

Gobernanza da seguridade: redes de vixilancia e participación cidadá

Gobernanza de la seguridad: redes de vigilancia y participación ciudadana

Security governance: surveillance networks and civic participation



NORBERTO A. GONZÁLEZ TRIGO

Oficial da Garda Civil

Posgraduado en Dirección Pública e Liderado Institucional

Graduado en Dereito

Diplomado en Estudos Internacionais

asertrigo@gmail.com

Recibido: 03/01/2018 | 12/06/2018

Resumo: A esencia do concepto do título deste artigo radica na existencia de redes interorganizacionais e autoorganizadas integradas por actores públicos e privados, unha forma reticular de gobernanza concibida agora como goberno relacional ou goberno en redes de interacción público-privado-civil, e ao longo do eixe local-global. Deste xeito examínase o papel da policía como unha práctica social organizada e a súa función dentro das redes de vixilancia, describindo algunha das teorías que nos permitirán desenvolver unha comprensión máis axeitada dos probables efectos da transformación da vixilancia policial no contexto da gobernanza e as súas implicacións para a regulación e responsabilidade democrática.

Palabras clave: Gobernanza, vixilancia, redes, policía, seguridade, participación cidadá.

Resumen: La esencia del concepto del título de este artículo radica en la existencia de redes interorganizacionales y autoorganizadas integradas por actores públicos y privados, una forma reticular de gobernanza concebida ahora como gobierno relacional o gobierno en redes de interacción público-privado-civil, y a lo largo del eje local-global. De esta manera se examina el papel de la policía como una práctica social organizada y su función dentro de las redes de vigilancia, describiendo alguna de la teorías que nos permitirán desarrollar una comprensión más adecuada de los probables efectos de la transformación de la vigilancia policial en el contexto de la gobernanza y sus implicaciones para la regulación y responsabilidad democrática.

Palabras clave: Gobernanza, vigilancia, redes, policía, seguridad, participación ciudadana.

Abstract: This article argues the need for a relational government or a government defined by public-private networks as well as local-global interaction. Specifically the article examines the role of police within this paradigm, as an organized social agency within a surveillance network that exemplifies the described governance theory. The article elaborates on the probable effects of the governance model and implications of regulation and democratic responsibility.

Key words: Governance, surveillance, networks, police, security, civic participation.

Sumario: 1 Conceptualización do fenómeno. 2 Policía comunitaria. 2.1 O goberno local da seguridade pública en Francia: fragmentacións e novas orientacións. 2.2 Comunidades de seguridade en Inglaterra e Gales. 2.3 Xestión da seguridade local en Finlandia: vixilancia a través de redes. 3. Situación en España. 3.1 Forzas e corpos de seguridade. 3.2 Poboación. 3.3 Bo goberno, participación cidadá na seguridade. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 CONCEPTUALIZACIÓN DO FENÓMENO

Crese que a gobernanza, como nova forma de gobernar, será a estrutura sobre a cal se constrúa un novo paradigma no que o Estado exerza un papel de liderado naquelas áreas de responsabilidade que ata o de agora acometeu de modo hexemónico, e o ámbito municipal o lugar onde, ante a falta de operatividade do Estado, se desenvolva. A razón desta afirmación susténtase en que o Estado nación, como resultado dunha crise de confianza ante a falta de funcionalidade e consecuente perda de lexitimidade, debe redefinirse a través da forma de Estado rede para manter a súa autoridade e así garantir a súa soberanía.

Diversos autores, tales como Rojo Salgado, afirman que a soberanía exercida polo Estado de modo incontestable está a chegar á súa fin, ou chegou xa, e que a nova era posestatal se debe caracterizar por unha forma de goberno cosmopolita, de múltiples niveis e dominios de autoridade, conectados entre si tanto vertical como horizontalmente, aínda que recoñece que os Estados seguirán ocupando unha función importante respecto á gobernabilidade das sociedades.

Por conseguinte, este artigo sitúa o espazo local no epicentro para deseñar políticas específicas co obxectivo de lles dar resposta ás necesidades concretas de seguridade cidadá en cada ámbito territorial, por dúas razóns: por ser recoñecido como máis próximo ante as posibilidades de participación que ofrece aos cidadáns, e porque, sendo depositarios da autonomía municipal prevista na Constitución, constitúen o lugar idóneo para formalizar compromisos de xestión entre actores involucrados.

Nesta mesma orde de ideas, cómpre resaltar que o rol emerxente protagonizado polos municipios na prestación de servizos públicos xerou que se constituían como a pedra angular de onde deban partir as respostas ás necesidades dos cidadáns que se atopan na esfera social, política e xurídica da súa responsabilidade.

Á vez que se desenvolve este proceso, os cidadáns senten a necesidade de participar na construción de políticas públicas, sobre todo nos procesos decisorios, e é este fenómeno onde adquire especial relevancia de novo o ámbito local, precisamente por ser o hábitat onde transcorre a maior parte do tempo da nosa vida, e xa que logo onde xorden as nosas necesidades.

E isto condúcenos a reformular se a efectividade de xestión na forma de gobernar a seguridade local actual é a adecuada, se se ten en conta este fenómeno ou se se está a prefigurar como alternativa real aos modelos tradicionais de prestación de servizos públicos de seguridade cidadá. No caso español, trátase dunha competencia exclusiva do Estado, cuxo mantemento corresponde ao Goberno da nación e ao das demais administracións públicas, comunidades autónomas e corporacións locais a través das forzas e corpos de seguridade dependentes orgánica e funcionalmente destas.

2 POLICÍA COMUNITARIA

Ata hai escasas décadas o concepto de seguridade cidadá entendíase desde unha noción puramente de seguridade pública. Dun lado atopábanse unha serie de normas que a policía se encargaba de facer cumprir no suposto de que fosen transgredidas, e doutro, os que as

vulneraban. Un modelo reactivo que actuaba *a posteriori*, que descoidaba a prevención e que á súa vez aumentaba a sensación ou percepción de inseguridade. Non obstante, a sociedade de hoxe caracterízase por ser enormemente heteroxénea e interdependente, e as persoas que a conforman, froito do desenvolvemento social experimentado durante o século XX, tomáronse máis exixentes e críticas co ámbito que as rodea.

Diso infírese que a xestión da seguridade cidadá actual necesita dunha policía máis proactiva e inclusiva, orientada aos problemas e á intelixencia, que incorpore a comunidade a través dunha pluralidade de actores, e dun contexto onde se promovan iniciativas, se discutan, se estuden e se acheguen solucións desde unha óptica multidisciplinaria aos problemas de inseguridade.

Ata aquí entendemos que a produción de seguridade cidadá debe volveirse máis participativa e que os municipios teñen un futuro prometedor asumindo roles que ata agora foran desenvolvidos polo Estado, fundamentalmente polo auxe local na “toma de decisións sobre o público, especialmente as de carácter estratéxico, que se dá hoxe inevitabilmente en rede, pero para que a rede non se converta nunha cousa amorfa que evoluciona ao azar das inercias ou de intereses pouco transparentes cómpren fortes doses de liderado”.

Non obstante, é especialmente crítico decidir quen debe exercer o liderado no deseño de políticas públicas de seguridade, que aínda que nunha primeira fase do proceso sexa das forzas de seguridade, ben porque teñen o monopolio na prevención da seguridade cidadá ou pola simple experiencia, en diante debe quedar perfectamente definido.

Delimitados e explicitados os diversos aspectos que definen a policía comunitaria (proactividade, participación na toma de decisións e orientación do servizo policial na prevención), o artigo prosegue describindo experiencias de seguridade local de países da nosa contorna, as cales foron analizadas por académicos expertos na materia que, ademais de achegarnos coñecemento, son de grande utilidade para propor unha orientación estratéxica para poder ser aplicadas no contexto do Estado español. Neste existe un complexo sistema de seguridade pública con competencias compartidas por diversos corpos policiais e cunha falta de implementación política clara que sirva de base para contribuír ao debate e a reflexión sobre os desafíos que este modelo policial pode achegar.

A elección dos países que foron obxecto de análise foi debida fundamentalmente a que apostan a favor dunha policía comunitaria. Ademais, cada un dos países obxecto de análise obedece a un tipo de sistema policial; Francia ao napoleónico, igual que España, dous corpos de policía estatais ademais de locais e no caso de España tamén autonómicos; Inglaterra e Gales ao modelo descentralizado, varias corpos policiais distribuídos xeograficamente pero coas mesmas competencias; e Finlandia a un sistema centralizado, cun corpo central responsable ante unha única autoridade.

En canto á oportunidade de afondar no estudo do modelo e de avanzar en propostas de calidade dos servizos de seguridade, hai que destacar que en declaracións recentes do primeiro ministro francés Emmanuel Macron recupera a “policía de seguridade cotiá”, un corpo de proximidade xa posto en marcha en Francia a finais dos 90 polo entón primeiro ministro socialista Lionel Jospin, e suprimido a inicios dos 2000 polo daquela titular de Interior Nicolas Sarkozy. Segundo o primeiro ministro trátase dunha policía “máis próxima ao terreo, mellor integrada no tecido social dos barrios e máis preparada para intervenir con discernimento e tratar os problemas cotiáns”.

2.1 O goberno local da seguridade pública en Francia: fragmentacións e novas orientacións

Jacques de Maillard, profesor investigador da Universidade de Rouen, analiza as políticas de seguridade de Francia nestas dúas últimas décadas. Unha análise que trata de comprender a coordinación interaxencial e descifrar a existencia dun complexo conxunto de redes que gobernan a seguridade.

Afirma o autor que o estereotipo tradicional de Francia é a importancia do seu centralismo político e administrativo, e o específico da seguridade pública, e que, aínda a pesar da descentralización realizada en 1982, non se transferiu ningunha competencia de seguridade ás autoridades locais. “O Estado non desapareceu e continúa representando no contexto francés un rol clave no goberno local do delito mesmo se non é capaz de dirixir as estratexias locais”.

Non obstante, a partir dos anos 80, froito das novas políticas públicas iniciadas no ámbito local, quíxose reforzar o papel das forzas de seguridade dependentes do Estado con iniciativas denominadas de “proximidade”, á vez que as autoridades locais adquirían maior protagonismo no ámbito da seguridade.

Este feito produciuse fundamentalmente porque da acción descentralizadora se decidiu transferir máis recursos económicos e poder de decisión aos representantes electos a nivel local. Por iso, adquiriron competencias tales como o planeamento urbano, axuda social e de planificación do desenvolvemento económico.

Iniciouse así a formulación de políticas públicas caracterizadas pola cooperación entre diferentes actores interdependentes nun contexto “agora dominado por unha serie vasta de redes e institucións entrelazadas que transcenden a clásica división público/privado e que xeran mesturas híbridas compostas por unha pluralidade de axencias, profesións e líderes da sociedade civil”.

No entanto, como se mencionou, ningunha competencia en materia de seguridade pública foi transferida; aínda así, como consecuencia dos esquemas cambiantes na forma de facer política e do rol crecente das autoridades locais, producíronse os resultados que seguen:

En 1983 apróbase un decreto no que se autoriza as municipalidades a crear concellos de prevención do delito, os cales serían codirixidos polo prefecto (a cabeza nomeada polo goberno central das burocracias nacionais ao nivel de departamentos e rexións), e o alcalde, o cal provocou implícitamente que se recoñecesen de modo formal as municipalidades na prevención do delito.

Anos despois, concretamente, en outubro de 1997, a circular interministerial que viña consolidar o papel cambiante da seguridade, afirmaba en síntese:

“A seguridade non é un asunto só da policía e a xendarmaría, o sentimento de inseguridade non depende soamente dos servizos destes actores. Depende de numerosos factores: cohesión social, conciencia cívica, calidade de vida urbana, etc. Estes factores son parcialmente os resultados da actividade das autoridades locais e das iniciativas provenientes da sociedade mesma. Este é o motivo polo cal se necesita organizar unha asociación activa e permanente de todos eles a nivel local que sexa capaz de contribuír á seguridade, especialmente os alcaldes e os actores da vida social”. (Circular ministerial, outubro de 1997)

Ao mesmo tempo estíbbase a producir un progresivo aumento das forzas policiais municipais; de 5.000 en 1983 a 18.500 en 2001. A liña oficial desa medida era que a policía municipal complementaríase a policía nacional e a xendarmaría, aínda que este argumento sufriu un cambio cando o día 15 de abril do ano 1999 se adoptou a decisión de ampliar as competencias da policía

municipal, de tarefas administrativas policiais ás de prevención do delito, asignándolle así un papel a desempeñar na represión do delito.

Por conseguinte, destaca que o alcalde pasase a ocupar un papel preponderante nas decisións de seguridade local, o aumento de policía locais e da súa ampliación de competencias, e que a área local de seguridade ocupase un lugar diferente ao que viña desempeñando.

De feito, Maillard resume esta afirmación nos puntos que seguen:

1. Uso de ferramentas regulatorias, asinando ordenanzas para garantir a seguridade dos habitantes da súa circunscrición política administrativa.
2. Recrutamento e profesionalización de varios actores: policía municipal, mediadores con varios estatutos e funcións, administradores de seguridade local, etc.
3. As municipalidades involucráronse máis e máis na administración das *partnerships* locais.
4. Maior financiamento para as autoridades locais en equipamento policial e infraestruturas para as forzas policiais do Estado.

Non obstante, esta situación non impediu que dependendo da ideoloxía política esta medida non se vise desde un mesmo prisma: os neoliberais vían o contrato como un medio de reducir os custos mediante a posta en marcha de novas ferramentas de goberno, reducindo así o tamaño do Estado; os funcionalistas/managerialistas como un medio para xestionar o entrecruzamento de competencias entre diversos niveis de goberno; e os que están a favor da participación cidadá como un xeito de gobernar “desde abaixo” mediante a mobilización da sociedade civil. Mesmo lle atribúe falta de liderado ao Estado, ao afirmar que “non é realmente capaz de impor algún criterio claro ao que deberían axustarse as políticas locais”.

En atención a isto, a negociación entre Estado e autoridades locais aínda era limitada, producíase a través de varios contratos locais de seguridade. Moitos alcaldes rexeitaban a sinatura se o número de policía non se incrementaba no seu municipio, á vez que se puñan en marcha diferentes modos de acción cooperativa entre as autoridades locais e as policía dependentes do Estado por temor en moitas ocasións a perder a “estación de policía”.

Para ilustrar esta disparidade de criterios e posta en marcha de políticas de seguridade local, pon como exemplo a cidade de Nantes, prefectura do País do Loira, e a de Amiens, na rexión de Picardía. A primeira combinaba seguridade e prevención; o concello evitaba o termo seguridade por tranquilidade pública, favorecendo un desenvolvemento urbano das veciñanzas populares. O alcalde puxo en marcha unha estratexia cooperativa co Estado recoñecendo a súa preeminencia nas cuestións de seguridade. E na segunda, a estratexia era favorecer o desenvolvemento económico para garantir a seguridade en defecto da cohesión social, que pasaba a un segundo plano na axenda local.

Resumindo, a descentralización dotou de maior responsabilidade política as autoridades locais no ámbito da seguridade, dado que no mundo actual se lles exige un compromiso maior na prestación de servizos aos cidadáns. Este feito produciuse fundamentalmente porque se erixiron como provedores inmediatos de planificación e execución dos servizos, sendo a seguridade pública un servizo máis que demanda a sociedade. Aínda que como se sinalou non existe unha idea común do que debe ser prioridade na axenda política e “os funcionarios locais elixidos popularmente teñen a miúdo visións conflitivas acerca do que se debe facer”.

E aínda a pesar de todo, tal e como analiza Roche, este modelo emerxente de seguridade local en Francia pon en evidencia que o papel desempeñado tradicionalmente polo goberno central e os seus axentes a nivel local está a diminuír, ao mesmo tempo que os enfoques e partes interesadas no seu desenvolvemento se volveron máis numerosos e diversos (cidadáns, municipios,

gobierno central, Europa, as empresas, as compañías de seguros). Esta observación leva á conclusión de que o Estado está a perder o seu monopolio neste campo, que xa non pode impor o seu enfoque de arriba abaixo e que unha nova forma de gobernanza da seguridade mediante un contrato territorial baseada no modelo explicitado se converteu na norma.

2.2 Comunidades de seguridade en Inglaterra e Gales

Tim Hope e Adam Crawford, tras a súa análise, achegan unha visión xeral do proceso levado a cabo tras as reformas iniciadas en 1997 ao chegaren os laboristas ao poder. O argumento utilizado é o seu afán de reducir a delincuencia a través do seu programa de modernización aplicado á prestación de servizos públicos, e a consecuente énfase na execución para a redución da delincuencia.

Un ano despois de iniciar o seu mandato, apróbase a Lei sobre a delincuencia e desorde, en diante CDA, que recollía nas seccións 5 e 7 a creación das Asociacións para a Redución da Desorde e o Crime, en diante CDRP. A dita norma establecía a obrigatoriedade de colaboración conxunta entre as autoridades locais e a policía, á parte doutros organismos designados e a comunidade para acordar a posta en marcha e planificación de estratexias na prevención do delito.

As ditas medidas complementábanse co dereito que lles permitía aos gobernos locais facer fronte aos problemas da delincuencia e a desorde, converténdose así nun socio de pleno dereito no control da delincuencia, aínda que non se lles concedía ningunha autoridade legal independente ou poder executivo ás autoridades locais.

Desta forma, o goberno central conservaba a dirección dos recursos policiais, cedendo a responsabilidade do servizo policial ao poder local e reservando para si a posibilidade de tomar crédito pola redución da delincuencia, o cal provocou un enfrontamento entre os xefes de policía e o goberno laborista.

Paralelamente á aprobación da CDA, creábase a Comisión de Auditoría, cuxa función era definir como as autoridades locais deberían cumprir mellor as súas novas obrigas legais. En diante, e tras deseñar o marco de cooperación local, propuxéronse dúas formas para levar a cabo a política de seguridade:

Por unha banda, introduciuse o concepto de desorde (ASBO), cepa do comunitarismo moralizante para proporcionar seguridade á comunidade; e por outra, o *Best Value*, réxime de xestión do rendemento forzando os CDRP a incrementalos, á vez que se destinaban máis recursos para pór en marcha programas e contratación de policías.

Malia a énfase posta para reducir a delincuencia, púidose ter descoidado a tarefa da creación de institucións, de constituír un novo goberno da seguridade na comunidade, e esa negligencia podía dar lugar a un aumento da inseguridade na sociedade.

Para poder entender esta hipótese e dar explicación ao problema alegado por Blunket, resulta necesario entender de que forma comprenderon os diferentes actores o proceso.

Desde a Asociación de Oficiais Xefes de Policía, en diante ACPO, enfocaron a eficacia policial desde un paradigma de xestión científica para as actividades de control do delito, incluíndo estratexias policiais orientadas á tolerancia cero en delinquentes prolíficos, na incautación de bens roubados no mercado ilícito, ademais de aplicar a ciencia e a tecnoloxía, incluídos o ADN e outras tecnoloxías forenses como sistemas de vídeo para a identificación.

Así, Hope ve neste paradigma policial a tendencia a lle restar importancia ao papel dos interlocutores civís, asegurando a redución da delincuencia como o principal obxectivo, cun papel de liderado para a policía en CDRP, que agora se converten nun foro subsidiario para axudar á policía.

Outro inconveniente foi a falta dunha definición governamental unánime de que se consideraba comportamento antisocial (ASBO), ademais de non identificar as orixes dos problemas locais, sacándoas á luz e negociando en vez de precipitarse en buscar solucións rápidas.

En concreto Crawford observa problemas: a falta de xerarquía de control ou de liñas claras de responsabilidade entre os diferentes servizos e redes, e a falta de correspondencia e coherencia global. Trátase dunha relación de menos goberno pero máis gobernación. Esta ambigüidade para o goberno ilústrase no contido da guía do Home Office sobre as colaboracións pola loita contra a delincuencia e a desorde. O goberno preferiu deixar ás colaboracións locais decidiren o contido das estratexias. «Deliberadamente evita definir os termos delincuencia e desorde e declara que, con razón, nada está excluído e nada favorecido» (Home Office, 1998).

Ao respecto convén dicir que Crawford alega problemas de xestión directiva no proceso desde catro puntos de vista, a saber:

1. Pouca atención ao proceso máis complexo, que é a negociación dos obxectivos compartidos, sobre todo cando non hai ningunha xerarquía de control, provocando tensións entre o enfoque de colaboración e os aspectos da focalización interna das reformas de xestión directiva.

2. A excesiva focalización interna sobre os resultados en termos de eficacia pode levar as administracións a concentrar as súas enerxías en tarefas e actividades concretas en detrimento das tarefas marxinais. Aínda que menciona que, se as diferentes partes están unidas por decisións comúns e negociadas para políticas e resultados colectivos, con frecuencia fracasan na identificación das liñas de responsabilidade. Cita a Rhodes, no que este definiu como o problema das mans múltiples, en que participan tantas persoas que non se pode identificar ningunha contribución; e se ningunha persoa vai ser responsable despois da acción, entón ninguén se esforza previamente para comportarse de forma responsable. Como a autoridade «é compartida», é difícil illala e pode chegar a facerse case intanxible.

3. Distanciamiento entre *outputs*, actividade dos servizos, e *outcomes*, os resultados, coa posibilidade de que as «accións» cheguen a ser prioritarias, ata o punto de que os obxectivos sociais queden eclipsados polos obxectivos organizativos. Isto pódese entender como unha medida imposta pola que se outorga unha maior prioridade á medida que ao servizo que esta debe identificar.

4. Existe o risco de que a aplicación de culturas de resultados ás organizacións do sector público, transferida aos proxectos de colaboración de seguridade, centre máis a atención nun obxectivo de xestión que na calidade do resultado. Especialmente, isto pode fomentar a concentración arredor de obxectivos doados de alcanzar, os que tendan a achegar resultados positivos; en consecuencia, afastarán a atención e os recursos das zonas máis problemáticas ou dos problemas de delincuencia dificilmente abordables.

Por último, cómpre sinalar que nin a política punitiva dos laboristas en xaneiro de 2004, que fixo que a poboación penitenciaria chegase a un nivel récord de 73.688 en Inglaterra e Gales (alcanzando a taxa máis alta por habitante na Unión Europea), fixo que cambiase a percepción extraída das enquisas de vitimización, no sentido de que non creren que as súas comunidades fosen máis seguras tras a chegada dos laboristas e a posta en marcha das políticas de seguridade descritas.

Crawford defende que a lóxica da Lei de 1998 e da guía que a acompaña é impulsar a multiplicidade de distribuidores de servizos e de redes locais, fomentando as colaboracións entre e a través dos sectores público-privado e do voluntariado, pero admite que se atopa fragmentada xerando unha demanda de coordinación e colaboración entre as novas redes no deseño dos servizos.

Deste modo explica, citando a Rhodes: “O irónico e espectacular da mercantilización é que se debilitou polas redes, mentres que ao mesmo tempo a eficacia das redes aumentaba”.

Así, Crawford propón unha ausencia de xestión directiva xerárquica na liña da xestión de redes complexas: as redes e as decisións das colaboracións teríanse que xestionar sen intervención e cun goberno a distancia. Fala de reforzar unha mirada cara ao exterior que permita a adopción de medidas de eficacia e imposición de accións. Hai que definir os problemas de modo extenso, con visión ampla; cre fundamental a construción e importancia do mantemento da confianza como dinámica central nos proxectos de colaboración de seguridade local eficaces.

Sinala que a confianza é, se cabe, máis importante cando existen conflitos de estruturas en que as colaboracións se caracterizan por ideoloxías diverxentes e/ou cando hai unha cultura de desconfianza ou de incompreensión.

Non obstante, afirma que, para establecer relacións de confianza, é necesario advertir as persoas dos límites da súa contribución e a doutras administracións, de forma que non intenten nunca facelo todo e que non esperen dos demais resultados que eles cren que estes poden chegar. En suma, cómpre que haxa un respecto mutuo para os diferentes tipos de contribucións.

Relevante foi a opinión formada acerca da función supervisora do Estado mediante auditorías, xa que pensa que axuda a definir as concepcións públicas dos problemas para os cales preconiza a solución. Neste sentido, citando a Power, cre que iso é constitutivo dun determinado estilo de regulación e de control que reflicte profundamente os compromisos mantidos para a comprobación e a confianza. A auditoría non é pura e simplemente unha solución técnica para un problema, senón que “tamén proporciona as vías posibles para a redefinición da práctica do goberno”; o seu obxectivo primordial son as organizacións, e os seus subsistemas de control, como tales, están implicados no control do control.

En canto a Hope, fálanos de fortalecemento das comunidades. Así, recoñece que a premisa fundamental é que os cidadáns e organismos se comprometan activamente en coproducir a seguridade comunitaria, aínda que recoñece as limitacións do goberno, coa promesa de que unha nova estrutura institucional participativa fomentará a eficacia colectiva dos cidadáns e a participación dos servizos públicos de apoio.

Apóiase nas ideas de Blunket no que se refire á cidadanía activa, un marco en que os cidadáns teñan máis oportunidades para definir e resolver os problemas das súas comunidades, así como fortalecelas para que poidan manter a súa propia organización e facer fronte aos problemas comúns.

Proba do expresado é o Libro Branco sobre a reforma policial, o cal se fundamenta na construción de comunidades máis seguras e avoga por unha estrutura de goberno para o servizo da policía: un auténtico enfoque de abaixo arriba para a toma de decisións sobre a seguridade na comunidade e oportunidades de participación directa, xunto cun mecanismo de supervisión a nivel local.

Crawford pensa que o aloxamento vetusto, o paro, unha escolarización de calidade mediocre, a falta de actividades de ocio para os mozos, etc., non son problemas públicos importantes en si mesmos. Pola contra, a súa importancia pode percibirse cada vez máis pola crenza de que

rematan en delincuencia e desorde. Témesse que os problemas sociais sexan definidos como problemas de delincuencia que é necesario controlar, en vez de tratalos en si mesmos, podendo representar a última criminalización de política social. Nun punto en que as fronteiras entre a política social e a prevención da delincuencia se volven máis difusas, poderíase argumentar a favor do desenvolvemento potencial dunha relación inversa, a socialización da política penal, para a que a orientación tradicional e o financiamento da política penal cambien cara a unha prevención proactiva por vía dun tratamento social.

Con todo, Crawford entende que as políticas locais de seguridade contemporáneas están sobreesaturadas: resultan da interacción entre unha variedade de actores que comparten preocupacións similares pero tamén se opoñen en torno a certos valores e prioridades. Se hai un intento de integrar estes actores e de promover un enfoque integrado con respecto ao delito, tamén se nota un modo máis competitivo e fragmentado de elaborar as políticas públicas, que fai lexítimo o uso da noción de goberno.

Así, de modo esquemático determínase o que Crawford puxo de manifesto nos parágrafos anteriores:

- As fronteiras entre as esferas públicas e privadas non están claras.
- Prevalecen modos negociados de goberno (en lugar das xerárquicas).
- Escúrese a distinción entre sanción, prevención e mediación.
- A acción é fragmentada e conflitiva en lugar de ser coherente e racional.

2.3 Xestión da seguridade local en Finlandia: vixilancia a través de redes

Sirpa Virta, do Departamento de Ciencia Administrativa da Universidade de Tampere, desenvolve a súa investigación arredor da idea dun sistema policial anglo-americano na comunidade aplicado en Finlandia desde 1996.

Malia que resalta que non é nada novo para Finlandia, xa que desde o ano 1960 a través da policía chamada do pobo se forxaba unha longa tradición do estilo de policía comunitaria. Durante estes anos a policía gozou e goza de gran confianza pública, a sociedade do benestar mantívose estable sen divisións sociais significativas e o crime é bastante baixo, polo tanto, non houbo necesidades urxentes ou presións para a reforma policial.

A pesar diso, aplicouse a estratexia de policía comunitaria como parte dunha ampla modernización do sector público, incluíndo a orientación a servizos para mellorar a eficiencia e responsabilidade.

Como se dixo, a policía en Finlandia goza de gran confianza por parte da poboación, grazas a unha longa tradición de estreita relación entre cidadán e policía, e froito desde que nos 60 se instaurase un tipo de policía chamado “policía de aldea”, os cales coñecían e vivían cos residentes onde prestaban servizo.

Entón, por que unha estratexia de policía comunitaria iniciada en Finlandia? A resposta foi que a partir dunha serie de enquisas realizadas pola policía en nome da mellora do servizo a partir de 1990, baseándose nos seus resultados, se evidenciou a necesidade social de que a policía fose máis visible e houbera máis patrullas a pé nas rúas.

Posta en marcha a implementación, os primeiros problemas foron a falta de recursos, a resistencia entre os axentes, ao non o considerar un traballo propiamente policial, e dos xefes de policía, os cales tiñan dificultades á hora de transmitir a importancia do cambio, dado que algúns non se comprometían, e aqueloutros que si o estaban non entendían moi ben o porqué

do cambio; e por último a falta de priorización nos problemas, ao principio todos eran importantes e inevitables.

Simplificadamente as dificultades foron as que seguen:

- A policía comunitaria foi presentada como unha nova tarefa (sen recursos adicionais).
- A perspectiva sobre o cambio no nivel de xestión era demasiado xeral e demasiado débiles os argumentos para a súa aplicación efectiva.
- O persoal tivo que repensar e reorientar o labor da policía sen a formación axeitada e a educación.
- Unha pesada carga de expectativas sobre o que poden lograr as iniciativas foron postas sobre os axentes.
- Os puntos de vista e opinións do persoal non se tiveron en conta no inicio do proceso de implementación.

Á vista dos inconvenientes na posta en marcha, decidiuse ver ese proceso de xeito dinámico, non como un modelo estático, senón que se entendeu máis como unha alternativa ou complemento ao labor policial convencional e non tan competitivo; a atención desprazouse desde o nivel operativo para incluír o nivel de xestión.

A estratexia principal da policía comunitaria foi a creación de asociacións locais e redes. Os principais obxectivos foron a elaboración de políticas (políticas locais de seguridade/plans de seguridade); a identificación do problema (enquisas cidadás, a análise da delincuencia) e a resolución de problemas. O papel do axente de policía debe ser: planificador, solucionador de problemas, organizador comunitario e o enlace de intercambio de información, a de traballador do coñecemento.

En resumo e de acordo con Virta, o proceso de implementación foi o de facer e aprender; formulouse unha estratexia coherente, onde se incluían medidas de apoio construídas na educación, planificación estratéxica e avaliación equilibrada dun modelo baseado no cadro de mando integral. Ademais, incluía un sistema de xestión do coñecemento (delito análise, intercambio de información, avaliación), requisito previo para a consecución dunha comunidade operacional policial exitosa.

O novo non son as miniestacións de policía ou *cop-shops*, senón a creación de redes e coñecer os residentes locais sobre unha base nova, o deseño de plans, a identificación dos problemas e a súa solución.

Polo tanto, nunha primeira fase de implementación na coprodución da seguridade, foi a policía a que con iniciativas policiais liderou os grupos dada a experiencia previa na prevención do delito.

Outro factor que se tivo en conta foi a composición e tamaño das asociacións, as cales podían incluír representantes de axencias gobernamentais, municipalidades, empresas privadas, organizacións de voluntarios e igrexas, sendo o seu principal obxectivo establecer unha estratexia de seguridade local ou rexional. Con isto logrouse que, a finais de setembro de 2001, 203 cidades e municipios tivesen algún tipo de plan de seguridade, e a finais de ano que as 448 cidades e municipios de Finlandia tivesen previsto dispor dun plan de seguridade.

Segundo Virta, o propósito do proceso de planificación e traballo en rede foi a construción dun sistema permanente de xestión da seguridade local. Deste modo, compártese a responsabilidade da seguridade e prevención da delincuencia nas comunidades aproveitando as vantaxes que produce a sinerxía dos actores no proceso. Afirma tamén que a xestión de redes é, non obstante, un gran desafío para a policía, porque a policía xoga un papel importante na creación

e facilitación de asociacións e porque cada comunidade e os seus problemas son únicos. En comparación co traballo policial tradicional, a xestión das redes é un gran xeito de xestionar e dirixir as expectativas.

A modo de exemplo falaremos da cidade de Tampere, que é a segunda cidade máis grande de Finlandia, con aproximadamente 193.000 habitantes. O proceso de cambio iniciouse en 1997 con apoio do actor político, sendo o primeiro obxectivo realizar un plan de seguridade e conectar os problemas de seguridade co programa máis amplo de desenvolvemento urbano.

A rede estaba composta por 17 persoas que representaban os seguintes colectivos: autoridades do ámbito social, da saúde, da escola, dos sectores ambientais, técnicos de emprego, negocios, igrexas, organizacións non gobernamentais e a policía. A formulación da estratexia no inicio do proceso incluíu os seguintes obxectivos: diminuír e previr desordes, delitos menores e a exclusión social, así como atopar unha visión común acerca das cuestións de seguridade para a construción de modelos de cooperación e colaboración a través de redes.

O problema inicial, tras iniciar os estudos e proxectos conxuntos, foi a distinta visión que da seguridade teñen os distintos membros da rede, o cal orixinou que o concepto de seguridade se incluíse en case todos os aspectos da vida cotiá. Por esa razón, o seguinte paso foi definir os obxectivos comúns, a coordinación de iniciativas paralelas, a recompilación de información, o establecemento de prioridades e a asignación das posibilidades de colaboración.

A solución práctica foi un éxito. Creáronse métodos de traballo baseados na división do campo da seguridade en subprocesos e definindo os principais destinatarios. En total había 15 procesos, dos cales tres deles foron asignados á policía: roubo de vehículos, violencia nas rúas e medo á delincuencia.

Como rede, o grupo de planificación foi eficaz e suficientemente coherente para a formulación de políticas de seguridade; a información e intercambio de coñecementos funcionou ben e todos os membros atoparon no proceso un beneficio para os seus propios campos. A vantaxe da sinerxía foi significativa, especialmente entre a policía, as autoridades sociais, a igrexa e as autoridades de planificación ambiental.

Logrouse o consenso sobre os obxectivos, as prioridades e a seguridade con bastante facilidade, en parte debido ás técnicas de evitación de conflitos utilizadas que se basearon na formación de asociacións de coalición. A policía tomou decisións sobre a selección dos participantes e elixiu os interlocutores tradicionais máis importantes, as autoridades sociais e os socios máis cooperativos.

A politización do proceso foi evitada intencionadamente pola policía: os representantes dos responsables políticos locais non foron invitados. Argumentouse que os principais participantes das redes de vixilancia tenden a extraerse dun conxunto limitado de grupos e institucións que teñen interacción frecuente e de alta calidade en todos os asuntos relacionados co tema de políticas.

A rede política orixinal continúa o seu traballo como un grupo directivo para a execución da estratexia. Construíronse redes veciñais integradas principalmente por organismos sociais, autoridades da saúde, representantes das escolas e organizacións de voluntarios; o papel da policía é principalmente como experto e enlace de intercambio de información. Cada rede ten as súas propias estruturas e métodos de traballo. O seu principal obxectivo é facer plans a nivel de barrio e actuar xuntos por un ambiente de paz e seguridade. O resultado é agora un enfoque máis sistemático, integral e estratéxico baseado nunha estratexia coherente de alianzas e redes.

3 SITUACIÓN EN ESPAÑA

Garantir a seguridade interna dun Estado é unha tarefa que sempre lle preocupou ao goberno que se atopa no poder, fundamentalmente porque, se non é capaz de mantela, dificilmente se podería garantir a gobernabilidade democrática dun Estado. Máis aínda, o contexto sociopolítico podería pasar de ser de democracia plena, onde forzas e corpos de seguridade xunto co resto de actores e institucións do Estado coproducen seguridade, a un panorama totalmente oposto e do que ninguén sae favorecido. Sería igual ao que acontece en Estados falidos onde o Estado perde soberanía en parte do seu territorio, ben porque se ausenta, por falta de recursos, ou porque non empodera os actores locais, os cales se encontran en mellor disposición para facer fronte ás ameazas internas dada a súa proximidade e coñecemento sobre estas.

3.1 Forzas e corpos de seguridade

En todo tipo de sociedade do que di exercerse a democracia plena a policía xoga un papel importante na gobernabilidade do Estado, conformando un instrumento que se atopa ao servizo deste e cuxa misión é a de protexer o libre exercicio dos dereitos, liberdades e garantir a seguridade cidadá da súa poboación. Trátase dun tipo de policía máis próxima ás persoas, máis proactiva e inclusiva, xa que moitos dos riscos e ameazas non se poden solucionar desde un enfoque estritamente policial.

España conta cunha estrutura que vén definida pola Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de forzas e corpos de seguridade, e que establece as liñas mestras do réxime xurídico das forzas e corpos de seguridade no seu conxunto, en diante FCS, tanto das dependentes do Goberno da Nación como das policía autónomas e locais, definindo os principios básicos de actuación comúns a todos eles e fixando os seus criterios estatutarios fundamentais.

Configúrase un sistema de seguridade de dobre natureza: centralizado porque as forzas e corpos de seguridade do Estado (en diante FCSE), Garda Civil e Policía Nacional, dependen xerarquicamente do Goberno central; e descentralizado en canto que as policía autónomas e policía locais dependen dos seus respectivos órganos de goberno, cun total de axentes que é un dos máis altos de Europa¹. En concreto, en canto á Administración central: 74.958 gardas civís e 65.254 policía nacionais². Na Administración autonómica (Mossos d'Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra, Policía Canaria: 25.770 axentes³, datos do ano. E na Administración local, 61.867 axentes (datos estes últimos obtidos do ano 2005)⁴. Polo tanto, o total de axentes é de 227.849 para unha poboación de 46.528.966 habitantes no ano 2016⁵, uns datos que poñen de manifesto que este piar goza dunha estrutura forte.

3.2 Poboación

A poboación, ademais dun elemento esencial na construción dun Estado, é a destinataria e causa da seguridade. A súa importancia é tal que debe ser tida en conta para elaborar políticas públicas de seguridade, para indagar sobre medidas de distribución espacial, de densidade, así como de dispersión/concentración, de movementos migratorios e mesmo internos. Tamén a medición das taxas de natalidade e defunción, así como da avaliación de factores económicos, sociais, políticos, ambientais e de saúde permitirá ao Goberno afondar na gobernanza da seguridade, tanto na formulación de políticas presentes como futuras.

Non podemos esquecer que España se atopa nun proceso de urbanización⁶ progresivo e constante que a situará no ano 2050 no sétimo lugar do mundo tras Arxentina 96,0%, Francia 94,1%, Brasil 93,6%, Estados Unidos 90,4%, Reino Unido 87,8% e México 87,6%⁷. Isto significa que en pouco máis de 30 anos moitas das poboacións desaparecerán porque “as demasiado

pequenas non teñen a masa crítica necesaria para os servizos desexables...”⁸. E porque o núcleo de poboación que mellores perspectivas ofrece é a cidade, tanto na prestación de servizos básicos como sociais, ademais de ser motor da economía, da conectividade, da creatividade e innovación e tamén centro de servizos para os seus arredores.

A configuración deste novo hábitat, consecuencia das dinámicas de desprazamento de poboación mencionadas, require afondar no estudo de xestión de seguridade, implicando diferentes actores que traten o problema no seu conxunto co obxectivo de elaborar un diagnóstico fiable e adecuado dos problemas xurdidos no seo dunha sociedade cambiante na súa forma e contido, xa que á vez que existe un consenso xeneralizado de que a cidade ofrece maiores oportunidades; tamén as concentracións de poboación proporcionan maiores oportunidades ao delincente, riscos ás vítimas e dificultade para o control social.

3.3 Bo goberno, participación cidadá na seguridade

E bo goberno implica ter un marco legal que fixe normas claras, responsabilidades, transparencia e participación entre outros elementos. E en relación coa seguridade, que é un problema de todos, é imprescindible introducir a participación que permita fortalecer a cidadanía co fin de que coparticipe tanto na fase de estudo como na de posta en funcionamento.

En España existe un marco normativo que permite a inclusión de todo tipo de actores na promoción da seguridade cidadá, os Consellos Locais de Seguridade, en diante CLS. Establecidos polo Real decreto 1087/2010, do 3 de setembro, polo que se aproba o Regulamento que regula as Xuntas Locais de Seguridade, artigo 13, Participación cidadá, cuxo literal é: *Co obxecto de lograr a máxima participación cidadá na mellora dos niveis de seguridade pública poderán constituírse Consellos Locais de Seguridade, aos cales serán invitados representantes de asociacións cidadás, organizacións empresariais, sindicatos e outras institucións ou sectores que conformen o tecido social.* E aínda que timidamente, dado que expresa unha intención, a súa constitución foi dispar en canto á súa composición, funcións, obxectivos, actuacións e a súa posta en marcha precisamente por esa falta de aposta decidida.

No concernente ao ámbito supranacional, dado o papel preponderante das autoridades locais en materia de prevención e seguridade, creouse o Foro Europeo de Seguridade Urbana, en diante FESU. Trátase dunha rede europea de 300 autoridades locais creadas en 1987 que, co apoio do Consello de Europa, o seu obxectivo foi fortalecer as políticas para previr a delincuencia e promover o papel dos electos nas políticas nacionais e europeas.

O seu funcionamento baséase no establecemento de vínculos entre as autoridades locais europeas a través do intercambio de prácticas e o coñecemento, a cooperación e a formación. Deste xeito, os modelos de goberno de seguridade local que se desenvolvan ao abeiro destes encontros comparten experiencias que, postas en contexto, poden ser moi útiles no momento de formular políticas públicas.

4 CONCLUSIÓNS

Primeira. En opinión de Sandel, o Estado-nación non necesita diluírse, é suficiente con que renuncie a ser o único titular do poder soberano e o obxecto prioritario da lealdade política. Esta idea complétase coa de Pastrana, quen entende que seguirá sendo a institución fundamental do control global, onde crear institucións públicas globais, e integrarse en redes verticais ou horizontais, así como estar sometido a réximes internacionais ou á xurisdición de tribunais internacionais

no seu intento de controlar a globalización, pero seguirá sendo, por moito tempo, algo máis que un *primus inter pares*.

Este novo paradigma implica unha transición de goberno, que se asocia xeralmente cunha autoridade central que ten a capacidade absoluta para impor as súas políticas, a gobernanza, que é unha suma de persoas e institucións de ámbito público e privado que xestionan asuntos comúns. É dicir, en realidade trátase dun exercicio de gobernabilidade onde se xestionan os asuntos dun país en todos os niveis e os medios promovendo a cohesión social e a integración para asegurar o benestar das súas poboacións; supón o abandono dun modelo de goberno de arriba abaixo cara a un máis horizontal, participativo e asociativo, que involucre os cidadáns, os grupos locais, as empresas e as axencias asociadas.

Neste novo patrón, a rede pasaría a constituírse como centro de negociación para afrontar a gobernabilidade da sociedade facilitando o consenso, dado que as redes de gobernanza se basean no suposto de que non hai intereses xerais transcendentales aos intereses sociais e privados, evitando que se produza un monopolio dos citados intereses por parte das organizacións gobernamentais.

Neste goberno en rede, o punto de partida sería o eixe local-global, dado que desde as comunidades locais se fomenta a participación, a deliberación e a colaboración cidadá, todo iso co fin de conseguir que a responsabilidade sexa compartida, e facer que as políticas públicas sexan máis efectivas e lexítimas aos ollos da xente.

Malia todo, o Estado segue sendo imprescindible para dirixir a sociedade. Non debemos confundir que, aínda que se modifique o modo en como nos relacionamos, pasando dun goberno monopolista a un con capacidade negociadora que facilita o acordo, con que necesariamente teñamos que carecer dun organismo regulador e en última instancia con capacidade de garantir a gobernabilidade dunha sociedade, de atender e equilibrar as posibles disfuncións que se produzan na mencionada gobernanza como paradigma do goberno-rede.

Polo tanto, crese que a seguridade é un deses temas dos que o Estado se debe seguir responsabilizando, aínda que isto non implique que deba facelo de modo unilateral, senón que, como se pode deducir do explicitado ata o momento, se podería afirmar que debería ser unha tarefa compartida por diversos actores.

E é neste punto onde adquire especial relevancia a relación Estado-cidadáns, na cal estes últimos mostran un interese crecente en como participar nas decisións políticas. Desta forma, séntanse as bases para coxestionar certos servizos públicos co fin de ter en conta as inquietudes dos cidadáns e dotar de maior lexitimidade as decisións, creando un foro de xestión do coñecemento⁹ onde se aproveita o capital intelectual¹⁰ dos actores en interacción.

Segunda. Coa dita participación, froito das experiencias de países da nosa contorna, tanto de centralismo político e administrativo como descentralizado, observouse que os gobernos locais adquiriron maior protagonismo no ámbito da seguridade local. De feito, constitúense como verdadeiros centros de xestión cuxos procedementos innovadores gardan similitude co que se coñece actualmente como Responsabilidade Social Corporativa¹¹ (en diante RSC), aplicada neste caso ás administracións, onde, tras a identificación dos *stakeholders* e o establecemento dunha liña efectiva de comunicación e compromiso con eles, se trata de reducir os riscos que ocasiona a delincuencia.

Non obstante, a posta en marcha deste tipo de políticas non estivo exenta de trabas na fase de decisión política, xa que en moitas ocasións non está en mans do decisor público, non é

autónoma, senón que existen forzas sociais que a dominan, e as opcións responden aos intereses de grupos de presión que se lexitiman a través do decisor público.

Aínda así, a tendencia foi a superar esta fase e dar paso á implementación, é dicir, a posta en práctica da política adoptada, aínda que xurdiron as complicacións dada a complexidade que caracteriza as sucesivas relacións de acción conxunta entre actores, obxectivos e plans de acción para coordinarse e alcanzar os resultados desexados.

En suma, a continuación exporei as fortalezas e debilidades que caracterizaron o ciclo de políticas públicas da seguridade “glocal” en Francia, Inglaterra, Gales e Finlandia:

Debilidades:

- Falta de liderado do Estado, incapacidade de impor un criterio claro ao que deberían axustarse as políticas locais.
- Ausencia dunha política territorial de seguridade, situación que inhibe as potencialidades de desenvolvemento local en sentido amplo.
- Os funcionarios locais tiñan a miúdo visións conflitivas acerca do que debía facerse.
- A eficacia centrada no paradigma de xestión científica para as actividades de control do delito restaba importancia ao papel dos interlocutores civís, converténdoo en foro subsidiario para axudar á policía.
- Falta de xerarquía de control nin liñas claras de responsabilidade entre os diferentes servizos e redes, falta de correspondencia e coherencia global.
- A excesiva focalización de resultados en termos de eficacia leva as administracións a concentrar as súas enerxías en tarefas e actividades concretas en detrimento de actividades marxinais.

Fortalezas:

- Impulsouse a multiplicidade de distribuidores de servizos e de redes locais, fomentando as colaboracións entre e a través dos sectores público-privado e do voluntariado.
- Nalgúns casos definíronse os problemas de modo extenso con visión ampla.
- Mantívose a confianza como dinámica central nos proxectos de colaboración de seguridade local eficaces.
- Os procesos de implementación deben ser dinámicos, non estáticos.
- Este tipo de política de seguridade “glocal” debe ser entendida como unha alternativa ou complemento ao labor policial convencional.
- Cómpre deseñar estratexias coherentes onde se inclúan medidas de apoio construídas na educación, a planificación estratéxica e a avaliación equilibrada dun modelo baseado no cadro de mando integral.
- A policía debe liderar os grupos con iniciativas policiais dada a experiencia previa na prevención do delito.
- Creación dun sistema permanente de xestión da seguridade local.
- O Estado debe exercer unha función supervisora mediante auditorías, o que non debe presupor unha inxerencia na autonomía local senón unha axuda a definir as concepcións públicas dos problemas para os cales preconiza a solución, proporcionar vías posibles para a redefinición da práctica do goberno.
- Evidenciouse a necesidade de facer promoción da seguridade como ben común e a función da policía como servizo público, buscando fórmulas adaptadas a cada realidade local e nacional.

Terceira. O Estado español non debe ser alleo a unha nova orientación estratéxica da seguridade a través da interacción entre actores públicos e privados co propósito de responder eficazmente tanto ás ameazas endóxeas como exóxeas, conciliando represión e prevención a

través dun enfoque holístico, de accións concertadas asociativamente e en interacción con niveis de goberno distintos a través do eixe “glocal”¹², fundamentalmente sistemas de comunicación que unan os ámbitos local-nacional-internacional e viceversa.

É necesaria unha vía totalmente posible e axeitada á configuración territorial do Estado¹³, mesmo un espazo de participación activa próximo ao cidadán, un punto de partida, os municipios, onde a cidadanía ten maiores oportunidades de expor as súas necesidades sociais e á vez que se lle dea resposta, aínda que sen excluír os demais entes territoriais, precisamente porque neste modelo de goberno rede ninguén debe ser afastado.

Policía, poboación e bo goberno son os compoñentes descritivos e explicativos dun deseño da gobernanza de seguridade dun determinado Estado. Así, pódese afirmar que no que respecta ao primeiro deles, España conta cun número de axentes dos máis altos de Europa; esta circunstancia presupón que este elemento non debe constituír obstáculo ningún para a reconsideración dunha arquitectura de seguridade distinta da establecida na Lei orgánica 2/86 das FCS. Un sistema público de seguridade complexo e plural no que o lexislador distribuíu competencias específicas e compartidas, pero que, tras máis de 30 anos de vixencia, sufriu demasiados cambios. Unha nova realidade na que ao mesmo tempo que ofrece moitas posibilidades de redefinición debe prevalecer un enfoque integral do sistema de seguridade e unha distribución de responsabilidades delimitada. Cunha única excepción, a información debe quedar baixo control centralizado, de tal forma que o sistema se basee na coordinación efectiva de todo tipo de actores para que os responsables de analizar esta sexan capaces de detectar e neutralizar os diferentes tipos de ameazas que xorden nun mundo relacionado entre si.

A poboación é a destinataria e a razón da seguridade. Precisamente un modelo de seguridade debe desenvolverse en consonancia cunha sociedade en continuo cambio. Non é alleo a que España se urbaniza e esta circunstancia debe ser tida moi en conta para inescusablemente adaptala ás novas realidades que se producirán nun futuro próximo.

Bo goberno implica entre os seus elementos a participación cidadá. Débese ofrecer a posibilidade da creación de foros de intervención a través da transmisión das súas inquietudes, fomentando lazos de comunicación comunitaria para ofrecer un diagnóstico apropiado da criminalidade nun ámbito concreto, de reducir o aumento de sensación de inseguridade e, sobre todo, garantir que a relación policía-cidadanía sexa continua e efectiva.

A nosa normativa non foi allea a esta circunstancia. Sobre o papel ofreceuse a posibilidade de constituír os CLS, aínda que, como intención, se circunscribe a iniciativas illadas e diferentes en contido, forma e obxecto, un proceso inacabado ou simplemente inexistente na maior parte do Estado.

A Estratexia Española de Seguridade de marzo de 2011 mencionaba o foro social¹⁴ como un órgano consultivo que tiña por obxecto reunir representantes das Administracións públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas e organizacións sociais para realizar análises compartidas en materia de seguridade. Malia iso, a estratexia de 2013, que repite un organigrama da anterior, fai desaparecer o foro social; e a última delas, a de 2017, que se atopa en elaboración, invita no proceso de elaboración “a sociedade en xeral”, na miña opinión un contrasentido porque a súa antecesora eliminou esta posibilidade de participación que tería servido para achegar novas ideas.

En conclusión, países da nosa contorna con problemas de seguridade similares aos nosos creron importante levar a cabo políticas que faciliten a súa gobernabilidade. De feito, Francia,

cun sistema similar ao español, recuperou a idea de policía de proximidade “de seguridade cotiá” para facer fronte ás ameazas endóxeas que vive Europa na actualidade.

Unha resposta decidida aos problemas de inseguridade que supera a visión clásica do goberno de seguridade cidadá e un proceso que implica un entendemento mellor de como desenvolver solucións, responder ás preocupacións das comunidades e a de compartir información sobre a ameaza concreta. Unha base sobre a que apuntalar unha arquitectura de seguridade dinámica, inclusiva e participativa que facilite adoptar decisións máis coherentes. E todo iso co prototipo de que a seguridade se logra mantendo a paz en cada localidade en particular, un enfoque que ten como requisito ineludible a colaboración estreita entre a cidadanía e os funcionarios policiais vistos como membros da colectividade.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Blunkett, D. e Britain, G. 2003. *Civil Renewal: A New Agenda: the CVS Edith Kahn Memorial Lecture*. London: Home Office Communication Directorate London.
- Centelles, J.; Navarro, M. e Prats, J. 2004. «Local, nacional y global: construyendo la patria plural desde los municipios», *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidade de Cataluña, Editorial Ciudad.
- Chalom, M.; Léonard, L.; Vanderschueren, F., e Vézina, C. 2001. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Crawford, A. 2002a. «Introduction: governance and security», *Crime and Insecurity: The Governance of Safety in Europe*. Cullompton: Willan Publishing.
- 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*, 11: 83-124.
- De Maillard, J. 2005. «The governance of safety in France Is there anybody in charge?», *Theoretical criminology*, 9(3): 325-343.
- Hope, T. 2005. «The new local governance of community safety in England and Wales», *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47(2): 369-387.
- Loader, I. 2000. «Plural policing and democratic governance», *Social & Legal Studies*, 9(3): 323-345.
- 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.
- Pastrana, E. 2005. «Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales», *Desafíos*, 12(0): 265-282.
- Power, M. 1997. «From risk society to audit society», *Soziale systeme*, 3(1): 3-21.
- Rhodes, R.A.W. 2002. «The governance narrative: Key findings and lessons from the ERC's Whitehall Programme», *Public Administration*, 78(2): 345-363.
- 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*, 47(2): 407-426.
- Rojo Salgado, A. 2000. «Globalización, integración mundial y federalism», *Revista de Estudios Políticos*, 109: 29-72.
- Ruesta, C. B. e Iglesias, R. A. 2001. «Gestión del conocimiento y gestión de la información», *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 8 (34).
- Sandel, M. J. 1996. *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge-Massachusetts: Belknap Press.
- Thomé, H. I. e Torrente Robles, D. 2003. *Cultura de la seguridad ciudadana en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Virta, S. 2002. «Local security management - Policing through networks», *Policing-an International Journal of Police Strategies & Management*, 25(1): 190-200.
- Normativa:
- Española, C. «do 27 de decembro de 1978», *Boletín Oficial del Estado*, 311.
- Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de forzas e corpos de seguridade.
- Real decreto 1087/2010, do 3 de setembro, polo que se aproba o Regulamento que regula as xuntas locais de seguridade.

NOTAS

- 1 Consultar: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Crime_statistics/es
- 2 Consultar: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html
- 3 Consultar: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html
- 4 Consultar: <http://gestionpoliciaidiversidad.org/PDFdocumentos/ComunidadLocalConvivencia.pdf>
- 5 Consultar: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981
- 6 A taxa de urbanización é un índice demográfico que expresa a relación porcentual entre a poboación urbana, habitantes das cidades, e a poboación total dun país para poder deducir cara a onde se desprazarán os cidadáns e así predicir se existe a necesidade de redefinir as políticas de seguridade de acordo coas necesidades futuras.
- 7 Informe elaborado polo Departamento de Economía e Asuntos Sociais da ONU sobre perspectivas de urbanización mundial, revisión 2011.
- 8 Folch, 1998.
- 9 A xestión do coñecemento é todo o conxunto de actividades realizadas co fin de utilizar, compartir e desenvolver os coñecementos dunha organización e dos individuos que nela traballan, encamiñándoos á mellor consecución dos seus obxectivos (Ruesta e Iglesias, 2001).
- 10 Valor do conxunto de activos intanxibles posuídos por unha organización. Fai referencia aos intanxibles como resultado da eficacia da aprendizaxe organizativa e a eficiencia da xestión do coñecemento (Mantilla, 2004).
- 11 Responsabilidade Social Corporativa (RSC) ou Responsabilidade Social Empresarial (RSE) é a integración voluntaria, por parte das empresas, das preocupacións sociais e medioambientais nas súas operacións comerciais e as relacións cos seus interlocutores". Libro Verde. Comisión Europea (2001).
- 12 O termo "glocal" e o nome elaborado "glocalización" formáronse entrecuntando as palabras global e local para facer unha mestura. Esta idea foi modelada segundo o xaponés *dochakuka* derivada de *dochaku* (o que vive na súa propia terra), e trátase orixinariamente do principio agrario de adaptar as técnicas do terreo que un posúe ás condicións locais, pero que tamén foi adoptado no ámbito xaponés dos negocios para a localización global, unha visión global adaptada ás condicións locais. O concepto xera o debate de como debemos pensar globalmente e actuar localmente; este novo espazo invítanos á apertura dunha multiplicidade de formas de ver o mundo, de conxugar intereses, de comprensión e diálogo entre os que cohabitamos de modo máis próximo.
- 13 Artigo 137. O Estado organizase territorialmente en municipios, en provincias e nas comunidades autónomas que se constituán. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses. Artigo 138. 1. O Estado garante a realización efectiva do principio de solidariedade consagrado no artigo 2 da Constitución, velando polo establecemento dun equilibrio económico, axeitado e xusto entre as diversas partes do territorio español, e atendendo en particular ás circunstancias do feito insular. 2. As diferenzas entre os estatutos das distintas comunidades autónomas non poderán implicar, en ningún caso, privilexios económicos ou sociais. Artigo 139.1. Todos os españois teñen os mesmos dereitos e obrigas en calquera parte do territorio do Estado. 2. Ningunha autoridade poderá adoptar medidas que directa ou indirectamente obstaculicen a liberdade de circulación e establecemento das persoas e a libre circulación de bens en todo o territorio español.
- 14 Estratexia Española de Seguridade. Unha responsabilidade de todos. Foro Social: como órgano consultivo, terá por obxecto reunir representantes das administracións públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas e organizacións sociais para realizar análises compartidas en materia de seguridade.