

PERSPECTIVAS EN TORNO A LA SEGURIDAD PERSPECTIVES AROUND SECURITY

Enrique Eduardo Fernández Ferreira

Licenciado en Psicología y doctorando en Seguridad por la UNED

Intendente Mayor de la Guardia Urbana de Tarragona. España

efferreira@ono.com

Resumen

Tomando en consideración la perspectiva evolutiva del concepto de seguridad, realizamos un breve y sucinto recorrido sobre las ideas que han propiciado un planteamiento global e integrador en la elaboración de las Estrategias de Seguridad adoptadas en nuestro entorno geopolítico. En todos los ámbitos se hace referencia a la necesidad de integrar los diferentes elementos y actores que forman parte de las estructuras de seguridad, pero se echa en falta una apuesta decidida en este sentido. El planteamiento objeto de este artículo pretende llamar la atención sobre la esfera local, la cual, a través de sus propias estructuras, juega un papel importante y de primer nivel, en todo lo concerniente a la seguridad. Integrar la perspectiva local en el tratamiento de la seguridad establecido desde las Estrategias adoptadas para hacer frente a los nuevos retos y amenazas, se justifica por sí mismo, tanto desde una perspectiva conceptual como estructural, teniendo en cuenta que es, precisamente en las ciudades, donde más se perciben las dinámicas asociadas a la seguridad.

Palabras clave: Globalización. Seguridad humana. Estrategias de seguridad. Integración de la seguridad. Seguridad local.

Abstract

Considering the evolutionary nature of security, this work presents a brief and succinct walk throughout the ideas that have led to a global and integrating approach in the build-up of the security strategies embraced by the geopolitical environment we live in. All areas of study stress the need for the integration of all the different elements and actors security structures consist of, but a firm commitment therein has yet to be made. The approach presented in this work aims at drawing attention to the local level, which, throughout its own structures, plays an instrumental role in all what has to do with security. Integrate

the local outlook into the strategies adopted to face the new security challenges and threats seems evident, both from a conceptual standpoint as well as from a more structural angle, since it is precise in the cities, that the security dynamics are best perceived.

Keywords: Globalization. Human security. Security strategies. Integration of security. Local security.

I. INTRODUCCIÓN

El delito ha pasado de ser lo infrecuente, lo anormal, circunscrito a las conductas de los marginales y extraños, a ser una parte habitual en nuestra vida cotidiana, tanto en las instituciones públicas como en la familia, tanto en el mercado como en la gestión de las políticas sociales, tanto en la guerra como en la paz. El saber en el campo de las ciencias sociales no puede negar el papel que ha jugado el delito y la violencia en la construcción del orden social por lo que no se puede alegar ignorancia, inocencia o sorpresa. (Pegoraro, 2003:4)

Nada de lo que ocurra en alguna parte puede, al menos potencialmente, permanecer en un afuera intelectual. (Bauman, 2010:13)

Una de las características más destacables de la sociedad actual, quizás la constituya el fenómeno de la globalización y los efectos que ha generado en la dinámica y entramado de las estructuras económicas, tecnológicas y financieras, lo que también ha tenido sus efectos en el ámbito de la seguridad.

La globalización ha provocado que en los últimos tiempos hayamos asistido a una proliferación de aspectos relacionados con la seguridad que han sido recogidos por distintos estamentos y foros, modificando la manera de pensar y tratar esta materia. En todas las Instituciones, desde las de ámbito internacional hasta las de ámbito local, se ha visto la necesidad de replantear el papel que han de jugar en el ámbito de la seguridad.

La seguridad ya no se concibe como algo ligado únicamente al ámbito de la justicia y la policía al ser múltiples sus manifestaciones, presentando una diversidad de aspectos que requieren ser tratados desde diferentes esferas. Tampoco se concibe como algo circunscrito a un determinado ámbito territorial, dado que la seguridad no tiene fronteras. Con todo ello, ha adquirido una nueva dimensión que requiere nuevos enfoques en su tratamiento.

Los planteamientos actuales inciden en la necesidad de integrar los múltiples aspectos que circunvalan la idea de seguridad y la necesidad de coordinar esfuerzos entre los diferentes actores, al objeto de mejorar la eficacia y, como no, la tan deseada eficiencia.

En nuestro análisis, proponemos un planteamiento de la seguridad que tome en consideración dos enfoques o perspectivas

- Un nivel conceptual, en donde la seguridad ha de ser contemplada como un concepto transnacional, que no conoce fronteras, afectando directamente a las personas allá donde se encuentren. La seguridad no puede parcelarse.
- Un nivel estructural, en donde se hace necesario adoptar las medidas organizativas necesarias para la integración de los diferentes sistemas y estructuras de seguridad dependientes de las diferentes Instituciones y Administraciones.

Abordamos el enfoque conceptual desde el entendimiento de que no existe una definición cerrada de seguridad. Tomamos en consideración las últimas tendencias que analizan el concepto de seguridad y lo trasladan a las instituciones que tratan de concienciar a los gobiernos del mundo en el tratamiento con el que ha de abordarse la idea de seguridad en la actual sociedad globalizada.

El informe de la Comisión de Seguridad Humana (2003), en el seno de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), ya advierte que la seguridad de las personas de todo el mundo está interrelacionada y que la liberalización y la democratización política y económica han propiciado nuevas oportunidades pero también nuevos riesgos, tales como la desestabilización política y económica y los conflictos en el seno de los Estados. Para hacer frente a los nuevos elementos de inseguridad de una manera efectiva es preciso adoptar un enfoque integrador.

El informe hace una llamada a favor de la seguridad humana como respuesta a los desafíos del mundo actual. Las políticas y las instituciones deben responder a los nuevos desafíos de manera más firme e integrada. Los Estados continúan siendo los principales responsables de la seguridad, pero como los problemas de seguridad se vuelven cada vez más complejos y hay nuevos actores que ejercen un papel en esta esfera, necesitamos un desplazamiento de paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado, para incluir la seguridad de las personas, la seguridad humana.

La seguridad es un concepto no cerrado, sujeto a evolución, centrado en la protección de las personas, en los aspectos que están relacionados con su supervivencia, sustento y dignidad, que las instituciones tienen la obligación de proporcionar.

Tal como advierte Manuel Mesa (2006), el surgimiento de las ideas que dieron pie al nuevo concepto de seguridad humana, no es el resultado de la especulación académica, sino que responden a la irrupción en la agenda de las relaciones internacionales de problemas colectivos como el deterioro ambiental, la pobreza y la inseguridad económica, o la pandemia del sida, que amenazan a personas y comunidades. Mesa advierte de que no sólo han surgido nuevos

conflictos, sino que se han registrado cambios en su naturaleza lo que ha abierto la puerta de las agendas políticas para su prevención. Preocuparse por la seguridad humana es preocuparse por las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza el hambre o la guerra.

Desde una perspectiva estructural y recogiendo los dictámenes de las diferentes instituciones y foros, planteamos la necesidad de adoptar los cambios organizativos necesarios para conseguir la integración de todos los elementos que actúan en el ámbito de la seguridad, dependientes de las diferentes esferas administrativas.

La propuesta que aquí se presenta aborda muchos de los ámbitos y aspectos que son recogidos en los foros internacionales y en sus instituciones acerca de la idea de seguridad. El tratamiento se hace desde una perspectiva local, de ciudad, que es donde realizan su vida cerca del 90% de la población de nuestro País.

Planteamos, así, abordar un tratamiento global e integrador de la seguridad que permita la vertebración del mundo local, de la aportación “micro” de sus estructuras de seguridad, en el marco global de las Estrategias de Seguridad definidas a nivel nacional e internacional, de una manera coordinada y eficiente.

Éste es el objetivo del trabajo. La oportunidad de afrontar un nuevo orden en la seguridad pública, de acuerdo con los parámetros aquí expuestos, aconseja que se realice con un enfoque lo más amplio y ambicioso posible, en donde la innovación no ha de suponer un contrapeso, sino al contrario, una contribución, dada la materia objeto de tratamiento.

El análisis estructural toma como referencia las declaraciones vertidas desde las diferentes esferas de la seguridad, en donde cobra especial significado la afirmación contenida en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003:

“Vivimos en un mundo con unas perspectivas de futuro más halagüeñas que nunca, pero que también presenta mayores amenazas. El futuro dependerá en parte de nuestros actos. Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local” (p.6)

II. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Los principales organismos internacionales centrados en el análisis de la seguridad¹, han dejado patente el carácter evolutivo del concepto de seguridad y la necesidad de adaptarlo a las transformaciones acaecidas con la creciente globalización. Las fronteras se diluyen, de manera que cada vez es más difusa la separación entre lo nacional y lo internacional, comportando una diversificación en la tipología de los riesgos que la seguridad ha de asumir.

¹ Organización de Naciones Unidas, Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Comisión Europea.

Desde la perspectiva tradicional de la seguridad, centrada en la capacidad de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencias o amenazas de potencias extranjeras, se ha evolucionado hacia una comprensión más universal, más acorde con el contexto mundial actual, en donde el acento se pone en las personas.

Algunos autores (Clements, 1990) plantean una visión relativista de la seguridad al considerar que se trata de un concepto que adquiere significado ante cuestiones relativas a personas, grupos, organizaciones, sociedades o naciones. Es decir, en función de para quién y bajo qué circunstancias o condiciones se da la seguridad. Desde esta perspectiva, se plantea que la seguridad puede ser definida como un proceso social con la finalidad de llegar a una relativa seguridad social, política y económica.

Para Giovanni Manunta (2002), la mayoría de los argumentos sobre seguridad contienen subjetividad, lo cual dificulta su análisis. La seguridad, por una parte, y el riesgo, por otra, son dos aspectos que coexisten en la vida real. Se trata de dos conceptos subjetivos que están asociados con otros problemas relacionados con la vida, la propiedad, la libertad o el poder. Esta dimensión múltiple de los conceptos aporta una variedad de perspectivas que añaden dificultad en su definición. La seguridad alcanza así un significado diferente en función de para quién y en qué momento se toma en consideración. Esta circunstancia produce perspectivas del riesgo que incrementan las diferencias, de manera que la seguridad de unos puede significar la inseguridad de otros.

Juan Pegoraro (2003), realiza una seria reflexión al respecto, fundamentada en la situación en que se encuentran las clases menos favorecidas, al considerar que los pobres siempre han vivido en la inseguridad y en el miedo, pero ahora ante una sociedad muy polarizada, aparecen determinadas formas de resistencia larvada de los sectores desposeídos que atacan a sectores de clase media y alta. Pero ésta, sólo es una parte de la problemática de la inseguridad, ya que no se considera la violencia generalizada entre los mismos pobres y excluidos sociales que se victimizan entre sí, producto en gran medida, de la desesperación y degradación social y de los efectos de la marginación, la frustración y el desamparo. La mejor manera de buscar seguridad es mediante una visión integral de la realidad.

Por su parte, Jesús M. de Miguel (2000), afirma que el Estado tiende a perder control sobre temas y problemas de orden público y delincuencia, en parte, debido a los procesos de globalización y descentralización. Todo parece indicar que el Estado cambiará sustancialmente en los próximos años o décadas, aunque todavía no se sabe cómo.

El Informe Anual sobre Desarrollo Humano (1994), en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), propuso el nuevo concepto de seguridad humana, en donde la seguridad del territorio es sustituida por la del ser humano estableciéndose diferentes categorías de seguridad: la económica, la alimentaria, seguridad para la salud, la seguridad ambiental, la personal, de la comunidad y la política.

La Cumbre Mundial de la ONU, celebrada en Nueva York en 2005, se hace eco del principio de “responsabilidad de proteger”, contenido en el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (2001), con lo que el concepto de seguridad incorpora la responsabilidad de prevenir, de actuar y de reconstruir, y centra su atención en la protección de las personas, en línea con el PNUD.

En 2008, el Center for American Progress propuso el concepto de “seguridad sostenible”, el cual abarca tres dimensiones de la Seguridad:

- Seguridad Nacional, relativa a la idea tradicional de proteger el país frente a agresiones externas.
- Seguridad Humana, centrada en la protección y bienestar de las personas, independiente de su nacionalidad.
- Seguridad Colectiva, en referencia a la necesidad de proporcionar seguridad más allá del propio Estado dado el carácter global de muchas de las amenazas (terrorismo, crimen organizado, Estados fallidos, cambio climático, degradación medioambiental, pobreza), en donde la garantía de seguridad precisa de la colaboración con otros Estados y organizaciones internacionales.

En la actualidad, la idea de seguridad se asocia con la seguridad de las personas como titulares de derechos, superando el ámbito estrictamente policial y penal para incluir los derechos civiles, sociales y políticos, de manera que dentro del ámbito de la seguridad se incluirán, juntamente con los más tradicionales –delincuencia, victimización, temor, etc.– otros aspectos relacionados con la problemática económica y política (exclusión social, pobreza, falta de cohesión social, pérdida de confianza en las instituciones, etc.).

De manera que el concepto de seguridad evoluciona a partir de la idea tradicional, centrada en el propio Estado, para abarcar una diversificación de peligros, distinguiendo diferentes orígenes del mismo y diferentes objetivos de protección, donde cabe hacer hincapié en la protección de las personas, de su bienestar y el de las generaciones futuras. Esta dinámica en torno a la idea de la seguridad, hace necesaria la constante revisión de la propia naturaleza del concepto de seguridad y, por ende, de los mecanismos necesarios para su salvaguarda.

De acuerdo con Jiménez Díaz (2006), nos encontramos ante un bien jurídico eminentemente individual, fundamentado en la libertad, cuya esencia está en la tranquilidad de espíritu producida por la ausencia de miedo. En este concepto cabe un doble significado: el que se refiere a la situación real que propicia las condiciones necesarias de tranquilidad y estabilidad para el ejercicio de los derechos de la persona, y el que se refiere a un estado de seguridad que ha de ser sentido por el individuo, de manera que le permita disfrutar de una posición que posibilite actuar plenamente protegido.

Existen multitud de manifestaciones en concordancia con la evolución del concepto de seguridad tal como es entendida en la actualidad. En esta misma línea, Edgar Morin (2004), pronunció unas palabras muy pertinentes, al insistir en el ámbito humano de la seguridad, con ocasión de la conferencia “Resistir la crueldad del mundo”:

Ante la situación global actual, no basta la represión policial, se necesita una política para la gigantesca parte de la humanidad que vive en condiciones de subordinación y humillación. Hemos de pensar en preparar una política no violenta. Esta es la tarea de nuestro siglo (...). Lo peor que se puede realizar es considerar a los otros como objetos a destruir: eso implica la negación de que el otro es un sujeto con conciencia, que su vida está hecha de amor a su familia, de amistad y que merece protección en el sufrimiento y ante el infortunio. Lo peor desde el punto de vista humano, ético y político es la negación de la identidad humana del otro, el cual puede llegar a ser torturado o muerto. (pp. 2-3)

Morin considera que lo que podemos hacer es introducir en la educación el estilo de pensamiento que permita superar las visiones mutiladas, ciegas, las tendencias a la autojustificación constante y al menosprecio hacia el otro. Hay que iniciar un proceso de regeneración humana y social, pues todo lo que no se regenera degenera. Los períodos de crisis, de peligro, favorecen la toma de conciencia y pueden activar fuerzas individuales y colectivas de la regeneración. De acuerdo con la afirmación de Hölderlin, donde crece el peligro, crece lo que salva. Tarea muy difícil, pero la más urgente.

Estamos, pues, ante un nuevo paradigma en torno al concepto de seguridad en donde, influido por el fenómeno de la globalización, se enfatiza el carácter evolutivo del propio concepto. En él, cabe señalar dos ámbitos objeto de análisis: el territorial, al significar la superación de los límites fronterizos de los Estados y, por otro lado, la multitud y diversidad de aspectos que el propio concepto abarca, superando la tradicional tendencia a entender la seguridad como algo vinculado estrictamente al ámbito de la justicia y de la policía, para incluir otros aspectos relativos al ser humano, como son la libertad, la dignidad

de la persona, la calidad de vida y el bienestar, lo que ha dado pie a la configuración del nuevo concepto de seguridad humana.

III. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

Paralelamente a la evolución del concepto de seguridad, algunos países de nuestro entorno geo-político han desarrollado estrategias de seguridad en donde, a partir de un análisis del contexto internacional, describen los posibles riesgos que les pueden afectar y la manera de hacerles frente al objeto de proteger la seguridad nacional. De igual manera, la UE ha elaborado su propia Estrategia de Seguridad, en un intento por ofrecer una visión global y compartida de los riesgos a los que se enfrentan los países que la integran, en un contexto globalizado que requiere una puesta en común y un posicionamiento ante el resto del mundo.

La Estrategia Europea de Seguridad (en adelante EES UE), adoptada en Bruselas el 13 de diciembre de 2003 bajo el título *Una Europa segura en un mundo mejor*, viene a significar el inicio de una nueva etapa en el desarrollo de una política europea y de seguridad común, al propiciar una visión de conjunto acerca de los desafíos y objetivos estratégicos de la UE fortaleciendo la unidad interna de la Unión y mostrarla ante el resto del mundo. La EES UE señala como objetivos estratégicos, por una parte, hacer frente a las amenazas, utilizando una combinación de instrumentos civiles y militares y, por otra, fomentar el bienestar en su entorno y desarrollar una sociedad internacional más fuerte. Se pone el énfasis en la seguridad de nuestra vecindad al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de desarrollar la cooperación multilateral en cuestiones de seguridad internacional. En cuanto a su papel global, se destaca que la Unión Europea debe reforzar su contribución mediante programas de asistencia, condiciones políticas y medidas comerciales específicas. En su conclusión afirma:

Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades. Dado su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido (p. 14).

En 2008 y ante la relativa antigüedad de la EES UE de 2003, se realizó un informe sobre su aplicación, en donde se constató la necesidad de ampliar el abanico de amenazas, al objeto de llevar a cabo un rediseño de la política de manera que pudiera cristalizar en la adopción de una nueva y más ambiciosa Estrategia

o, al menos, una actualización y profundización de la misma. Como resultado de un proceso que incluye la adopción, en 2009, del Programa de Estocolmo, finalmente el Consejo completó la EES UE 2003 adoptando la Estrategia de Seguridad Interior (en adelante ESI), siendo aprobada por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010, con el título *Hacia un Modelo Europeo de Seguridad*. Tal como define la propia ESI en su presentación:

La seguridad es una de las principales prioridades para los ciudadanos de la Unión Europea (...) La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (...) demuestra el firme compromiso de seguir avanzando en el espacio de libertad, seguridad y justicia a través de un modelo de seguridad europeo que afronta los siguientes desafíos: proteger los derechos y libertades; mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros; combatir las causas de la inseguridad y no solo los efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores (político, económico, social, etcétera) que, de una forma u otra, desempeñan una función en la protección pública; comunicar las políticas de seguridad a los ciudadanos; y, por último, reconocer la interdependencia entre la seguridad interior y exterior en la construcción de un enfoque de seguridad global en relación con terceros países (pp. 7-9).

La ESI establece diez líneas de acción para garantizar la seguridad interior de la UE en los próximos años. Al objeto que nos ocupa, señalaremos algunas de ellas:

- *Enfoque amplio e integral de la seguridad interior*. La seguridad interior engloba un amplio conjunto de medidas con una doble dimensión: horizontal y vertical.
 - Dimensión horizontal, que requerirá la participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con apoyo de la cooperación judicial, de los organismos de protección civil y también de los sectores político, económico, financiero, social y privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales.
 - Dimensión vertical, teniendo en cuenta la cooperación internacional, las políticas e iniciativas de seguridad de la UE, la cooperación regional entre los Estados miembros y las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.
- *Prevención y anticipación: un enfoque proactivo y basado en la información*. Uno de los principales objetivos de la ESI es prevenir y anticipar la delincuencia y los desastres naturales o causados por el hombre y mitigar su potencial impacto. Dedicar una mayor atención a la prevención de los delitos y de los atentados terroristas ayudará a reducir las consecuencias del daño humano o psicológico. La ESI señala que las políticas de seguridad, especialmente las de prevención, deben adoptar un enfoque amplio

que incluya no sólo las agencias policiales, sino también a las instituciones y a los profesionales, tanto a nivel nacional como local, en donde es importante la cooperación de otros sectores, tanto del ámbito educativo (universidades y escuelas) para prevenir la delincuencia juvenil, como financieras para prevenir actividades fraudulentas o de blanqueo de dinero, y de la sociedad civil en cuanto a la gestión de campañas de sensibilización pública..

- *Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información.* La política de seguridad interior ha de basarse en el intercambio de información y la confianza mutua, propiciando el principio de disponibilidad de la información. Las autoridades de seguridad han de disponer del mayor número de datos posibles sobre hechos delictivos y sus autores, el modus operandi, la tipología de las víctimas, etc., de manera que puedan llevar a cabo una acción preventiva y de anticipación.
- *Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.* La ESI ha de adoptar un enfoque amplio, pragmático, flexible y realista, en permanente adaptación a la realidad, teniendo en cuenta los riesgos y amenazas que pueden afectar a la ciudadanía desde una perspectiva amplia, no solo centrada en aspectos delictivos, sino teniendo en cuenta cualquier tipo de riesgo que pueda ocasionar un problema en el ámbito de la seguridad, garantizando los mayores niveles de seguridad a los europeos.

Con el título *Una responsabilidad de todos*, el Consejo de Ministros del 24 de junio de 2011 aprobó la Estrategia Española de Seguridad (en adelante EES), un documento en el que se analiza la situación española ante los nuevos retos a los que ha de hacer frente dentro del marco establecido en el espacio europeo, y en donde se hace una llamada a la implicación en el ámbito de la seguridad de los diferentes actores que tienen relación con la misma, desde las diferentes Administraciones Públicas hasta las organizaciones privadas y los individuos que conforman la sociedad.

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos (EES:9).

La EES basa la política de seguridad en seis conceptos básicos:

- Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad.
- Coordinación entre las Administraciones Públicas y con la sociedad.

- Eficiencia en el uso de los recursos.
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos.
- Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos.
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.

En consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad y las Estrategias de otros países, el documento recoge las diferentes amenazas y riesgos para la seguridad de nuestro país, entre las que se encuentran el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los ciberataques y los flujos de migración no controlados, así como los conflictos armados y las catástrofes naturales.

Independientemente de la temporalidad en la aprobación de la EES 2011, a la cual se refieren algunos autores², hay otros aspectos que conviene tomar en consideración y que servirán de base al planteamiento que aquí se pretende.

En el documento de debate sobre la Estrategia Española de Seguridad DD 18/2010, de Estella, Torres y Cebada (2010), se plantea que la creciente globalización y las transformaciones del contexto internacional requieren una nueva comprensión del concepto de seguridad y una aproximación estratégica adecuada. Tomando en consideración la cada vez más difusa separación entre lo nacional y lo internacional y la diversificación del tipo de riesgos, plantean que la EES ha de reflejar el papel a desempeñar en el nuevo marco global de la seguridad.

Calduch Cervera (2011) señala que estamos ante una Estrategia de Seguridad y no de Defensa, lo que a veces, puede dar lugar a cierta confusión entre ambos ámbitos. Calduch insiste en que una política de seguridad ha de incluir la política de defensa y no circunscribirse a ella, ya que alcanza a otras políticas estatales, tanto en su dimensión nacional como internacional. La integración de los recursos implicados en la EES requerirá de procedimientos necesarios para que, precisamente, la gestión de un enfoque integral de la seguridad resulte operativa.

En términos similares se manifiesta Mangas Martín (2011), quien en relación con la necesaria integración en materia de seguridad, considera que la

² Calduch Cervera hace una valoración de la Estrategia Española de Seguridad en la que advierte del momento de su aprobación, al considerar que un documento de esta importancia política debería aprobarse en los momentos iniciales y no al final de una legislatura en la que era probable el cambio en la Presidencia de Gobierno y del partido que tendría mayoría parlamentaria. Ver Calduch R. (2011), *“Una valoración crítica de la Estrategia Española de Seguridad”*. Horizontes Internacionales. (nº 6, agosto). En internet: http://www.analisisinternacional.eu/articulos/articulos_viejos/art30.pdf

seguridad en su conjunto, tanto la interior como la exterior, no ha de limitarse al ámbito de la política exterior y, especialmente, de defensa. Mangas sostiene que los Estados más desarrollados ya vienen realizando, desde hace tiempo, una aproximación a la idea de la seguridad de una manera más indirecta, más participativa y compleja, al margen de la estrictamente militar, en donde se apunta la necesidad de responsabilizar a toda la sociedad y a todo el Estado en materia de seguridad. El análisis que Mangas realiza sobre la EES parte de la consideración de que las Estrategias de Seguridad elaboradas por otros Estados, se fundamentan en una reflexión sobre los objetivos y valores a defender, las amenazas y riesgos y las consiguientes acciones y respuestas, realizados con un enfoque integrado, tomando en consideración el conjunto de circunstancias e implicando no sólo a los Estados, sino a toda la sociedad, proporcionando una visión multinivel, integrada y global de las amenazas y riesgos, así como de las capacidades de respuesta y procedimientos de gestión previstos, coordinados y dirigidos al más alto nivel político.

El 31 de mayo de 2013 el Consejo de Ministros aprobó una nueva Estrategia de seguridad que bajo el título *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* (en adelante ESN), sustituye a la EES de 2011, al mismo tiempo que acordó la creación del Consejo de Seguridad Nacional mediante el Real Decreto 385/2013.

La ESN 2013, se estructura en cinco capítulos:

- Capítulo 1, donde se expone el concepto de Seguridad Nacional integral acorde con los riesgos y amenazas actuales.
- Capítulo 2, que ubica la seguridad de España en el mundo y presenta las grandes prioridades estratégicas de España como Estado diverso y plural.
- Capítulo 3, donde se identifican los principales riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional.
- Capítulo 4, donde se definen los ámbitos de actuación prioritarios en materia de Seguridad Nacional de acuerdo con los riesgos y amenazas analizados.
- Capítulo 5, que define el Sistema de Seguridad Nacional, el cual potenciará la actuación coordinada de las Administraciones de acuerdo con un uso eficiente y racional de los recursos disponibles.

La nueva Estrategia puede considerarse continuista respecto a la EES de 2011, (Arteaga 2013) lo que es indicador de la necesidad de consenso político y de una visión de Estado en lo relativo a la seguridad nacional. En ambas estrategias se identifican los mismos riesgos (*terrorismo, conflictos armados, crimen organizado, inseguridad económica y financiera, ciberamenazas, flujos migratorios*

no controlados, armas de destrucción masiva, vulnerabilidad energética y de los servicios e infraestructuras críticas, emergencias y catástrofes naturales), añadiendo dos nuevas amenazas, *el espionaje y la inseguridad marítima*, que anteriormente aparecían difuminadas al referirse a otras amenazas. De similar manera, ambas estrategias plantean una visión integral de la seguridad, transversal y transfronteriza, dando pie a la participación de nuevos actores –públicos y privados– para el mantenimiento de la seguridad, la libertad, el bienestar y el funcionamiento de los servicios a los ciudadanos. Los dos documentos reconocen la insuficiencia de las estructuras y procedimientos de coordinación existentes para afrontar la complejidad de la seguridad actual, adoptando la decisión de dependencia y responsabilidad de la Presidencia del Gobierno en esta tarea.

En opinión de Calduch Cervera (2013), la actual Estrategia establece una clara y necesaria primacía de la defensa nacional respecto de la defensa colectiva que en el documento anterior aparecía manifiestamente distorsionada, ya que daba a entender que garantizando la segunda se alcanzaba automáticamente la primera. De hecho, el análisis de las amenazas en la ESN 2013, se realiza más en clave interna, desde una perspectiva nacional.

Así, ya en el resumen ejecutivo de la ESN (2013:1) se define el concepto de Seguridad Nacional como: *“La acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, y a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”*, para a continuación establecer que *“la Seguridad Nacional es un servicio público objeto de una Política de Estado, que, bajo la dirección y liderazgo del Presidente del Gobierno, es responsabilidad del Gobierno, implica a todas las Administraciones Públicas y precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto”*.

La definición de la Seguridad Nacional resulta oportuna ya que, desde la promulgación de la Ley de Defensa Nacional del 2005, poco se había avanzado en la evolución desde el concepto de la defensa hacia el de la seguridad en términos institucionales. Igualmente, su definición responde a una visión integral de la seguridad, tal y como hoy es entendida. De tal manera que, la declaración de la Seguridad Nacional como servicio público objeto de una Política de Estado en la que se han de integrar todas las Administraciones, puede suponer un avance significativo en esta materia, lo cual esperamos que signifique algo más que una declaración de principios y llegue a configurarse como una auténtica estrategia a la que se suman todas las instituciones, comenzando por las de ámbito nacional.

A este respecto, resultan pertinentes las palabras del Presidente del Gobierno contenidas en la presentación de la ESN (2013), al afirmar:

Hay que priorizar efectivamente los recursos disponibles y organizar la toma de decisiones a través de un sistema institucional de suma agregada al servicio de todos, que asegure la acción integrada, eficaz y coordinada en los ámbitos de la seguridad. Para cumplir con este objetivo, esta Estrategia prevé una nueva estructura institucional capacitada para abordar las cuestiones estratégicas de la seguridad y la gestión de las crisis necesitadas de una respuesta rápida, coordinada e integral (p. iii).

La creación del Consejo de Seguridad Nacional, permite la existencia de un órgano colegiado con implicación en las funciones de supervisión, coordinación y planificación de la política de Seguridad Nacional, bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno, posibilitando la existencia de un órgano estatal que contemple a la seguridad de una forma integral, abarcando a todo el territorio nacional como una entidad estratégica única.

El Consejo de Seguridad Nacional, integrado por la vicepresidenta, siete ministros entre los que se encuentran el de Defensa y el de Interior, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, el director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), y el secretario de Estado de Seguridad, tendrá como misión la coordinación de las distintas Administraciones en la “prevención, protección y respuesta ante los nuevos desafíos en materia de seguridad”, lo que intentará llevar a la práctica un funcionamiento integrado de todas las administraciones y una mayor implicación de la sociedad civil.

IV. INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA LOCAL

Nuestra aportación, en consonancia con algunos de los comentarios descritos, quiere enfatizar la necesidad de profundizar en la seguridad interna, la cual, sin desvincularla de los riesgos y amenazas globales, requiere una puesta al día, una reflexión en profundidad en torno a la seguridad de las personas, las que viven en las concentraciones urbanas que configuran el conjunto del Estado. Esta actualización ha de abarcar los diferentes ámbitos tratados en las estrategias adoptadas, tanto a nivel internacional como nacional, todos ellos relacionados con la protección de la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de las personas.

La necesaria integración, definida en las sucesivas Estrategias, requiere una toma en consideración de la perspectiva local, haciéndola partícipe de los objetivos trazados en los diferentes niveles y Estrategias.

A este respecto, ya el capítulo 5º de la EES 2011, se refiere a la integración del modelo institucional, donde establecía la necesidad de adaptar las estructuras que se relacionan con la seguridad, al objeto de avanzar en la integración de los factores que tienen relación con la misma. Al objeto que aquí nos ocupa, cabe resaltar el señalamiento en la EES de las siguientes prioridades:

- Superar la compartimentación, duplicidades y solapamientos de las políticas y del entramado institucional existente.
- Reforzar la colaboración y cooperación de todos los actores que han participado en la elaboración de la EES (Administraciones Públicas, empresas privadas, y sociedad civil).
- Promover la cooperación en materia de seguridad con las Comunidades Autónomas.

De similar manera se manifiesta la vigente ESN 2013, tal como hemos señalado. Los pasos dados en la configuración de una Estrategia de Seguridad Nacional y en la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, han de significar un primer paso en la gestión de una materia tan amplia, compleja y cambiante como es la seguridad, en donde, al lado de manifestaciones como “una responsabilidad de todos”, o “un proyecto compartido”, se hace preciso adoptar y llevar a la práctica una visión integradora de todos los elementos que tienen relación con la seguridad. Es aquí donde cobra especial significado la perspectiva local, la cual, ya sea por desconocimiento, desconfianza o por la complejidad de sus atomizadas estructuras, no es tenida en cuenta más allá del estricto ámbito local. Quizás sea, en parte, producto de todo ello, en donde no hay que perder de vista el complejo entramado normativo y administrativo que ha dado pie a la actual situación en que se encuentra el colectivo de las Fuerzas de Seguridad dependientes de las Corporaciones Locales, con intervención –al menos teórica– de los Órganos de Coordinación de las respectivas Comunidades Autónomas.

Es de desear que el desarrollo de una reorganización progresiva del Sistema de Seguridad Nacional, basado en las estructuras y organismos que vienen desempeñando funciones de seguridad, posibiliten, mediante las oportunas modificaciones legislativas, la tan aludida integración de los diferentes actores en materia de seguridad, favoreciendo que la gestión de la seguridad sea, como se ha proclamado tantas veces, más ágil y eficiente.

Lo cierto es que en las Estrategias de Seguridad elaboradas hasta la fecha, se echa en falta una alusión clara y dinámica del mundo local –de sus estructuras– partícipes también de la seguridad, precisamente en el entorno más directamente percibido por la sociedad. Se echa en falta una clara alusión al mundo local, una toma en conciencia firme, decidida, que tome en consideración los aspectos “micro” de la seguridad que, indudablemente, están en relación con el ámbito “macro” de las esferas globales de la seguridad. A este respecto, cabe señalar que una de las características del mundo local viene representada por el hecho de que el 87,27% de la población reside en el 16% de municipios que representan los de un censo superior a 5.000 habitantes, y por el hecho de

que el colectivo de las policías locales se estima en torno a los 80.000 efectivos repartidos en esos mismos municipios.

De acuerdo con la opinión de algunos autores (Jaime Jiménez y Díaz Fernández, 2010), la actividad y objetivos de las fuerzas policiales deben trascender ampliamente las funciones tradicionales, anticipándose en lo posible a las actuales y futuras demandas, para lo cual es preciso un profundo conocimiento, no sólo de su labor profesional directa, sino de la propia sociedad, de sus percepciones y de sus actitudes. Este argumento toma en consideración el creciente auge de los centros urbanos, lo que requiere la correspondiente asignación de recursos en materia de seguridad, siendo preciso la configuración de una policía muy profesional, especializada, encuadrada en estructuras organizativas racionales, flexibles y que promuevan el flujo de información y de análisis multidireccional.

De entre algunas de las propuestas señaladas en torno a los procesos de mejora y adaptación de la Policía al actual contexto global, cabe señalar las siguientes (Jaime y Díaz, 2010:34-37):

- Potenciar una adecuada formación de los mandos policiales en planificación estratégica, que permita eludir la improvisación y desarrollar una planificación flexible y específica para la labor policial.
- Fomentar la creación de una conciencia identitaria colectiva en materia de seguridad, potenciando los órganos de coordinación existentes y promoviendo la creación de órganos, mandos y estructuras compartidas.
- Actualizar las Leyes de Policía, al objeto de regular y racionalizar la actual realidad policial, favoreciendo un Sistema de Seguridad Pública que permita una coordinación efectiva entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, fundamentada en el criterio de subsidiaridad.
- Desarrollar un modelo de Seguridad Local, en consonancia con las competencias asumidas, favoreciendo la alta especialización de las policías locales en seguridad ciudadana, desarrollando el modelo de policía de proximidad y perfeccionando la función preventiva.

Garland (2005) sostiene que, frente a una cultura del control sobre el crimen y el orden social, donde se da prioridad al ámbito punitivo, existen alternativas, otras políticas distintas a emprender una carrera en el orden del castigo y la exclusión. Garland plantea que hay otras opciones para el control del delito y la formación de un orden social, tales como la de compartir la responsabilidad del control del delito, enraizar el control social dentro del tejido de la vida cotidiana, proteger a las víctimas que han sido victimizadas reiteradamente, etc., opciones que, aun existiendo, se les ha de dar más relieve desde la política gubernativa.

Se trata de abandonar el recurso fácil de la segregación y el castigo para involucrarse en el enraizamiento de controles sociales, en regular la vida económica y desarrollar políticas públicas que promuevan la integración social. La complejidad de las sociedades actuales exige que los gobiernos devuelvan poder y compartan las tareas de control social con las organizaciones y comunidades locales. No hay soluciones universales impuestas desde arriba. Al contrario, el gobierno efectivo en las sociedades complejas no puede descansar en una dirección y una coerción centralizadas. En el control del delito también han de utilizarse las capacidades y opciones de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil así como de los poderes locales. En este sentido, cobra todavía más justificación un planteamiento bidireccional que tome en consideración el ámbito micro, local, propio de estas comunidades y organizaciones, relacionándolo con el ámbito macro de otras esferas de la seguridad.

La principal estrategia emprendida por nuestro sistema policial, la constituye la descentralización operada en los diferentes ámbitos administrativos y políticos, haciendo que la policía se vertebre bajo un enfoque de “proximidad”, permitiendo la configuración de servicios de índole “proactiva” que ayuden a minimizar la incertidumbre y complejidad del entorno, y en donde el colectivo de las policías locales ha visto incrementada su participación y ámbito competencial, dentro de un marco de cooperación y colaboración mutua a través de los diferentes órganos de coordinación –Juntas de Seguridad–.

Paralelamente a esta decisión de ámbito general, se llevan a cabo estrategias que persiguen el mismo objetivo de atender a problemáticas específicas. Así, los proyectos de “policía de proximidad”, o de “policía comunitaria”, en donde la estrategia consiste en la configuración de un sistema que acerque la policía a la sociedad, en un intento por superar el modelo de vigilancia para instaurar un modelo de “servicio”.

Las ciudades son los espacios donde con más claridad se visualizan las tensiones asociadas a la seguridad. Al mismo tiempo, podemos afirmar que la Administración Local es la institución pública más accesible para la ciudadanía, la más flexible a la hora de reaccionar ante las inquietudes de la ciudadanía, propiciando que desempeñe nuevos roles en el campo de la seguridad, en donde cobra especial relieve el desarrollo de un enfoque preventivo.

Por su parte, y de acuerdo con la afirmación de Jordi Borja (2010), el derecho a la seguridad es un derecho humano básico, que se manifiesta con especial sensibilidad en las sociedades urbanas. Borja pone el acento en que el fin de las políticas de seguridad ha de ser la construcción permanente de pautas de convivencia compartidas y la primacía de la prevención, la reparación y la sanción, pero entendiendo ésta con vocación reinsertadora más que simplemente

represiva y vengativa, la cual resulta poco eficaz para crear un ambiente ciudadano protector.

Las Estrategias elaboradas en el arco internacional y nacional, han de tomar en consideración el propio objeto de la seguridad, centrado fundamentalmente en las personas, ya sea a título individual como colectivo, teniendo en cuenta el ámbito relacional que se produce entre ellas y cuya principal manifestación la constituyen las concentraciones urbanas, las ciudades.

Las Administraciones Locales no son ajenas a la problemática de la seguridad y su evolución. Los ayuntamientos disponen de diferentes instrumentos o programas que de una manera más o menos directa, tienen relación o entran en el ámbito de la seguridad pública. Independientemente de los servicios y planes específicos que la policía local lleve a la práctica, los ayuntamientos cuentan con herramientas de intervención al estilo de las siguientes: *plan de seguridad local, plan de protección civil, agenda 21, plan local de seguridad viaria, plan local de juventud, plan educativo de entorno, los planes o programas en el ámbito de los servicios sociales, etc.*, configurando así un indicador de la intervención en el ámbito “micro” de la seguridad.

El conjunto de herramientas utilizadas desde la Administración Local tienen relación directa con los objetivos definidos en todas las esferas de la seguridad. La seguridad ciudadana, la protección civil, la protección de los bienes naturales, el consumo sostenible, la gestión de una movilidad sostenible, la planificación urbanística, la protección de la salud y el bienestar ciudadano, la igualdad y la justicia social, entre otros, constituyen en sí mismos, ámbitos sobre los que se ha de incidir y tomar en consideración con el objetivo de conseguir un entorno seguro, una ciudad segura.

El ámbito de la seguridad local, ha de adoptar la amplitud requerida por la materia objeto del mismo, recogiendo las nuevas tendencias, los nuevos retos que la seguridad exige en una sociedad sujeta a constantes cambios y que hace que cada vez sea más exigente con sus representantes públicos. Han de tomarse en consideración las estrategias definidas en los diferentes niveles de la seguridad y organizarse en diferentes áreas para dar una respuesta transversal e integral a la seguridad pública local, contribuyendo de una manera directa al objetivo de toda estrategia de seguridad, en consonancia con el informe de la Comisión de Seguridad Humana (2003): que los ciudadanos vivan y se desarrollen en paz, con dignidad y libertad y sin temor, con plenas capacidades para el desarrollo de sus potencialidades y las de las generaciones futuras.

Desde este planteamiento, la seguridad local ha de dar respuesta a una serie de ámbitos o retos que son vividos con especial intensidad en los entornos urbanos:

- *Seguridad Ciudadana*, con el objetivo de proporcionar seguridad y protección física a las personas y a sus bienes, estableciendo los mecanismos de colaboración y coordinación entre los diferentes cuerpos policiales.
- *Violencia de Género*, con el objetivo de prevenir y detectar la violencia de género, asistir y proteger a las víctimas, contribuir al restablecimiento de los daños producidos a las víctimas y mejorar los mecanismos para evitar la victimización secundaria
- *Movilidad Sostenible y Segura*, contribuyendo a la mejora de la movilidad urbana de acuerdo con los parámetros y compromisos fijados en la Carta Europea de Seguridad Vial y en los Planes de Sostenibilidad (Agenda 21), así como implementando las técnicas de ordenación y gestión del tráfico aplicables a tal fin.
- *Seguridad Escolar*, con el objetivo de mejorar la seguridad de los escolares incidiendo en su entorno más directo y contribuyendo pedagógicamente a la configuración de actitudes favorables a la seguridad integral, tanto viaria cómo en los ámbitos de la convivencia ciudadana. Incluirá acciones dirigidas en la educación vial, a la configuración de los caminos escolares seguros, a la protección escolar mediante la regulación del tráfico en horas punta, al seguimiento del absentismo escolar, etc.
- *Protección Civil Municipal*, al objeto de poner en práctica los diferentes Planes de Protección Civil Municipal y efectuar su seguimiento y actualización.
- *Seguridad en Actividades, Instalaciones, Centros y Dependencias*, para conocer y efectuar el seguimiento de los planes de autoprotección de los establecimientos obligados a disponer de los mismos, estableciendo las medidas de seguridad adecuadas en su caso.
- *Salubridad Pública*, con el objetivo de garantizar la seguridad y la salubridad de las personas en relación a diferentes aspectos de la vida cotidiana, como son la tenencia de animales domésticos y exóticos, la seguridad alimentaria, el control de plagas, las condiciones higiénico sanitarias de viviendas e instalaciones, etc.
- *Riesgos Sociales*, proporcionando cobertura a las personas que se encuentren en situación de desprotección y/o exclusión social o que como consecuencia de una situación de emergencia se encuentren en una situación de riesgo social que deba ser atendida por los poderes públicos. Igualmente se establecerán los mecanismos para poder dar una primera asistencia psicológica a los familiares de víctimas de catástrofes y accidentes graves.
- *Convivencia y Civismo*, al objeto de contribuir a la mejora de la convivencia ciudadana, dando prioridad a determinados contenidos de las ordenanzas de convivencia y civismo, que inciden directamente en el

ámbito de las relaciones interpersonales y en la calidad de vida de los ciudadanos, así como implementando servicios específicos de mediación y proximidad para la resolución de conflictos.

- *Actividades con Incidencia Ambiental*, contribuyendo al buen desarrollo de estas actividades, especialmente las sujetas a la ley de espectáculos, de forma que se adecuen a las condiciones establecidas en las respectivas licencias, salvaguardando la seguridad de las personas y el entorno ambiental.
- *Seguridad Urbanística*, con el objetivo de contribuir a las buenas prácticas en el ámbito relacionado con la construcción de viviendas y núcleos de población, garantizando el cumplimiento de las normas urbanísticas y las condiciones específicas de las respectivas licencias. Igualmente, velará por el cumplimiento de las resoluciones municipales que se dicten para el mantenimiento de la normalidad y seguridad urbanística.
- *Seguridad en Espacios de Especial Interés*, velando por la seguridad de determinados entornos que por sus características así lo requieran. Así, el casco antiguo de pueblos y ciudades, donde se ubica la mayor parte del patrimonio arqueológico y monumental, o las zonas donde se concentran las actividades de ocio nocturno, al presentar una problemática especial que redunde, directamente, en la seguridad de la ciudad. Atendiendo a las características y la importancia que presentan las ciudades costeras, se hace necesario plantear la seguridad de la franja litoral del término municipal, al objeto de contribuir a la seguridad en las playas y al buen funcionamiento de sus servicios.

Los ámbitos de seguridad definidos tienen en común una serie de elementos que refuerzan el planteamiento y que conviene tener en cuenta:

- Forman parte de la agenda diaria en la vida de las personas en la ciudad.
- Entran de lleno en el ámbito relacional, tanto de las personas entre sí, como entre éstas y el entorno, urbano y periurbano, en que desarrollan su vida cotidiana.
- La descentralización administrativa operada en las últimas décadas, ha otorgado a la Administración Local capacidad normativa para desarrollar estas competencias.
- Adquieren significado en el ámbito de la prevención, al suponer un primer nivel de intervención de los poderes públicos.
- Flexibilidad, en cuanto a la capacidad de adaptación a realidades y entornos concretos y específicos.
- Inmediatez, en cuanto a la capacidad de respuesta desde un primer nivel de intervención.

Atributos, algunos de ellos, que están en estrecha relación con las declaraciones contenidas en las diferentes Estrategias de Seguridad, nacionales e internacionales, al abordar el tratamiento de la seguridad.

Por otra parte, hemos de tomar en consideración que en las ciudades es donde se concentra la mayor parte de la población del Estado. Según el censo de población de enero de 2010, del total de 8.114 municipios existentes, cerca del 90 por ciento de la población reside en los 1.315 municipios de más de 5.000 habitantes, y si tomamos en consideración los 397 municipios de más de 20.000 habitantes en ellos residen cerca del 70% de la población.

Tabla de distribución de la población según tamaño del municipio

Habitantes	Municipios	Padrón 2010	% Municipios	% Población
> 20.000	397	32.076.478	4,89	68,22
5.000 a 20.000	918	8.959.730	11,31	19,05
< 5.000	6.799	5.984.823	83,79	12,73
TOTAL	8.114	47.021.031	100,00	100,00

Elaborado a partir de los datos del INE enero 2010

V. CONCLUSIÓN

Las Administraciones Locales tradicionalmente han desempeñado funciones en el orden de la seguridad, competencias que se han ido incrementando paralelamente al desarrollo administrativo e institucional operado en las últimas décadas, haciéndolo siempre con un marcado acento en las personas, en su bienestar y en su calidad de vida, aspectos que entran de lleno en la idea de seguridad tal como hoy es concebida.

Desde una perspectiva estructural, la política de seguridad ha de contemplar, formal y materialmente, las aportaciones que desde la Administración Local, desempeñan sus cuerpos de seguridad, los cuales han llevado a cabo un amplio desarrollo, tanto a nivel cualitativo como en términos cuantitativos de sus recursos, que se traduce en la infinidad de servicios que realizan diariamente en pueblos y ciudades y en una aportación directa al Sistema de Seguridad.

Esta realidad, volcada en la necesidad de gestionar una política de seguridad que ha de contemplarse en una doble dirección, desde un ámbito micro propio de la esfera local, hasta un ámbito macro referido al espacio gestionado desde otras Instituciones, hace necesaria una gestión integral dentro de las estrategias adoptadas por los diferentes niveles administrativos y políticos, evitando duplicidades y asignando las respectivas responsabilidades.

La propia antigüedad de los cuerpos de seguridad local, con más de 150 años de historia, nos ofrece una idea de la importancia que han tenido y que cobran cada día en este entramado, adaptando sus servicios en función de las demandas que llegan a las puertas de los consistorios o que se encuentran en su constante patrullaje, fundamentalmente preventivo.

Por otro lado, la dimensión que significan los efectivos encuadrados en la policía local, hace pensar en la necesidad de plantear alternativas para superar la atomización en que se encuentra la multiplicidad de cuerpos de policía local. Pero, al mismo tiempo, al lado de esta “atomización” se dan elementos comunes en el colectivo, que conviene señalar y tener presente:

- *Dependencia funcional de las Corporaciones Locales*, con lo que ello supone de proximidad al pulso de la ciudad y a las problemáticas de los ciudadanos y del conjunto de la sociedad.
- *Despliegue territorial*, lo que implica un conocimiento del territorio y de la población, estableciéndose lazos de relación y confianza mutua entre administración y administrados.
- *Policía de presencia*, lo que constituye un elemento básico en su estrategia como cuerpo de seguridad local.
- *Policía preventiva*, como consecuencia de su despliegue en el territorio y del conocimiento de las problemáticas existentes.
- *Policía resolutive*, enfocada a la resolución de los problemas detectados en el territorio de su competencia y como extensión de la propia administración y autoridades locales.
- *Flexibilidad*, para adaptarse a nuevas demandas ciudadanas, constituyendo un importante potencial en el orden de la seguridad local.

Ante esta realidad, es oportuno reflexionar en torno a la posibilidad de reordenar la seguridad pública de manera que, a partir de las iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha, se diseñe un mapa policial en donde la coordinación y colaboración inter-cuerpos sea la tónica dominante, favoreciendo la permeabilidad y el trabajo conjunto en torno a un tema tan amplio y global como es la seguridad, que presenta, a la vez, la doble faceta de local y global.

Cabe plantear, pues, nuevas alternativas con el objetivo de innovar y flexibilizar estructuras permitiendo la movilidad vertical y horizontal, configurando los niveles organizativos adecuados para tal fin, tanto a nivel autonómico como del resto de administraciones.

De acuerdo con el Principio de Convergencia establecido en la Unión Europea, han de homogeneizarse todas las actuaciones en materia de seguridad interior (Consejo Europeo, 2008). Es necesario promover la cooperación operativa entre las Fuerzas de Seguridad de la Unión Europea mediante una serie de

mecanismos como la formación conjunta, el intercambio de personal, la creación de redes de expertos, la utilización de equipamiento conjunto o estandarizado, la elaboración de manuales, guías y documentos de buenas prácticas de ámbito comunitario, el desarrollo de plataformas y bases de datos conjuntas, la promoción de ejercicios, operaciones e investigaciones conjuntas, etc.

El Capítulo V del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE 2010), se refiere a la cooperación policial, estableciendo en su artículo 87, que:

La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales (p. 83/83).

A estos efectos, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar medidas relativas a la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente; el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial; y las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

Por su parte, la Comisión (2010), ha realizado un análisis de las iniciativas en la gestión de la información, recogiendo los principios rectores de este desarrollo, que han de ser tenidos en cuenta y aquí se hacen totalmente pertinentes al objeto de facilitar la integración de las estructuras locales de seguridad.

La UE ya ha adoptado algunos mecanismos comunes para el tratamiento operativo de la delincuencia transnacional, como el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información Aduanera (SIA), la base de datos de Identificación de Expedientes Aduaneros (FIDE), el Sistema para las solicitudes de asilo (EURODAC), entre otros, así como los sistemas de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

Paralelamente a las medidas ya iniciadas, cabe plantear nuevos desarrollos que permitan un avance en las líneas dibujadas hasta la fecha y que tomen en consideración los esfuerzos y aportaciones que se realizan desde el ámbito micro, pero no por ello menos relevante, de la seguridad local.

La seguridad ha de integrar nuevas perspectivas que permitan superar visiones reduccionistas, para alcanzar una perspectiva que integre la actual dinámica en la que nos encontramos, dominada por un mundo cada vez más global y local al mismo tiempo.

Con esta idea, nos hemos referido a la evolución del concepto de seguridad, señalando los aspectos que subyacen en la nueva idea de seguridad humana.

Hemos realizado un análisis del concepto de seguridad en donde, en opinión de algunos (Clements, 1990; Manunta, 2000), cabe una perspectiva relativista, en función de quiénes son los actores de la misma y quiénes sus destinatarios, de a quién va dirigida la seguridad. Algunos autores (Pegoraro, 2003), llaman la atención sobre este aspecto, llegando a señalar que incluso entre los más desfavorecidos se producen niveles de inseguridad provocados por ellos mismos. Todas estas perspectivas han de ser tomadas en consideración si queremos abordar un tratamiento integral de la seguridad.

Las nuevas amenazas, que lo son para todos los Estados, lo son también para las ciudades, lugar privilegiado de convivencia ciudadana, en donde se hace necesario un planteamiento integrador, en un intento por dar la respuesta que se ha de ofrecer desde las Instituciones para gestionar y mejorar los niveles de calidad de vida y de bienestar.

Nos hemos apoyado en los foros y organizaciones mundiales para recoger sus aportaciones y trasladarlas a la esfera local. Todos los organismos relacionados con la materia han hecho hincapié en la necesidad de abordar un tratamiento amplio, multidisciplinar y multidepartamental sobre la seguridad.

Desde la salvaguarda de los derechos inalienables de la persona, la delincuencia, la victimización o el temor, hasta el desarrollo de sociedades sostenibles, la protección de minorías y de las personas más vulnerables, la pobreza y la exclusión social, la pérdida de confianza en las instituciones, la falta de cohesión social, etc., son aspectos ya tratados por Instituciones y Administraciones pero que no son contemplados, o lo hacen con tibieza, en las Estrategias adoptadas en nuestro entorno, incluidas las dos Estrategias Españolas elaboradas hasta la fecha, las cuales precisamente llevan por título “Una responsabilidad de todos” y “Un proyecto compartido”, respectivamente. Ello provoca que las actuaciones realizadas por estas “otras Instituciones”, entre las cuales se encuentra la Administración Local y los cuerpos de Policía Local, parezca que se realicen al margen de las grandes líneas y decisiones adoptadas en las Estrategias, con la consiguiente merma en la eficacia y eficiencia.

Las Estrategias analizadas, incluida la española en sus dos versiones, ya refieren la necesidad de mejorar e incrementar la coordinación interdepartamental en aras a una gestión integrada de la seguridad. Pero la realidad y el tratamiento dado a este ámbito hacen que, hasta la fecha, se quede en una mera declaración de principios.

Las ideas aquí expuestas, responden a la necesidad de aplicar en el ámbito local los criterios y las prioridades establecidas en todas las esferas de la seguridad, con el objetivo de dar coherencia a las políticas en ellas definidas, al tiempo que intenta dar respuesta de una manera amplia, a las necesidades específicas que se dan en el ámbito municipal.

El proyecto ha de abarcar toda la amplitud que requiere la materia, intentando recoger las nuevas tendencias, los nuevos retos que la seguridad exige en una sociedad sujeta a constantes cambios, afrontando los cambios que sean precisos en las actuales estructuras para hacer efectiva la tan aclamada integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, F. (2013). “*La Estrategia de Seguridad Nacional 2013*”. Real Instituto Elcano, Comentario 37/2013. En internet: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario-arteaga-estrategia-seguridad-nacional-2013
- Bauman, Z. (2010). “*Tiempos Líquidos*”. Barcelona: Tusquets
- Borja, J. (2010). “*Seguridad Ciudadana: Un desafío para las Políticas Locales*”. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Centro de Estudios de Opinión (CEO)
- Calduch, R. (2011). “*Una valoración crítica de la Estrategia Española de Seguridad*”. Horizontes Internacionales. Número 6
- Calduch, R. (2013). “*La Estrategia de Seguridad Nacional*”. En internet: <http://rincondelasfuerzasarmadas.es/index.php/editorial/noticias/103-noticias/554-la-estrategia-de-seguridad-nacional-irealidad-o-utopia.html>
- Clements, K. (1990). “*Toward a Sociology of Security*”, Conflict Research Consortium, University of Colorado. Working Paper 90-4, July.
- Comisión Europea (2010). “*Panorama general de la gestión de la información en el espacio de JLS*”. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2010) 385
- Consejo Europeo (2008). “*Conclusiones sobre el principio de convergencia y estructuración de la Seguridad interior*”. Documento 14069/08
- Consejo Europeo (2003). “*Estrategia Europea de Seguridad*”. Bruselas
- Consejo Europeo (2010). “*Estrategia Europea de Seguridad Interior*”. Bruselas: Secretaría General del Consejo
- De Miguel, J.M., (2000) *Crítica del libro de Kenneth F Ferraro, Fear of Crime, Interpreting Victimization Risk*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 92.
- Enseñat, A. (2009). “*El concepto de Seguridad nacional en las estrategias de Seguridad nacional*”. Los nuevos paradigmas de la Seguridad. Madrid: CIT pax-IEEE
- Estella A., Torres A, Cebada A. (2010). “*El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad*”. DD18/2010. Madrid: Fundación IDEAS
- Garland, D. (2005). “*La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*”. Barcelona: Gedisa
- Gobierno de España (2011). “*Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*”. Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
- Gobierno de España (2013). “*Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*”. Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional
- Instituto Nacional de Estadística (2010). Padrón Municipal

- Jaime, O., y Díaz, A.M., (2010) *La Seguridad Integral: España 2020 (V)*, Las estructuras de Seguridad Interior en España: Actores renovados en escenarios de futuro. *Usecnetwork International Magazine*, septiembre 34-37.
- Jiménez, M^aJ. (2006). “*Seguridad Ciudadana y Derecho Penal*”. Madrid: Dykinson
- Mangas, A. (2011). “*La Estrategia Española de Seguridad*”. IUSTEL. Diario del Derecho, (30-06)
- Manunta G. (2002). “*Situating the Concepts of Security and Risk*”. Security & Risk Studies Institute, SRSI Paper n° 0.
- Morín, E, (2004). “*Resistir a la crueldad del mundo*”. Gaceta de Antropología, n° 20. Handle
- Organización de Naciones Unidas (1994). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “*Informe sobre el Desarrollo Humano*”
- Pegoraro, J.S. (2003). “*Una reflexión sobre la inseguridad*”. Argumentos 1 (2)
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010). Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo

ENRIQUE EDUARDO FERNÁNDEZ FERREIRA es licenciado en Psicología, DEA en Antropología Social, Máster Universitario en Seguridad. En la actualidad es Intendente Mayor de la Guardia Urbana de Tarragona. El presente artículo se inscribe en los estudios de doctorado en Seguridad que realiza en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), previos a la lectura de la tesis doctoral que lleva por título, “*Estrategia Local de Seguridad, Integración de la Seguridad Local en las Estrategias y Sistemas de Seguridad*”.

Recibido: 12/09/2013

Aceptado: 27/11/2013