto a esto último, el punto de partida es el eje local-global, aunque el Estado sigue siendo imprescindible para dirigir la sociedad. De esta forma, el tema de seguridad sigue siendo responsabilidad estatal, si bien no de forma unilateral. En este sentido cobra relieve la relación Estado-ciudadanía, con la creación de un foro de gestión del conocimiento que aproveche el capital intelectual de sus actores. De este modo, se estaría en condiciones de hablar de un modelo de seguridad desarrollado en consonancia con una sociedad en continuo cambio, de modo que se caracterice por su dinamismo y sea lo suficientemente flexible para adaptarse a las amenazas que surjan.

**Palabras clave:** Cambios; Estado; sociedad; local-global; seguridad; relación Estado-ciudadanía.

**ABSTRACT**

The changes in resources to guarantee state survival gave rise to the need to negotiate permanently between States and the change of the more participatory and networked model of government. With respect to the latter, the starting point is the local-global axis, although the State remains essential to direct society. In this way, the issue of security remains the state's responsibility, although not unilaterally. In this sense, the State-citizenship relationship is highlighted, with the creation of a knowledge management forum that takes advantage of the intellectual capital of its actors. In this way, one would be in a position to talk about a security model developed in line with a society in constant change, so that it is characterized by its dynamism and is flexible enough to adapt to the threats that arise.

**Keywords:** Changes; State; society; local-global; security; State-citizenship relationship.

**1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO Y EXPERIENCIAS ACTUALES****1.1. GLOCALIZACIÓN**

La idea principal de este título será comprender cómo se integra la estructura local, (la cual parece constituirse como el marco ideal de donde parta el impulso para responder a los retos globales), en un contexto global, y en concreto, en el ámbito de la seguridad.

Para entender este proceso recurrimos al término glocal, que en palabras de Rolan Robertson, (principal autor y difusor del término), deduce en una primera aproximación conceptual a través del Diccionario Oxford de Nuevas Palabras, que el término glocal y el nombre elaborado glocalización se han formado entrejuntando las palabras global y local para hacer una mezcla.

Sigue mencionando de acuerdo al Diccionario citado, que esta idea ha sido modelada según el japonés dochakuka derivada de dochaku, (el que vive en su propia tierra), y se trata originariamente del principio agrario de adaptar las técnicas de la finca que uno posee a las condiciones locales, pero que también ha sido adoptado en el ámbito japonés de los negocios para la localización global, una visión global adoptada a las condiciones locales.

Más específicamente, los términos glocal y glocalización llegaron a formar parte de la jerga de los negocios durante los años ochenta, si bien, el principal lugar de origen fuera de hecho Japón, un país que durante muchísimo tiempo ha cultivado rigurosamente el significado espacio-cultural de su propio país, y donde los aspectos generales de su relación entre lo particular y lo universal han recibido históricamente una atención casi obsesiva. (Fish et al. 1989)

Y así Robertson, concluye afirmando "que la forma de globalización se reconfigura en la actualidad de manera reflexiva, de tal modo que acaba haciendo de los proyectos de glocalización el rasgo constitutivo de la globalización contemporánea". (Robertson 2000)

Dicho de otra forma, el concepto genera el debate de cómo debemos pensar globalmente y actuar localmente, este nuevo espacio nos invita a la apertura de una multiplicidad de formas de ver el mundo, de conjugar intereses, de comprensión y diálogo entre los que cohabitamos de modo más próximo. Y aunque en estos últimos años hayamos asistido al proceso denominado globalización, (donde se erróneamente se cree que asistimos a un proceso de reduccionismo y supresión de conciencia individual), resulta que la inmensa mayoría del empleo, de la actividad económica, de la experiencia humana y de la comunicación simbólica es local y regional.

De hecho, Castells, entiende que: "el desarrollo local sostenible sólo es posible cuando la colectividad local deviene capaz de encontrar su nicho productivo, su propia especialidad y en cierto modo su identidad, que le permita relacionarse con su entorno globalizado con soltura. La identidad local es el ancla que permite engancharse a la globalización recibiendo algún beneficio. La escala de lo local (sobre todo en el espacio urbano, la ciudad) se revela cada día más como un nivel crucial para insertarse correctamente en el mundo globalizado". (Centelles, Navarro & Prats, 2004: pp. 312-313)

En otras palabras, los problemas locales deben encontrar una solución local, dado que el Estado nación, como resultado de una crisis de confianza ante la falta de operatividad y consecuente pérdida de legitimidad, deba redefinirse a través de la forma de Estado red para mantener su autoridad y así garantizar su soberanía distinta de la abordada en los capítulos anteriores, no es menos cierto, de acuerdo a Castells, que:

Los municipios tienen un futuro prometedor asumiendo roles que hasta ahora habían sido desarrollados por el Estado, fundamentalmente por el auge local en "la toma de decisiones sobre lo público, especialmente las de carácter estratégico, se da hoy inevitablemente en red, pero para que la red no devenga una cosa amorfa que evoluciona al albur de las inercias o de intereses poco transparentes, se necesitan fuertes dosis de liderazgo", el gobierno municipal resulta el líder óptimo. (Centelles, Navarro & Prats, 2004: pág. 314)

Asimismo, dada la importancia de la seguridad para el individuo, de la necesidad de garantizarla para poder desarrollar nuestra personalidad en un contexto de libertad democrática y encontrar así acomodo en la sociedad. Resulta necesario que a medida que las sociedades avanzan, y de que los ciudadanos fruto del

sentimiento de responsabilidad de participar en la coproducción de las políticas, deban estar presentes; y que aunque en el área concreta de la seguridad todavía se desconoce de modo preciso el modo en cómo debemos hacerlo, se han iniciado iniciativas en la forma de "Comunidades de seguridad", "Contratos de seguridad", "Policía de proximidad o comunitaria", "Consejos locales de seguridad", etc.

Para ilustrar la evidencia de estos procesos de cambio, y en cuanto al papel cambiante de las autoridades locales en materia de prevención y seguridad, se creó el Foro Europeo de Seguridad Urbana, en adelante FESU.

Dicho Foro, es una red europea de 300 autoridades locales creadas en 1987, con el apoyo del Consejo de Europa. El objetivo del FESU es fortalecer las políticas para prevenir la delincuencia y promover el papel de los electos en las políticas nacionales y europeas. El FESU funciona en todos los temas relacionados con la seguridad urbana mediante el establecimiento de vínculos entre las autoridades locales europeas a través del intercambio de prácticas y el conocimiento, la cooperación y la formación.<sup>1</sup>

De esta manera, los modelos de gobierno de seguridad local que se desarrollen al amparo de estos encuentros, tendrán diferentes formas, habida cuenta que a medida que transcurre el tiempo se suman nuevos actores, y desde esta perspectiva, resulta difícil creer que se puedan acordar medidas de carácter general para un campo tan concreto como la seguridad en la que influirán las condiciones y necesidades de cada país, región, localidad.

Y no menos importante, que se produzcan en ausencia de participación real de los ciudadanos, indispensable como se ha defendido hasta aquí, tanto a nivel

---

<sup>1</sup> Consultar: <http://efus.eu/es/>

estratégico como de aplicación, aunque de difícil ejecución en este último caso de no tener en cuenta sociedades creadas en un contexto de precariedad de prestaciones sociales básicas, o de falta de buen gobierno en todos los niveles administrativos del Estado.

1.2 El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones.

El título del presente capítulo corresponde con un artículo cuyo autor es Jacques de Maillard, profesor investigador de la Universidad de Rouen. En dicho artículo se analiza las políticas de seguridad de Francia en estas dos últimas décadas. En concreto, el ensayo busca comprender la coordinación interagencial y señala la existencia de un complejo conjunto de redes que gobiernan la seguridad.

Afirma el autor que el estereotipo tradicional de Francia, es la importancia de su centralismo político y administrativo, y en específico, de la seguridad pública, y que aún a pesar de la descentralización realizada en 1982, no se ha transferido ninguna competencia de seguridad a las autoridades locales. "El Estado no ha desaparecido y continúa jugando en el contexto francés un rol clave en el gobierno local del delito aún si no es capaz de dirigir las estrategias locales". (De Maillard, 2005: pág. 330)

Sin embargo, a partir de los años 80, fruto de las nuevas políticas públicas iniciadas en el ámbito local, se quiso reforzar el papel de las fuerzas de seguridad dependientes del Estado con iniciativas denominadas de "proximidad", a la vez que las autoridades locales adquirirían mayor protagonismo en el ámbito de la seguridad.

Este hecho, se produjo fundamentalmente porque de la acción descentralizadora, se decidió transferir más recursos económicos y poder de decisión a los

representantes electos a nivel local, adquiriendo competencias tales como el planeamiento urbano, ayuda social y de planificación del desarrollo económico.

Se inició así, la formulación de políticas públicas caracterizado por la cooperación entre diferentes actores interdependientes. Y que, "es este campo ahora dominado por una serie vasta de redes e instituciones entrelazadas que trascienden la clásica división público/privada y que generan mezclas híbridas compuestas por una pluralidad de agencias, profesiones y líderes de la sociedad civil". (De Maillard, 2005: pág. 326)

No obstante, como se ha mencionado, ninguna competencia en materia de seguridad pública fue transferida, aún a pesar de ello, consecuencia de los esquemas cambiantes en la forma de hacer política, y del rol creciente de las autoridades locales se produjeron resultados que siguen:

En 1983 se aprueba un decreto donde se autoriza a las municipalidades a crear concejos de prevención del delito, los cuales serían codirigidos por el prefecto (la cabeza nominada por el Gobierno central de las burocracias nacionales al nivel de departamentos y regiones), y el alcalde, lo cual provocó implícitamente que se reconociese de modo formal a las municipalidades en la prevención del delito.

Años después, concretamente, en octubre de 1997, la circular interministerial que venía a consolidar el papel cambiante de la seguridad, en síntesis:

"La seguridad no es un asunto sólo de la policía y la gendarmería, el sentimiento de inseguridad no depende solamente de los servicios de estos actores. Depende de numerosos factores: cohesión social, conciencia cívica, calidad de vida urbana, etc. Estos factores son parcialmente los resultados de la actividad de las

autoridades locales y de las iniciativas provenientes de la sociedad misma. Este es el motivo por el cual se necesita organizar una asociación activa y permanente de todos ellos a nivel local que sea capaz de contribuir a la seguridad, especialmente, los alcaldes y los actores de la vida social". (Circular Ministerial, octubre 1997).

Al mismo tiempo se estaba produciendo un progresivo aumento de las fuerzas policiales municipales, de 5.000 en 1983 a 18.500 en 2001. La línea oficial de dicha medida era que la policía municipal complementaría a la policía nacional y gendarmería. Aunque este argumento sufrió un cambio, cuando el día 15 de abril del año 1999 se adoptó la decisión de ampliar las competencias de la policía municipal, de tareas administrativas policiales a las de prevención del delito, asignándole así un papel a desempeñar en la represión del delito. (Roche 2005)

En consecuencia, el que el alcalde pasase a ocupar un papel preponderante en las decisiones de seguridad local, del aumento de policías locales y de su ampliación de competencias, que el área local de seguridad ocupase un lugar diferente al que venía desempeñando. De hecho Maillard resume esta afirmación en los puntos que siguen:

1º Con el uso de herramientas regulatorias, firmando ordenanzas para garantizar la seguridad de los habitantes de su circunscripción política administrativa.

2º Reclutamiento y profesionalización de varios actores: policía municipal, mediadores (con varios estatutos y funciones, administradores de seguridad local, etc.

3º Las municipalidades se han involucrado más y más en la administración de las *partnerships* locales.



4<sup>o</sup> Mayor financiación de las autoridades locales en equipamiento policial e infraestructuras a las fuerzas policiales del Estado.

A pesar de estos avances, el autor menciona ve inconveniente en su desarrollo, ya que dependiendo de la ideología política esta medida no se veía desde un mismo prisma, los neoliberales veían el contrato como un medio de reducir los costos mediante la implementación de nuevas herramientas de gobierno, reduciendo así el tamaño del Estado. Los funcionalistas/managerialistas como un medio para gestionar el entrecruzamiento de competencias entre diversos niveles de gobierno, y quienes están a favor de la participación ciudadana como una manera de gobernar "desde abajo" mediante la movilización de la sociedad civil. Incluso le atribuye falta de liderazgo al Estado, al afirmar que "no es realmente capaz de imponer algún criterio claro al que deberían ajustarse las políticas locales". (De Maillard, 2005: pág. 331)

De tal forma que la negociación entre Estado y autoridades locales todavía era limitada, se producía a través de varios Contratos Locales de Seguridad, en adelante CLS, no obstante, muchos alcaldes rechazaban la firma si el número de policías no se incrementaba en su municipio, a la vez que se ponían en marcha diferentes modos de acción cooperativa entre las autoridades locales y las policías dependientes del Estado por temor en muchas ocasiones a perder la "estación de policía".

Par ilustrar esta disparidad de criterios e implementación de políticas de seguridad local, pone como ejemplo a la ciudad de Nantes, prefectura del País del Loira, y la de Amiens en la región de Picardía. La primera combinaba seguridad y prevención, el ayuntamiento evitaba el término seguridad por

tranquilidad pública, favoreciendo un desarrollo urbano de los vecindarios populares, el alcalde puso en marcha una estrategia cooperativa con el Estado recociendo su preeminencia en las cuestiones de seguridad. Y en la segunda, la estrategia era favorecer el desarrollo económico para garantizar la seguridad en defecto de la cohesión social, que pasaba a un segundo plano en la agenda local.

Resumiendo, la descentralización ha dotado de mayor responsabilidad política a las autoridades locales en el ámbito de la seguridad, dado que el mundo actual se les exige un compromiso mayor en la prestación de servicios a los ciudadanos. Este hecho se ha producido fundamentalmente porque se han erigido como proveedores inmediatos de planificación y ejecución de los servicios, siendo la seguridad pública un servicio más que demanda la sociedad, no obstante, como se ha mencionado, no existe una idea común de lo que debe ser prioridad en la agenda política, y "los funcionarios locales elegidos popularmente tienen a menudo visiones conflictivas acerca de lo que debe hacerse". (De Maillard, 2005: pág. 335)

Y aún a pesar de todo, tal y como analiza Roche, este modelo emergente de seguridad local en Francia pone en evidencia que el papel desempeñado tradicionalmente por el gobierno central y sus agentes a nivel local está disminuyendo. Mientras que los enfoques y partes interesadas en su desarrollo se han vuelto más numerosos y diversos (ciudadanos, municipios, gobierno central, Europa, las empresas, las compañías de seguros). Esta observación lleva a la conclusión de que el Estado está perdiendo su monopolio en este campo, que ya no puede imponer su enfoque de arriba abajo y que una nueva forma de gobernanza de la seguridad mediante un contrato

territorial basada en el modelo explicitado se ha convertido en la norma. (Roche 2005)

### 1.3 Comunidades de seguridad en Inglaterra y Gales.

A continuación se describen las comunidades de seguridad en Inglaterra y Gales a través del prisma de Tim Hope y Adam Crawford, los cuales nos ofrecen una visión general del proceso llevado a cabo tras las reformas iniciadas en 1997 tras la llegada de los laboristas al poder. El argumento utilizado, es su afán de reducir la delincuencia a través de su programa de modernización aplicado a la prestación de servicios públicos, y el consecuente énfasis en la ejecución para la reducción de la delincuencia.

Un año después de iniciar su mandato, se aprueba la Ley sobre la Delincuencia y Desorden, en adelante CDA, que recogía en las secciones 5 y 7 la creación de las Asociaciones para la Reducción del Desorden y el Crimen, en adelante CDRPs. Dicha norma, establecía la obligatoriedad de colaboración conjunta entre las autoridades locales y la policía, además de otros organismos designados y la comunidad para acordar la implementación y planificación de estrategias en la prevención del delito.

Dichas medidas se complementaban con el derecho que permitía a los gobiernos locales hacer frente a los problemas de la delincuencia y desorden, convirtiéndose así, en un socio de pleno derecho en el control de la delincuencia, aunque no se concedía ninguna autoridad legal independiente o poder ejecutivo a las autoridades locales.

De esta forma, el gobierno central conservaba la dirección de los recursos policiales, cediendo la responsabilidad del servicio policial al poder local, y reservándose la posibilidad de tomar crédito por la reducción de la delincuencia, lo cual provocó un

enfrentamiento entre los Jefes de policía y el gobierno laborista.

Paralelamente a la aprobación de la CDA, se creaba la Comisión de Auditoría, cuyo función era la de definir cómo las autoridades locales deberían cumplir mejor sus nuevas obligaciones legales. En adelante, y tras diseñar el marco de cooperación local, se propusieron dos formas para implementar la política de seguridad: Por un lado se introdujo el concepto de desorden (ASBO), cepa del comunitarismo moralizante para proporcionar seguridad a la comunidad.

Y por otro, el "Best Value", régimen de gestión del rendimiento forzando a los CDRP a incrementarlo, a la vez se destinaban más recursos para poner en marcha programas y contratación de policías.

Blunket entiende, que el énfasis puesto para reducir la delincuencia, pudo haber descuidado la tarea de la creación de instituciones de constituir un nuevo gobierno de la seguridad en la comunidad, y que dicha negligencia podía haber dado lugar a un aumento de la inseguridad en la sociedad. (Blunkett, Britain 2003)

Para poder entender esta hipótesis y dar explicación al problema alegado por Blunket, resulta necesario entender de qué forma entendieron los diferentes actores el proceso.

Desde la Asociación de Oficiales Jefes de Policía, en adelante ACPO, enfocaron la eficacia policial desde un paradigma de gestión científica para las actividades de control del delito, incluyendo estrategias policiales orientados a la tolerancia cero, en delincuentes prolíficos, en la incautación de bienes robados en el mercado ilícito, además de aplicar la ciencia y la tecnología, incluidos el ADN y otras tecnologías forenses como sistemas de vídeo para la identificación. (Hope 2005)

Así Hope, ve en este paradigma policial la tendencia a restar importancia al papel de los interlocutores civiles, asegurando la reducción de la delincuencia como el principal objetivo, con un papel de liderazgo para la policía en CDRPs, que ahora se convierten en un foro subsidiario para ayudar a la policía.

Otro inconveniente, fue la falta de una definición gubernamental unánime de qué se consideraba comportamiento antisocial, ASBO, además de no identificar los orígenes de los problemas locales, sacándolos a la luz y negociando en vez de precipitarse en buscar soluciones rápidas. (Crawford 2002b)

En concreto Crawford ve un problema en falta de jerarquía de control ni líneas claras de responsabilidad entre los diferentes servicios y redes, falta de correspondencia y coherencia global. Se trata de una relación de menos gobierno, pero más gobernación. Esta ambigüedad para el gobierno se ilustra en el contenido de la guía del Home Office sobre las colaboraciones por la lucha contra la delincuencia y el desorden. El gobierno ha preferido dejar a las colaboraciones locales decidir el contenido de las estrategias. «Deliberadamente, evita definir los términos delincuencia y desorden y declara que, con razón, nada está excluido y nada favorecido» (Home Office, 1998).

Al respecto conviene decir que Crawford alega problemas de gestión directiva en el proceso desde cuatro puntos de vista, a saber:

- 1º Poca atención al proceso más complejo, que es la negociación de los objetivos compartidos, sobre todo cuando no hay ninguna jerarquía de control, provocando tensiones entre el enfoque de colaboración y los aspectos de la focalización interna de las reformas de gestión directiva.

2º La excesiva focalización interna sobre los resultados en términos de eficacia pueden llevar a las administraciones a concentrar sus energías en tareas y actividades concretas en detrimento de las tareas marginales. Y aunque menciona que si las diferentes partes están unidas por decisiones comunes y negociadas para políticas y resultados colectivos, con frecuencia fracasan en la identificación de las líneas de responsabilidad. Cita a Rhodes, en lo que éste ha definido como el problema de las manos múltiples, en que participan tantas personas que no se puede identificar ninguna contribución; y si ninguna persona será responsable después de la acción, entonces nadie se esfuerza previamente para comportarse de forma responsable. Como la autoridad es «compartida», es difícil aislarla y puede llegar a hacerse casi intangible.

3º Distanciamiento entre outputs, actividad de los servicios, de los outcomes, los resultados, con el consiguiente de que las «acciones» lleguen a ser prioritarias, hasta el punto de que los objetivos sociales queden eclipsados por los objetivos organizativos. Esto se puede entender como una medida impuesta, por la que se otorga una mayor prioridad a la medida que al servicio que esta debe identificar.

4º Existe el riesgo de que la aplicación de culturas de resultados a las organizaciones del sector público, transferida a los proyectos de colaboración de seguridad, centre más la atención en un objetivo de gestión que en la calidad del resultado. Especialmente, esto puede fomentar la concentración en torno a objetivos fáciles de alcanzar: los que tiendan a aportar resultados positivos, en consecuencia, apartarán

la atención y los recursos de las zonas más problemáticas o de los problemas de delincuencia difícilmente abordables.

Por último, señalar que ni la política punitiva de los Laboristas en enero de 2004, que hizo que la población penitenciara llegase a un nivel récord de 73.688 en Inglaterra y Gales, (alcanzando la tasa más alta por habitante en la Unión Europea), hizo que cambiase la percepción extraída de las encuestas de victimización, en el sentido de que no creyeron que sus comunidades fuesen más seguras tras la llegada de los laboristas e implementación de las políticas de seguridad descritas. Crawford defiende que la lógica de la Ley de 1998 y de la guía que la acompaña es impulsar la multiplicidad de distribuidores de servicios y de redes locales, fomentando las colaboraciones entre y a través de los sectores público privado y del voluntariado. Pero admite que se encuentra fragmentada generando una demanda de coordinación y colaboración entre las nuevas redes en el diseño de los servicios.

De este modo explica, citando a Rhodes: "Lo irónico y espectacular de la mercantilización es que se ha debilitado por las redes, mientras que al mismo tiempo la eficacia de las redes aumentaba". (Rhodes 2002)

De este modo Crawford propone una ausencia de gestión directiva jerárquica en la línea de la gestión de redes complejas, las redes y las decisiones de las colaboraciones se tendrían que gestionar sin intervención y con un gobierno a distancia. Habla de reforzar una mirada hacia el exterior que permita la adopción de medidas de eficacia e imposición de acciones. Definir los problemas de modo extenso con visión amplia. Cree importante la construcción e importancia del mantenimiento de la confianza como dinámica central en los proyectos de colaboración de seguridad local eficaces.

Señala, que la confianza es, si cabe, más importante cuando existen conflictos de estructuras, en que las colaboraciones se caracterizan por ideologías divergentes y/o cuando hay una cultura de desconfianza o de incompreensión.

No obstante, advierte que para establecer relaciones de confianza, es necesario advertir a las personas de los límites de su contribución y la de otras administraciones, de forma que no intenten nunca hacerlo todo y que no esperen de los demás resultados que ellos creen que estos pueden aportar. En consecuencia, es preciso que haya un respeto mutuo para los diferentes tipos de contribuciones.

Es significativo también destacar la opinión formada acerca de la función supervisora del Estado mediante auditorías, ya que piensa que ayuda a definir las concepciones públicas de los problemas para los cuales preconiza la solución. Como tal, citando a Power, cree, ello es constitutivo de un determinado estilo de regulación y de control que refleja profundamente los compromisos mantenidos para la comprobación y la confianza. La auditoría no es pura y simplemente una solución técnica para un problema, sino que "también proporciona las vías posibles para la redefinición de la práctica del gobierno". Su objetivo primordial son las organizaciones y sus subsistemas de control, como tales, están implicados en el control del control. (Power 1997)

En cuanto a Hope, nos habla de fortalecimiento de la comunidades, así reconoce que la premisa fundamental es que los ciudadanos y organismos se comprometan activamente coproducir la seguridad comunitaria. Si bien, reconoce las limitaciones del gobierno, con la promesa de que una nueva estructura institucional participativa fomentará la eficacia colectiva de los



ciudadanos y la participación de los servicios públicos de apoyo.

Se apoya en las ideas de Blunket, en lo que se refiere a la ciudadanía activa, un marco en que los ciudadanos tengan más oportunidades para definir y resolver los problemas de sus comunidades, así como fortalecerlas para que puedan mantener su propia organización y hacer frente a los problemas comunes. (Blunkett, Britain 2003)

Prueba de lo expresado, es el Libro Blanco sobre la reforma policial, el cual se fundamenta en la construcción de comunidades más seguras, aboga por una estructura de gobierno para el servicio de policía: un auténtico enfoque de abajo arriba para la toma de decisiones sobre la seguridad en la comunidad y oportunidades de participación directa, junto con un mecanismo de supervisión a nivel local.

Crawford piensa que el alojamiento vetusto, el paro, una escolarización de calidad mediocre, la falta de actividades de ocio para los jóvenes, etc., no son problemas públicos importantes en sí mismos. Por el contrario, su importancia puede percibirse cada vez más por la creencia de que terminan delincuencia y desorden. Se teme que los problemas sociales sean definidos como problemas de delincuencia que es necesario controlar, en vez de tratarlos en sí mismos, pudiendo representar la última criminalización de política social. En un punto, que las fronteras entre la política social y la prevención de la delincuencia se vuelven más difusas, se podría argumentar a favor del desarrollo potencial de una relación inversa, la socialización de la política penal, para la que la orientación tradicional y la financiación de la política penal cambien hacia una prevención proactiva por vía de un tratamiento social.(Crawford 2002b)

Con todo, Crawford entiende que las políticas locales de seguridad contemporáneas están sobreesaturadas: resultan de la interacción entre una variedad de actores que comparten preocupaciones similares pero también se oponen en torno a ciertos valores y prioridades. Si hay un intento de integrar estos actores y de promover un enfoque integrado con respecto al delito, también se nota una manera más competitiva y fragmentada de elaborar las políticas públicas, que hace legítimo el uso de la noción de gobierno. (Crawford 2002a)

Así, de modo esquemático se determina lo que Crawford ha puesto de manifiesto en los párrafos anteriores:

- Las fronteras entre las esferas públicas y privadas no están claras.
- Prevalen modos negociados de gobierno (en lugar de las jerárquicas).
- Se oscurece la distinción entre sanción, prevención, y mediación.
- La acción es fragmentada y conflictiva en lugar de ser coherente y racional.

#### 1.4 GESTIÓN DE LA SEGURIDAD LOCAL EN FINLANDIA: VIGILANCIA A TRAVÉS DE REDES

El título del presente apartado corresponde a Sirpa Virta del departamento de ciencia administrativa de la Universidad de Tampere (Finlandia). La idea principal del artículo gira en torno al sistema policial anglo-americano en la comunidad aplicado en Finlandia desde 1996.

Si bien, resalta que no es nada nuevo para Finlandia, ya que desde el año 1960 a través de la policía llamada del pueblo, se forjaba una larga tradición del estilo de policía comunitaria. Durante estos años la policía gozó y goza de gran confianza pública, la sociedad del bienestar se ha mantenido estable sin divisiones sociales significativas y el crimen es bastante bajo, por

lo tanto no ha habido necesidades urgentes o presiones para la reforma policial.

A pesar de ello, se aplicó la estrategia de policía comunitaria como parte de una amplia modernización del sector público, incluyendo la orientación a servicios para mejorar la eficiencia y responsabilidad. En adelante, se revisa el proceso de implementación llevado a cabo como de gestión enfocada hacia el cambio, así como las redes locales de protección y seguridad de planificación en la ciudad de Tampere.

Como se ha dicho, la policía en Finlandia goza de gran confianza por parte de la población, gracias a una larga tradición de estrecha relación entre ciudadano policía, y fruto desde que en los 60 se instaurase un tipo de policía llamado "policía de aldea", los cuales conocían y vivían con los residentes donde prestaban servicio.

Entonces, ¿Por qué una estrategia de policía comunitaria iniciada en Finlandia?, la respuesta fue que a raíz de una serie de encuestas realizadas por la policía en nombre de la mejora del servicio a partir de 1990, en base a sus resultados evidenció la necesidad social de que la policía fuese más visible y hubiese más patrullas a pie en las calles.

Puesta en marcha la implementación, lo primeros problemas fueron la falta de recursos, la resistencia entre los agentes al no considerarlo un trabajo propiamente policial, de los jefes de policía, los cuales tenían dificultades a la hora de transmitir la importancia del cambio, dado que algunos no se comprometían, y aquellos otros que sí lo estaban, no entendían muy bien el por qué del cambio, y por último la falta de priorizaron en los problemas, al principio todos eran importantes e inevitables.

Esquemáticamente fueron los que siguen:

- Policía comunitaria fue presentada como una nueva tarea (sin recursos adicionales).

- Perspectivas sobre el cambio en el nivel de gestión era demasiado general y demasiado débiles los argumentos para su aplicación efectiva.
- Personal tuvo que repensar y reorientar la labor de la policía sin la formación adecuada y la educación.
- Una pesada carga de expectativas sobre lo que pueden lograr las iniciativas fueron puestas sobre los agentes.
- Los puntos de vista y opiniones del personal no se tuvieron en cuenta en el inicio del proceso de implementación.

A la vista de los inconvenientes en la implementación, se decidió ver el proceso de implementación de modo dinámico, no como un modelo estático. Se entendió más como una alternativa o complemento a la labor policial convencional y no tan competitivo. La atención se desplazó desde el nivel operativo para incluir el nivel de gestión.

La estrategia principal de la policía comunitaria fue la creación de asociaciones locales y redes. Los principales objetivos son la elaboración de políticas (locales de seguridad / planes de seguridad), la identificación del problema (encuestas ciudadanas, el análisis de la delincuencia) y la resolución de problemas. El papel del agente de policía debe ser planificador, solucionador de problemas, organizador comunitario y el enlace de intercambio de información, la de trabajador del conocimiento.

En resumen y de acuerdo a Virta, el proceso de implementación ha sido el de hacer y aprender, se formuló una estrategia coherente, donde incluía medidas de apoyo construidas en la educación, planificación estratégica y evaluación equilibrada de un modelo basado en el cuadro de mando integral.

Además, incluía un sistema de gestión del conocimiento (delito análisis, intercambio de información, evaluación), requisito previo para la consecución de una comunidad operacional policial exitosa. (Virta 2002)

Lo nuevo, no son mini estaciones de policía o "cop-shops", sino la creación de redes y conocer a los residentes locales sobre una base nueva, formulación de planes, identificación de los problemas y su solución. Por lo tanto, en una primera fase de implementación en la coproducción de la seguridad, fue la policía la que con iniciativas policiales lideró los grupos dada la experiencia previa en la prevención del delito.

Otro factor que se tuvo en cuenta fue la composición y tamaño de las asociaciones, las cuales podían incluir representantes de agencias gubernamentales, municipalidades, empresas privadas, organizaciones de voluntarios e iglesias. Siendo su principal objetivo establecer una estrategia de seguridad local o regional. Con esto, se logró que a finales de septiembre de 2001, 203 ciudades y municipios tuvieran algún tipo de plan de seguridad, y al final de año que las 448 ciudades y municipios de Finlandia tuviesen previsto disponer de un plan de seguridad.

Según Virta, el propósito del proceso de planificación y trabajo en red es la construcción de un sistema permanente de gestión de la seguridad local. De este modo, se comparte la responsabilidad de la seguridad y prevención de la delincuencia en las comunidades aprovechando las ventajas que produce la sinergia de los actores en el proceso. Afirma también, que la gestión de redes es, sin embargo, un gran desafío a la policía, porque la policía juega un papel importante en la creación y facilitación de asociaciones y porque cada comunidad y sus problemas son únicos. En comparación con el trabajo policial tradicional, la gestión de las redes

es una gran manera de gestionar y dirigir las expectativas. (Virta 2002)

A modo de ejemplo hablaremos de la ciudad de Tampere, la cual es la segunda ciudad más grande de Finlandia, con aproximadamente 193.000 habitantes. El proceso de cambio se inició en 1997 con apoyo del actor político, siendo el primer objetivo realizar un plan de seguridad y conectar los problemas de seguridad con el programa más amplio de desarrollo urbano.

La red se componía de 17 personas que representaban a los siguientes colectivos: autoridades del ámbito social, de la salud, de la escuela, los sectores ambientales, técnicos de empleo, negocios, iglesias, organizaciones no gubernamentales y la policía. La formulación de la estrategia en el inicio del proceso incluyó los siguientes objetivos: disminuir y prevenir desorden, delitos menores y la exclusión social, así como encontrar a una visión común acerca de las cuestiones de seguridad para la construcción de modelos de cooperación y colaboración a través de redes.

El problema inicial, tras iniciar los estudios y proyectos conjuntos, fue la distinta visión que de seguridad tienen los distintos miembros de la red, lo cual originó que el concepto de seguridad se incluyese en casi todos los aspectos de la vida cotidiana. Por dicha razón, el siguiente paso fue definir los objetivos comunes, la coordinación de iniciativas paralelas, la recopilación de información, el establecimiento de prioridades y la asignación de las posibilidades de colaboración.

La solución práctica fue un éxito, se crearon métodos de trabajo basados en la división del campo de la seguridad en sub-procesos y definiendo los principales destinatarios, en total había 15 procesos, de los cuales tres de ellos fueron asignados a la policía, robo de

vehículos, violencia en las calles, y miedo a la delincuencia.

Como red, el grupo de planificación fue eficaz y suficientemente coherente para la formulación de políticas de seguridad, la información e intercambio de conocimientos funcionó bien y todos los miembros encontraron en el proceso un beneficio para sus propios campos. La ventaja de la sinergia fue significativa, especialmente entre la policía, las autoridades sociales, la iglesia y las autoridades de planificación ambiental.

Se logró el consenso sobre los objetivos, las prioridades y la seguridad con bastante facilidad, en parte debido a las técnicas de evitación de conflictos utilizados se basó en la formación de asociaciones de coalición. La policía tomó decisiones selección de los participantes, y eligió a los interlocutores tradicionales más importantes, autoridades sociales y los socios más cooperativos.

La politización del proceso se evitó intencionadamente por la policía, y los representantes de los responsables políticos locales no fueron invitados. Se argumentó que los principales participantes de las redes de vigilancia, tienden a extraerse de un conjunto limitado de grupos e instituciones que tienen interacción frecuente y de alta calidad en todos los asuntos relacionados con el tema de políticas. (McLeay 1998)

La red política original continúa su trabajo como un grupo directivo para la ejecución de la estrategia. Se construyeron redes vecinales constituidas principalmente por organismos sociales, autoridades de salud, representantes de las escuelas y organizaciones de voluntarios, el papel de la policía es principalmente como experto y enlace de intercambio de información. Cada red tiene sus propias estructuras y métodos de trabajo, su principal objetivo hacer planes a nivel de barrio y actuar juntos por un ambiente de paz y seguridad.

El resultado es ahora un enfoque más sistemático, integral y estratégico basado en una estrategia coherente de alianzas y redes. La gestión de la seguridad local significa la vigilancia a través de las redes y las redes locales son actores importantes en la planificación de la seguridad.

### 1.5 Los Koban de Japón

Otro sistema policial que busca la integración policía comunidad es el caracterizado por los Koban (Japón), siendo un país que de acuerdo al índice de paz global (Global Peace Index)<sup>2</sup> (indicador que mide el nivel de paz de un país o región) ocupa el décimo lugar del mundo en este año 2017.

Dicho sistema policial se caracteriza por los nombrados Koban (puestos de policía comunitaria y de proximidad incorporada a la cultura japonesa), es un modelo excepcional de policía orientada a la solución de problemas. Basado en la premisa de que la seguridad nacional se logra manteniendo la paz y la seguridad en cada localidad en particular, este enfoque tiene como requisito ineludible la colaboración estrecha entre la ciudadanía y los funcionarios policiales, vistos estos últimos, en primer lugar, como miembros de la colectividad. (Chalom et al. 2001)

Se constituye así una red de relaciones asociativas como piedra angular de todo el sistema, ofreciendo la oportunidad para que la policía, actores privados y públicos analicen conjuntamente los problemas persistentes en la colectividad, para elaborar soluciones sustentables. El punto de partida es que los métodos de resolución de conflictos no pueden depender de las tendencias de la criminalidad: para la policía, la clave del éxito en la superación de los obstáculos impuestos

---

<sup>2</sup>Consultar: <http://www.datosmacro.com/demografia/indice-paz-global>



por la criminalidad y el sentimiento de inseguridad se encuentra más bien en la consulta y participación ciudadana. (Chalom et al. 2001)

### 1.6 Amenazas de lo global hacia lo local, up down y bottom up.

Aunque no es asunto central de este trabajo, realizaré una aproximación muy breve a las amenazas de seguridad global hacia lo local y de qué forma lo local puede ayudar en la prevención de estos peligros globales.

En esta última década hemos sufrido el terrorismo extremista, el cual se caracteriza por una estructura organizada en red, una dirección centralizada y núcleos operativos dispersos, permitiéndole actuar sobre un objetivo o población concreta en cualquier lugar del mundo.

Prueba de ello, han sido los atentados producidos sucesivamente desde el 11 de septiembre 2001, cuyos autores materiales no vivían demasiado lejos del lugar donde se había producido el atentado. Siendo así, alguien podría pensar ¿no es un problema de seguridad interior? ¿Puede la red local-global de seguridad ayudar en la prevención de este fenómeno terrorista?

De hecho, la dimensión local de los movimientos islamistas violentos que operan en una región o país efectivamente responde a una dimensión internacional mucho más amplia. No se trata simplemente de sociedades que están sumergidas en Estados colapsados, ni de una reacción negativa a la globalización, las civilizaciones o la pobreza. En la estrategia de Al-Qaeda sobresalen aspectos relacionados con las redes sociales transnacionales, sus estructuras y dinamismo, por una parte, y el papel que juegan los líderes -y la ideología-, por otra, como vínculos cruciales para entender la dispersión del movimiento islamista internacional. (Ghotme 2012)

Así el autor, nos dice que las condiciones sociopolíticas locales también cumplen un papel vital, la interrelación de todos los aspectos supuso reconocer la incorporación de una visión transversal y total de este fenómeno.

Comprendiendo esta situación, el gobierno de Estados Unidos elaboró en diciembre de 2011, el plan estratégico de empoderamiento de socios locales para prevenir el extremismo en Estados Unidos. Dicho Plan, parte de las tres áreas de acción establecidas en la estrategia frente a la radicalización y el extremismo, lo cual supone un compromiso federal con las comunidades locales, sustentado en tres pilares:

1º Entender mejor cómo implantar soluciones con base en las comunidades.

2º Compartir información sobre la amenaza de radicalización con comunidades y organizaciones diversas.

3º Responder a las preocupaciones de las comunidades sobre acciones y políticas gubernamentales.

De este modo el Gobierno Federal construye una red integrada por actores de la sociedad civil y del sector privado para apoyar a las comunidades locales en su acción frente a la radicalización y el extremismo, por consiguiente, esta medida supone implicar a las redes locales de seguridad en la inteligencia para detectar amenazas que parten desde la propia comunidad.

Claro que esto no lo explica todo, pero sí nos ayuda a entender que la gobernabilidad de la seguridad interior, donde se implican actores estatales en exclusiva, puede y debe participar en la gobernanza de la seguridad global o internacional<sup>3</sup>. Donde además de los actores

---

<sup>3</sup> "La suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción

estatales confluyen gobiernos e instituciones internacionales, y así pasamos de un concepto tratado en el ámbito exclusivo del Estado a otro más amplio, mundial, del que nadie es excluido, para que entre todos podamos ayudar a reducir las consecuencias de las amenazas gestadas en un ámbito global pero con resultados locales.

## **2. GLOCALIZACIÓN DE SEGURIDAD EN ESPAÑA**

### **2.1. PERSPECTIVA**

Garantizar la seguridad interna de un Estado es una tarea que siempre ha preocupado al gobierno que se encuentra en el poder, fundamentalmente porque si no es capaz de mantenerla difícilmente se podría garantizar la gobernabilidad democrática de un Estado. Más aún, el contexto socio político podría pasar de ser de democracia plena, donde fuerzas y cuerpos de seguridad junto con el resto de actores e instituciones del Estado coproducen seguridad, a un panorama totalmente opuesto, y del que nadie es favorecido, a excepción de países cuyos regímenes distan de gobernar bajo los principios que propugna la democracia.

Dicho esto, lo que voy a tratar en este capítulo es desarrollar en perspectiva, de qué modo se garantiza la seguridad en el Estado español a través del ejercicio de gobierno. Para ello, y en el concreto asunto que estamos tratando, gobernanza seguridad glocal, hablaré de los pilares sobre los que se deberían sustentar el desarrollo de la misma: fuerzas y cuerpos de seguridad, población y buen gobierno.

### **2.2. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**

---

cooperativa. Incluye las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado" (Commission on Global Governance, 1995:2)

La estructura de seguridad pública en España se encuentra regulada en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El objetivo de dicha Ley, de acuerdo a lo establecido en su preámbulo, es el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, en adelante FCS, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales.

De esta forma, se configura un sistema de seguridad de doble naturaleza, centralizado porque las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en adelante FCSE, Guardia Civil y Policía Nacional que dependen jerárquicamente del gobierno central, y descentralizado en cuanto que las Policías Autónomas y Policías Locales dependen de sus respectivos órganos de gobierno.

El número de agentes de FCS en España por 100.000 habitantes en el año 2012 superaba los 500 efectivos, sólo superada por Chipre constituyéndose así como una de las más altas de Europa<sup>4</sup>, y en el año 2016 los datos obtenidos en cuanto a la administración central 74.958 guardias civiles y 65.254 policías nacionales<sup>5</sup>, administración autonómica, Mossos D'Escuadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra, Policía Canaria,

---

4

Consultar:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Crime\\_statistics/es](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Crime_statistics/es)

5

Consultar:  
[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html)

25.770 agentes<sup>6</sup> y administración local 61.867 agentes(datos estos últimos obtenidos del año 2005)<sup>7</sup>. Así, el total de agentes es de 227.849 para una población de 46.528.966 habitantes en el año 2016<sup>8</sup>, datos muy similares a los ya descritos por Eurostat en el año 2012, si bien, sería más aproximada dado que no se han podido obtener datos actualizados del total de Policías Locales como se ha descrito.

Sin embargo, los datos merecen algunas reflexiones, de entre ellas se podría decir que afirmaciones tales como que a mayor número de agentes mayor seguridad, bajo mi punto de vista, un razonamiento simplificador del fenómeno. Relacionar índices de criminalidad con número de agentes, resulta insuficiente, primero porque las estadísticas de criminalidad han descendido progresivamente<sup>9</sup> a pesar de la disminución notable de efectivos de ámbito estatal, y además, no sólo se puede analizar el fenómeno seguridad correlacionando niveles de violencia/ criminalidad, sino que existe una correspondencia directa con otras variables: niveles de ingresos, niveles educativos, cohesión social, altos niveles de corrupción social y política, así como falta de transparencia democrática, entre otros.

En conclusión, si tratamos de dar solución a un aumento de criminalidad incrementando el número de agentes,

---

6 Consultar: [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html)

7 Consultar: <http://gestionpolicialdiversidad.org/PDFdocumentos/ComunidadLocalConvivencia.pdf>

8 Consultar: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981)

9 Consultar: <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/estad%C3%ADsticas-criminalidad-espa%C3%B1a-2016>

como he dicho, simplifica demasiado el fenómeno. Y si el único recurso para medir la criminalidad objetiva son los índices de criminalidad, y que los agentes encargados de cumplir la ley, de modo aislado, los que deban impedir que aumente, implícitamente reconocemos que la solución pasa por un criterio operacional, puramente técnico.

Y entender técnicamente el fenómeno, desatiende sus causas, dado que la seguridad es fundamentalmente un problema de comportamiento humano, y como tal, necesita ser comprendido. Así la solución/es pasan por tratar el asunto de modo colectivo y con la profundidad necesaria para entender los problemas de conducta generados en el seno de una sociedad moderna, la cual se encuentra influenciada por los sucesivos y diversos cambios en ámbitos tan dispares como la economía, cultura, tecnología, política, etc.

### 2.3 BUEN GOBIERNO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD

En este apartado hablaré de las Juntas Locales de Seguridad, en adelante JLS, ya que son estos los centros territoriales de coordinación más próximos a la idea de seguridad, lugar éste además, escenario ideal para que los distintos actores coproductores de seguridad pudiesen interactuar en un marco de relaciones horizontales a través del eje local global (glocal).

Estas JLS se encuentran reguladas en el artículo 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el sentido que sigue:

*1. En los municipios que tengan cuerpo de policía propio, podrá constituirse una junta local de seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.*

*2. La constitución de dichas juntas y su composición se determinará reglamentariamente.*

*La presidencia corresponderá al alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el gobernador civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con este.*

De este modo y de acuerdo al apartado 2 de Ley Orgánica 2/86 de FCS, se publica el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, reglado de la forma que sigue:

Artículo 5. Composición.

*1. Las Juntas Locales de Seguridad estarán integradas por los siguientes miembros:*

*a) El Presidente. La Presidencia corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o el Subdelegado del Gobierno en la Provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con aquél.*

*b) Vocales de la Administración General del Estado: El Jefe o Jefes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que ejerzan sus funciones en el ámbito territorial del Municipio.*

*Un representante de la Delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, o de la Subdelegación del Gobierno en el resto.*

*c) Vocales de la Administración Autonómica: Un representante a designar por la Consejería competente.*

*d) Vocales de la Administración Local: Tres representantes a designar por el Alcalde.*

*e) La Secretaría de la Junta Local la desempeñarán alternativamente, por periodos de un año, un funcionario del Ayuntamiento designado por el Alcalde, o de la Administración General del Estado, designado por el Delegado o Subdelegado del Gobierno, con voz pero sin voto.*

Como se puede apreciar no figura ningún actor distinto de las administraciones públicas y FCS, de tal forma que si queremos incluir otro tipo de actores distintos de los citados, tendríamos que acudir al artículo 13 de este Real Decreto, titulado: Participación ciudadana, desarrollado así:

*Con objeto de lograr la máxima participación ciudadana en la mejora de los niveles de seguridad pública, podrán constituirse Consejos Locales de Seguridad, a los cuales serán invitados representantes de asociaciones ciudadanas, organizaciones empresariales, sindicatos y otras instituciones o sectores que conformen el tejido social.*

Sin duda un mecanismo de participación a tener en cuenta a tenor de lo explicitado en las distintas experiencias descritas, por tal motivo, debe de adecuarse un marco jurídico que contemple una nueva forma de gobernar la seguridad, vinculando a todos los actores y que la constitución de los Consejos Locales de Seguridad no fuese potestativa. Nadie tiene la menor duda que la lucha contra la violencia requiere de presencia policial, aun así debemos de apostar por una seguridad preventiva (actuaciones previas a la comisión del delito), frente al actual modelo de seguridad reactiva (actuar cuando se ha producido el delito). Un buen ejemplo de lo aquí descrito, son propuestas y modelos aislados basados en la policía participativa<sup>10</sup>, cuyos caracteres serían de mayor contacto personal con los vecinos, flexible y adaptada a la compleja realidad social, orientada además de seguridad ciudadana a la resolución de problemas y conflictos particulares, etc.

---

<sup>10</sup> Consultar: [http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u7e3b0aa9\\_1372fd93597\\_\\_7fe7](http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u7e3b0aa9_1372fd93597__7fe7)



### **3. CONCLUSIÓN**

El mundo ha cambiado, los Estados han quedado empequeñecidos y el protagonismo unilateral de las potencias que dirigieron la política que configuró el mundo en el siglo XX ha desaparecido. Más allá de la existencia de un único centro de poder, de impulsión y dirección política, de la relación vertical que caracterizaba a los Estados-nación, se impone una nueva forma de ejercer la tutela del Estado.

Los constantes cambios de recursos para garantizar la supervivencia estatal, ha generado la necesidad de interactuar y negociar permanentemente entre Estados, apareciendo en la escena y midiendo constantemente la capacidad de integrarse dentro del conglomerado que configura la Comunidad Internacional.

Esta transformación se acentuó a finales del siglo pasado, momento en el que las sociedades comenzaron a demandar una serie de servicios al Estado, evidenciando un fallo en el sistema político el cual se veía incapaz de dar una respuesta adecuada ante tal situación, provocando un contexto de ingobernabilidad, aún a pesar del excesivo tamaño del aparato administrativo de los estados.

Y al parecer, la solución para garantizar la gobernabilidad pasa por propiciar un cambio, desde una transición de gobierno a gobernanza, lo cual no implica un mutación en el sistema político-institucional, sino que con este nuevo paradigma se abandonaría un modelo de gobierno de arriba abajo, hacia uno más horizontal, participativo y asociativo, involucrando a los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas.

En este nuevo modelo, la red, pasaría a constituirse como centro de negociación para afrontar la

governabilidad de la sociedad, facilitando el consenso, dado que las redes de gobernanza se basan en el supuesto de que no hay intereses generales trascendentes a los intereses sociales y privados, evitando que se produzca un monopolio de los citados intereses por parte de las organizaciones gubernamentales.

En este gobierno en red, el punto de partida sería el eje local-global, dado que desde las comunidades locales se fomenta la participación, deliberación y la colaboración ciudadana, todo ello con el fin de conseguir que la responsabilidad sea compartida, y hacer que las políticas públicas sean más efectivas y legítimas a los ojos de la gente.

A pesar de todo, el Estado sigue siendo imprescindible para dirigir la sociedad, no debemos confundir que aunque se modifique el modo en cómo nos relacionamos, pasando de un gobierno monopolista a uno con capacidad negociadora que facilita el acuerdo, a que necesariamente tengamos que carecer de un organismo regulador y en última instancia con capacidad de garantizar la gobernabilidad de una sociedad, de atender y equilibrar las posibles disfunciones que se produzcan en la mencionada gobernanza como paradigma del gobierno-red.

Así, se cree que la seguridad es uno de esos temas de los que el Estado debe seguir responsabilizándose, aunque esto no implique que deba hacerlo de modo unilateral, sino que como se puede deducir de lo explicitado hasta el momento, se podría afirmar que debería ser una tarea compartida por diversos actores. Y es en este punto donde adquiere especial relevancia la relación Estado-ciudadanos, en la cual estos últimos muestran un interés creciente en cómo participar en las decisiones políticas. De esta forma, se sientan las bases para coestionar ciertos servicios públicos con el fin de

tener en cuenta las inquietudes de los ciudadanos y dotar de mayor legitimidad las decisiones, creando un foro de gestión del conocimiento<sup>11</sup> donde se aprovecha el capital intelectual<sup>12</sup> de los actores en interacción. Ahora bien, la participación activa debe producirse en un territorio próximo al ciudadano y de acuerdo a los artículos desarrollados en el Título VIII de la Constitución Española<sup>13</sup>, todo indica que el municipio es la entidad territorial jurídico-política en cuyo marco el ciudadano tiene mayores oportunidades de exponer sus necesidades sociales y a la vez que se le dé respuesta. En concreto, de las experiencias de países de nuestro entorno, tanto de centralismo político y administrativo como descentralizado, se ha observado que los gobiernos locales han adquirido mayor protagonismo en

---

<sup>11</sup> (Ruesta, Iglesias 2001) La gestión del conocimiento es todo el conjunto de actividades realizadas con el fin de utilizar, compartir y desarrollar los conocimientos de una organización y de los individuos que en ella trabajan, encaminándolos a la mejor consecución de sus objetivos. (Ruesta, Iglesias 2001)

<sup>12</sup> Valor del conjunto de activos intangibles poseídos por una organización. Hace referencia a los intangibles como resultado de la eficacia del aprendizaje organizativo y la eficiencia de la gestión del conocimiento. (Mantilla 2004)

<sup>13</sup> Artículo 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Artículo 138. 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales. Artículo 139.1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

el ámbito de la seguridad local. De hecho, se constituyen como verdaderos centros de gestión cuyos procedimientos innovadores guardan similitud con lo que se conoce actualmente como Responsabilidad Social Corporativa<sup>14</sup> (en adelante RSC), aplicada en este caso a las administraciones, en donde tras la identificación de los stakeholders y el establecimiento de una línea efectiva de comunicación y compromiso con ellos se trata de reducir los riesgos que ocasiona la delincuencia.

Sin embargo, la puesta en marcha de este tipo de políticas, no estuvo exenta de trabas en la fase de decisión política, ya que en muchas ocasiones no está en manos del decisor público, no es autónoma, sino que existen fuerzas sociales que la dominan, y las opciones responden a los intereses de grupos de presión que se legitiman a través del decisor público.

Aun así, la tendencia fue superar esta fase y dar paso a la implementación, es decir, la puesta en práctica de la política adoptada, si bien, siguieron las complicaciones dada la complejidad que caracteriza las sucesivas relaciones de acción conjunta entre actores, objetivos y planes de acción para coordinarse y alcanzar los resultados deseados.

En suma, a continuación expondré las circunstancias negativas y positivas que han caracterizado el ciclo de políticas públicas de la seguridad "glocal" en Francia, Inglaterra, Gales y Finlandia, al ser de importancia para que en el supuesto de que el decisor público decida incluirlas en la agenda le ofrezcan ayuda en la

---

<sup>14</sup> Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medio ambientales en sus operaciones comerciales y las relaciones con sus interlocutores". Libro Verde. Comisión Europea. (2001).

formulación de la misma y así alcanzar las metas propuestas, a saber:

- Falta de liderazgo al Estado, incapacidad de imponer un criterio claro al que deberían ajustarse las políticas locales.
- Ausencia de una política territorial de seguridad, situación que inhibe las potencialidades de desarrollo local en sentido amplio.
- Los funcionarios locales tenían a menudo visiones conflictivas acerca de lo que debía hacerse.
- La eficacia centrada en el paradigma de gestión científica para las actividades de control del delito restaba importancia al papel de los interlocutores civiles, convirtiéndolos en foro subsidiario para ayudar a la policía.
- Falta de jerarquía de control ni líneas claras de responsabilidad entre los diferentes servicios y redes, falta de correspondencia y coherencia global.
- La excesiva focalización de resultados en términos de eficacia lleva a las administraciones a concentrar sus energías en tareas y actividades concretas en detrimento de actividades marginales.
- Se debe impulsar la multiplicidad de distribuidores de servicios y de redes locales, fomentando las colaboraciones entre y a través de los sectores público privado y del voluntariado.
- Hay que definir los problemas de modo extenso con visión amplia.
- Mantener la confianza como dinámica central en los proyectos de colaboración de seguridad local eficaces.

- El proceso de implementación debe ser dinámico, no estático.
- Este tipo de política de seguridad “glocal”, debe ser entendida como una alternativa o complemento a la labor policial convencional.
- Necesario formular estrategias coherentes, donde incluía medidas de apoyo construidas en la educación, planificación estratégica y evaluación equilibrada de un modelo basado en el cuadro de mando integral.
- La policía tiene que liderar los grupos con iniciativas policiales dada la experiencia previa en la prevención del delito.
- Sistema permanente de gestión de la seguridad local.
- Función supervisora del Estado mediante auditorías, ayudan a definir las concepciones públicas de los problemas para los cuales preconiza la solución. Proporciona las vías posibles para la redefinición de la práctica del gobierno.
- Necesidad de promocionar la seguridad como bien común y la función de la policía como servicio público, buscando formulas adaptadas a cada realidad local y nacional.

Por último, hablaré acerca de qué forma se podría configurar la seguridad “glocal” en el contexto del Estado español. Como se ha visto, la estructura de seguridad pública es sólida, aunque compleja, dada la diversidad de administraciones y cuerpos policiales coproductores de seguridad. Por lo que en el supuesto de diseñar una arquitectura de seguridad diferente de la establecida en la Ley Orgánica 2/86 de FCS, el legislador cuenta con una estructura resistente, aunque al mismo tiempo debe tener claro las

posibilidades que le ofrece para integrarla de modo que se adecue a las necesidades actuales y emergentes.

Una medida inminente, dada la importancia y dimensión que han adquirido las policías locales, es crear un marco jurídico único para evitar la diversidad de enfoques y estructuras de los 1700 cuerpos de policía local existentes a tenor de los múltiples municipios existentes y divergencia de tamaño poblacional. Y esto debería ser así porque nos podemos encontrar con policías locales dedicadas esencialmente a la ordenación del tráfico y control de las ordenanzas municipales, a otras que además de las competencias anteriores, ejerce funciones en materia de seguridad ciudadana e incluso de policía judicial en sentido estricto.

Otro aspecto a tener en cuenta, dado el volumen de agentes de seguridad pública existentes, es adecuar las competencias político administrativas de las diferentes administraciones a las responsabilidades que cada una de ellas asume en seguridad. Un modelo de seguridad de seguridad debe desarrollarse en consonancia con una sociedad en continuo cambio, de modo que se caracterice por su dinamismo y sea lo suficientemente flexible para adaptarse a las amenazas que surjan. Aunque las competencias deben quedar perfectamente delimitadas, con una salvedad, la información debe quedar bajo control centralizado, de tal forma que el sistema se base en la coordinación efectiva, de todo tipo de actores, para que los responsables de analizar la misma sean capaces de detectar y neutralizar los diferentes tipos de amenazas que surgen en un mundo relacionado entre sí.

La ciudadanía debe formar parte de la gestión de la seguridad local teniendo en cuenta sus inquietudes y posibilitando su participación. Ha quedado patente que existe un gran interés por formar parte de las decisiones

públicas. Por lo tanto, se deben fomentar lazos de comunicación comunitaria con el propósito de ofrecer un diagnóstico apropiado de la criminalidad en un ámbito concreto, de reducir el aumento de sensación de inseguridad, y sobre todo garantizar que la relación policía-ciudadanía sea continua y efectiva. Para ello, además de las iniciativas aisladas existentes, es imperativo adecuar un marco jurídico a estas realidades, y en el sentido de atribuirle un papel más relevante que el reflejado en el Reglamento de Juntas Locales de Seguridad o la del foro social <sup>15</sup> contemplado en la Estrategia Española de Seguridad de marzo de 2011.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Blunkett, D. & Britain, G. 2003, *Civil Renewal: A New Agenda: the CVS Edith Kahn Memorial Lecture, 11th June 2003*, Home Office Communication Directorate London.
- Centelles, J., Navarro, M. & Prats, J. 2004, "Local, nacional y global: construyendo la patria plural desde los municipios", *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Editorial Ciudad , pp. 309-388.
- Chalom, M., Léonard, L., Vanderschueren, F. & Vézina, C. 2001, *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

---

<sup>15</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Foro Social: como órgano consultivo, tendrá por objeto reunir a representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para realizar análisis compartidos en materia de seguridad.



- Crawford, A. 2002a, "Introduction: governance and security", *Crime and Insecurity: The Governance of Safety in Europe*, pp. 324, Cullompton: Willan Publishing, 2002.
- Crawford, A. 2002b, "Las políticas de seguridad y prevención de la delincuencia en Inglaterra y en el país de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, , no. 11, pp. 83-124.
- De Maillard, J. 2005, "The governance of safety in France Is there anybody in charge?", *Theoretical criminology*, vol. 9, no. 3, pp. 325-343.
- Fish, S., Jameson, F., Miyoshi, M. & Harootunian, H. 1989, *Postmodernism and Japan*, Duke University Press Books.
- Ghotme, R.A. 2012 "La reconducción estratégica de Al-Qaeda: ¿ del liderazgo de Osama bin Laden a la dimensión masiva-popular?", *Civilizar*, pp. 111-128, *Civilizar* 12 (22): 11-128, enero-junio 2012.
- Hope, T. 2005, "The new local governance of community safety in England and Wales", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 47, no. 2, pp. 369-387.
- Mantilla, S.A. 2004, *Capital intelectual & contabilidad del conocimiento*, Bogotá: Ecoe Ediciones.
- McLeay, E. 1998, "Policing policy and policy networks in Britain and New Zealand", *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press, pp. 110-131.
- Power, M. 1997, "From risk society to audit society", *Soziale systeme*, vol. 3, no. 1, pp. 3-21.
- Rhodes, R.A.W. 2002, "The governance narrative: Key findings and lessons from the ERC's Whitehall Programme", *Public Administration*, vol. 78, no. 2, pp. 345-363.

- Robertson, R. 2000, "Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad", *Zona abierta*, no. 92/93, pp. 213-241.
- Roche, S. 2005, "Prevention and security: A new governance model for France through a contract-based territorial approach", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 47, no. 2, pp. 407-426.
- Ruesta, C.B. & Iglesias, R.A. 2001, "Gestión del conocimiento y gestión de la información", *Boletín del Instituto de Andaluz de Patrimonio Histórico*, vol. 8, no. 34.
- Virta, S. 2002, "Local security management - Policing through networks", *Policing-an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, no. 1, pp. 190-200.

**Normativa:**

- Española, C. "de 27 de diciembre de 1978", Boletín Oficial del Estado, núm. 311.
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

**Páginas web consultadas:**

- Estrategia Española de Seguridad 2011 (Una responsabilidad de todos):  
<http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/d0d9a8eb-17d0-45a5-adff-46a8af4c2931/0/estrategiaespanoladeseguridad.pdf>
- Índice de paz global:  
<http://www.datosmacro.com/demografia/indice-paz-global>

- Plan estratégico de empoderamiento de socios locales para prevenir el extremismo en Estados Unidos:  
[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/e\\_mpowering\\_local\\_partners.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/e_mpowering_local_partners.pdf)
- Compendio de terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025249.pdf>
- Estadísticas Criminalidad España 2016:  
<http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/estad%C3%ADsticas-criminalidad-esp%C3%B1a-2016>
- I Congreso Nacional: La visión estratégica de la seguridad local.  
<http://gestionpolicialediversidad.org/PDFdocumentos/ComunidadLocalConvivencia.pdf>
- El papel fundamental de la administración pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004499.pdf>
- European Forum for Urban Security:  
<http://efus.eu/es/>
- Oficina Europea de estadística:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Crime\\_statistics/es](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Crime_statistics/es)
- Instituto Nacional de Estadística:  
[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981)
- Portal transparencia Gobierno de España:  
[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html)
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz:

[http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u7e3b0aa9\\_1372fd93597\\_\\_7fe7](http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u7e3b0aa9_1372fd93597__7fe7)