

novembre 2010 número 8

Apunts de seguretat



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Secretaria de Seguretat



**Secretaria de Seguretat
Gabinet de Seguretat**

Consell de Redacció:

**Ferran Alonso
Josu Gondra
Francesc Guillén
Rosa Mur
Jesús Solores**

Secretaria de Redacció:

**Ferran Alonso
Rosa Mur
Elisenda López**

Assessorament i correcció lingüística:

Judith Vilar

Apunts de Seguretat

ISSN 2013-2913

**Les idees i opinions que s'expressen en aquests capítols,
com en la resta de números d'Apunts de Seguretat, són
responsabilitat dels seus autors o autores, i no necessàriament
les comparteixen els membres del consell de redacció.**

Apunts de Seguretat

Índex- Número 8 - Novembre de 2010

PRESENTACIÓ

Presentació	5
-------------------	---

ARTICLES

La reforma del Codi penal de 2010: consideracions des del punt de vista policial.....	7
---------------------------------------------------------------------------------------	---

Santi Herrero Blanco

La intervenció socioeducativa amb adolescents en el medi obert.....	33
---------------------------------------------------------------------	----

Francesc Centeno

La seguretat operativa del Port de Barcelona.....	49
---------------------------------------------------	----

Bernat Baró

Agència Europea Frontex	65
-------------------------------	----

Emma Casanova

TRADUCCIONS

Polícia i prevenció de la delinqüència	87
----------------------------------------------	----

Laurence W. Sherman

COL-LABORA AMB APUNTS DE SEGURETAT!

Col·labora amb Apunts de Seguretat.....	145
-----------------------------------------	-----

Presentació

La Secretaria de Seguretat presenta aquest novembre el darrer número de 2010 de la revista *Apunts de Seguretat*, el qual consta de quatre articles i una traducció adaptada. Com sempre, s'ha intentat que el contingut dels articles sigui tan divers com sigui possible dins d'una perspectiva àmplia del concepte de seguretat.

Així doncs, el primer dels articles, escrit per Santi Herrero i titulat "La reforma del Codi penal de 2010 i algunes consideracions des de la vessant policial", pretén donar una visió de la llei reformada des del punt de vista policial, tot destacant aquelles modificacions que més poden afectar la tasca de les forces i cossos de seguretat. Es tracta, doncs, d'una revisió jurídica, de repercussió pràctica imminent, en la qual s'han descartat de l'anàlisi aquells canvis que presumiblement tindran una incidència menor.

Tot seguit, Francesc Centeno ens porta amb el seu article a abordar estratègies socioeducatives amb els joves. "La intervenció socioeducativa amb adolescents en el medi obert" és el títol d'aquest article, que planteja tot un seguit d'estratègies d'intervenció amb adolescents en els espais on habitualment desenvolupen gran part de les seves activitats, i, ho fa des d'un punt de vista holístic i sistèmic, ja que, segons l'autor, la intervenció educativa i la seguretat no han d'actuar en contraposició, sinó dins d'un sistema on es complementin, es reforcin i generin una resposta preventiva de major qualitat i eficàcia.

El tercer article, l'autor del qual és Bernat Baró, "La seguretat operativa del Port de Barcelona", ens parla dels serveis de seguretat del Port de Barcelona i, més concretament, del treball que s'hi està fent des del Departament de Seguretat Operativa. D'aquest Departament depenen la Policia Portuària i el que s'anomena Protecció Portuària, que inclou totes aquelles qüestions de seguretat portuària al marge de les que deriven de l'activitat de la seva policia i que té com a missió controlar el territori portuari amb vista a la protecció de les persones, les infraestructures i les activitats que es desenvolupen al port.

El darrer dels articles, escrit per Emma Casanova, "Agència Europea Frontex", té com a objectiu identificar i presentar aquest organisme encarregat de la coordinació de la gestió operativa de les fronteres exteriors dels estats membres de la UE. Al mateix temps, pretén descriure l'entorn en què es decideix la creació de l'Agència i se'n defineixen els objectius, l'evolució i el creixement en els seus cinc anys de funcionament. L'article es divideix en tres blocs: 1) breu descripció del context de la UE, de l'espai Schengen i dels

objectius de l'àrea de llibertat, seguretat i justícia; 2) l'Agència Frontex, la seva estructura, objectius i funcionament, i 3) descripció de la situació a les fronteres exteriors de la UE respecte a la immigració irregular, un dels objectius prioritaris establerts en el mandat de Frontex.

Finalment, es presenta la traducció d'un article de Laurence W. Sherman, en versió adaptada, "Policia i prevenció de la delinqüència", considerat pel *New York Times* com l'estudi més exhaustiu fet mai sobre la prevenció de la delinqüència. La traducció fa referència a un capítol d'un informe de 565 pàgines elaborat per Sherman i els seus col·laboradors del Departament de Criminologia i Justícia Penal de la Universitat de Maryland, en el qual s'avaluen, seguint estàndards i metodologies científiques, més de 500 programes per a la prevenció de la delinqüència i la seva eficàcia.

Com sempre, des de la Secretaria de Seguretat esperem que trobeu interessants i útils els continguts d'aquest número i us convidem a fer-nos arribar les vostres aportacions i els vostres suggeriments perquè entre tots puguem fer una revista millor.

La reforma del Codi penal de 2010 i algunes consideracions des de la vessant policial

Santi Herrero Blanco

Resum

Com a element participant en el sistema penal, els cossos policials han de seguir amb especial atenció els canvis en la normativa penal. Per tant, cal dedicar una certa atenció a la reforma que ha dut a terme la Llei orgànica 5/2010, tant pel volum d'articles modificats i incorporats com per la profunditat d'alguns dels canvis. Aquest article pretén donar una visió de la LO 5/2010 des del punt de vista policial, fent èmfasi en aquells articles que més poden afectar la tasca de les forces i cossos de seguretat. En el cas de les modificacions al llibre I, es detalla alguna afectació concreta per un possible augment en el volum de feina vinculada al seguiment d'algunes mesures de seguretat o penes. En el cas de les modificacions dels delictes i les faltes, es comenten els canvis i les incorporacions de tipus penals, conductes típiques o circumstàncies agreujants. En alguns casos també es fan reflexions breus sobre la seva aplicació pràctica. No s'ha comentat la totalitat dels articles. Els criteris per a la tria han estat la major aplicabilitat, l'afectació per a les policies o la importància de la reforma. Tampoc no ha estat la intenció d'aquestes pàgines fer una anàlisi jurídica detallada de les modificacions.

Paraules clau

reforma 2010, dret penal, Codi penal

1. Introducció

El 23 de desembre de 2010 entrarà en vigor la Llei orgànica 5/2010,¹ la darrera reforma, fins ara, del Codi penal aprovat el novembre de 1995.² El legislador justifica la modificació amb quatre motius:

1. Necessitat d'adequació a la normativa internacional
2. Correccions necessàries sorgides a partir de l'aplicació del Codi
3. Canvis socials produïts
4. Algunes correccions d'incongruències fruit de reformes anteriors

Tot i aquestes justificacions, detallades per a la majoria dels articles en l'extensa exposició de motius, des de la doctrina s'han criticat bona part d'aquests canvis. En uns casos es considera que s'introdueixen tipus penals innecessaris, perquè queden coberts per d'altres de preexistents.³ En altres casos, es critica la manca de *taxativitat i certesa* que hauria de ser pròpia de la tècnica legislativa i l'abandonament dels *principis politicocriminals que van inspirar el Codi penal*.⁴ A més, la diversitat en la interpretació d'aquesta norma queda palesa en algunes de les monografies publicades.⁵

Un estudi en profunditat de la reforma requeriria una extensió i un detall que són lluny de les pretensions i del format d'aquest article. S'ha optat per fer una àmplia selecció de modificacions, triant aquelles que poden tenir una major repercussió en la tasca policial i descartant aquelles altres que exigeixen un estudi més profund o que presumiblement s'aplicaran en pocs casos.⁶

¹ Publicat al BOE (núm. 152 i suplement en llengua catalana al núm. 152), de 23 de juny de 2010.

² Llei orgànica 10/1995, del Codi penal (BOE núm. 281, de 24 de novembre, correcció d'errades al BOE núm. 54, de 2 de març de 1996). La versió catalana dels articles reproduïts en aquest article i que no han estat publicats en el suplement en llengua catalana del BOE a partir de 1998 corresponen a la traducció feta pel Servei Lingüístic de l'Àmbit Judicial, que es pot trobar a la versió catalana del Codi penal publicada al web de l'Administració de justícia de Catalunya, *LexCat. Normativa en català*.

³ El mes de març de 2010, Joan Josep Queralt feia aquesta crítica a l'article 286 *bis*, quan encara era avantprojecte, i que ha estat aprovat sense modificacions.

⁴ Aquestes són només dues de les crítiques expressades a la *Revista Jurídica de Catalunya* (núm. 3-2010, p. 5-6).

⁵ Pot servir com a exemple les diferents interpretacions que es fan sobre el delictes del blanqueig de diners entre l'obra dirigida per Álvarez García i González Cussac, i la dirigida per Quintero Olivares.

⁶ Entre les reformes que no es comenten hi ha les dels delictes següents: tràfic d'òrgans humans; tràfic d'essers humans; delictes contra els drets dels treballadors; delictes contra els drets dels ciutadans estrangers; descobriment de secrets; ocupació de béns immobles amb violència; alçament de béns; delictes relatius a l'ordenació del territori i l'urbanisme, la protecció del patrimoni històric i el medi ambient; el delictes de risc catastròfic; l'encobriment; les negociacions prohibides a funcionaris; el tràfic d'influències; els fraus i les exaccions il·legals; la corrupció en les transaccions internacionals, i el trencament de condemna.

2. Modificacions al llibre I

2.1 Responsabilitat penal de les persones jurídiques

Una de les novetats principals que s'introdueixen al Codi penal amb la LO 5/2010 és la regulació de la responsabilitat penal de les persones jurídiques, que s'hi afegeix amb la incorporació de l'article 31 *bis*. Amb aquesta modificació es trenca el principi tradicional que només les persones físiques podien ser penalment responsables per les accions delictives i que la responsabilitat de les persones jurídiques quedava limitada a la responsabilitat directa i solidària per als casos de l'article 31.2, i a la responsabilitat civil per a la resta de casos.

Ara bé, **perquè les persones jurídiques arribin a ser penalment responsables, caldrà tenir en compte dos elements clau del fet penal:**

- En primer lloc, s'ha de considerar **el fet delictiu amb el qual es relaciona**, ja que la responsabilitat penal de les persones jurídiques no es donarà en qualsevol cas, sinó només per a aquells delictes en què estigui prevista de manera explícita.⁷
- En segon lloc, cal tenir en compte **les circumstàncies particulars del fet**, ja que el delicte l'han d'haver comès els seus representants legals o administradors de fet o de dret, i en nom, per compte i en el profit d'aquestes persones jurídiques. Els representants legals o administradors també han de vetllar perquè cap altra persona cometí aquestes conductes. Per tant, també hi haurà responsabilitat jurídica de l'empresa si la conducta la comet alguna persona que estigui al càrrec d'aquests representants legals o administradors, com a conseqüència de la seva manca de control.

Cal destacar que, com a norma general, resten exemptes d'aquesta responsabilitat penal algunes persones jurídiques, com ara les administracions públiques, els organismes vinculats, els partits polítics i els sindicats, entre d'altres que s'esmenten a l'apartat 5 de l'article 31 *bis*.

Des del punt de vista policial, les implicacions d'aquesta novetat haurien de ser mínimes. El motiu és que els supòsits en els quals aquesta norma haurà de ser aplicada, molt probablement, estaran lligats a investigacions llargues i complexes. En conseqüència, les

⁷ Alguns d'aquests delictes són el tràfic d'òrgans; el tràfic d'éssers humans; els relatius a la prostitució i la corrupció de menors; l'accés il·lícit a dades i programes informàtics; l'estafa, les insolvències i els concursos punibles; els sabotatges i danys informàtics; la fabricació, manipulació, tinença o comercialització d'explosius; el tràfic o l'afavoriment del consum de drogues tòxiques o estupefaents; la falsificació de targetes de crèdit i xecs de viatge; el soborn; les organitzacions i els grups criminals, i el finançament del terrorisme.

vinculacions entre les persones físiques i les persones jurídiques haurien de quedar clares en la investigació, així com el profit obtingut d'aquell fet delictiu i si aquest ha estat en benefici de la persona jurídica.

2.2 Pena de localització permanent i mesura de llibertat vigilada

La durada màxima de la pena de localització permanent s'amplia de dotze dies a sis mesos. A més, s'incorporen dues previsions noves per al seu compliment:

- En casos determinats, el jutge podrà acordar que la localització permanent es compleixi amb l'ingrés a un centre penitenciari durant el cap de setmana.
- Es poden utilitzar "elements mecànics o electrònics" per poder localitzar el reu, quan així ho decideixi el jutge o el tribunal.

Així mateix, la nova redacció de l'article 88 estableix la possibilitat que, en supòsits determinats,⁸ els jutges o tribunals puguin substituir les penes de presó que no excedeixin de sis mesos per una localització permanent, fins i tot quan la Llei no prevegi aquestes penes per al delicte de què es tracti. La substitució seria d'un dia de localització permanent per cada dia de presó.

Quan el compliment d'aquesta pena es fa al domicili, sovint són els agents de policia els encarregats de comprovar el compliment efectiu de la condemna. En aquest sentit, **l'augment de la durada d'aquestes condemes i del nombre de condemes amb aquesta pena pot implicar un increment de la dedicació d'efectius policials a aquestes comprovacions.**

La nova mesura de seguretat anomenada *llibertat vigilada*, que regula l'article 106, "consisteix en la submissió del condemnat a control judicial a través del compliment per part seva d'alguna o algunes de les mesures previstes en aquest article".⁹ La novetat principal és que els jutges i magistrats, de manera facultativa o preceptiva, en determinats delictes –terrorisme o contra la llibertat sexual, entre d'altres– han d'imposar aquesta mesura un cop finalitzada la pena privativa de llibertat.¹⁰ Entre aquestes mesures

⁸ Quan les circumstàncies personals del reu, la naturalesa del fet, la seva conducta i, en particular, l'esforç per reparar el dany causat així ho aconsellin, sempre que no es tracti de reus habituals.

⁹ La majoria d'aquestes mesures ja existien com a punts de l'apartat 3 de l'article 96. Ara queden englobades dintre de l'article 96.3.3 i detallades a l'article 106.

¹⁰ El legislador, a l'exposició de motius de la reforma, justifica aquest allargament de la condemna amb l'argument que "tendeix no solament a la protecció de les víctimes, sinó també a la rehabilitació i la reinserció social del delinqüent".

previstes hi ha l'obligació de localització, les presentacions periòdiques, les prohibicions d'aproximació o comunicació amb la víctima, etc. Tal com s'ha explicat per a la pena de localització, moltes d'aquestes mesures en què consisteix la llibertat vigilada comporten una participació directa o indirecta de la policia. Per tant, el presumible augment en la imposició d'aquestes mesures pot implicar un increment en la dedicació de recursos humans per a la comprovació del seu compliment.

2.3 Prescripció dels delictes

La **LO 5/2010 amplia**, amb la modificació de l'article 131 del Codi penal, **el període mínim de prescripció dels delictes als cinc anys** excepte per als delictes d'injúries i calúmnies, que segueix sent d'un any.

També es produeixen dues modificacions en els casos per als quals no hi ha termini de prescripció:

- En la previsió que afecta la no-prescriptibilitat dels delictes de lesa humanitat i de genocidi i els delictes contra les persones i els béns protegits en cas de conflicte armat, s'afegeix l'excepció dels que castiga l'article 614 (referent a infraccions menys greus contra la regulació internacional en el marc de conflictes armats).
- S'incorporen els delictes de terrorisme si han causat la mort d'una persona.

3. Modificacions al llibre II

3.1 Assetjament psicològic en els àmbits laboral i immobiliari

El Codi penal crea **dues noves figures delictives** d'assetjament psicològic, fets coneguts amb l'anglicisme *mobbing*. L'article 173.1 castiga a qui "infligeix a un altre tracte degradant, i menyscaba greument la seva integritat moral". Les noves conductes típiques, afegides en aquest mateix article, rebaixen la lesivitat exigida a la conducta a "actes hostils o humiliants, sense que arribin a constituir tracte degradant", però només quan es produeixen en dos àmbits molt delimitats:

- En l'àmbit de qualsevol relació laboral o funcional i prevalent-se de la relació de superioritat del subjecte actiu, quan suposin un assetjament greu contra la víctima.
- Quan tinguin per objecte impedir el gaudi legítim de l'habitatge.

El gaudi legítim de l'habitatge també assoleix un grau superior de protecció en el delictes de coaccions. S'ha afegit un agreujant a l'article 172.1, que regula quan aquesta conducta coactiva es fa per impedir-lo.

3.2 Delictes contra la llibertat i la indemnitat sexual

El títol VIII del llibre II del Codi penal és un dels que ha patit més modificacions, tot i que **han afectat més l'estructura i la distribució de les conductes típiques que els continguts o la regulació**. Sí que han canviat les penes previstes per a algunes conductes (per exemple, la pena màxima per al tipus bàsic d'agressions sexuals i la mínima per als tipus agreujats han passat de quatre a cinc anys). També s'ha incorporat la mesura de llibertat vigilada, que el jutge ha d'imposar de manera preceptiva. L'excepció a aquesta mesura és quan l'autor sigui delinqüent primari, només hagi comès un delictes i aquest sigui menys greu. En aquests casos, el jutge podrà imposar o no la mesura en atenció a la menor perillositat de l'autor. Els jutges també tindran la possibilitat de privar la persona condemnada de la pàtria potestat.

En el cas dels **abusos sexuals considerats com a no consentits**, s'afegeix la circumstància **que s'hagin comès anul·lant la voluntat de la víctima** mitjançant l'ús de fàrmacs, drogues o qualsevol altra substància natural o química idònia per a aquest efecte. D'aquesta manera s'adapta a la legislació una pràctica que s'havia detectat a la realitat social. Quant a la investigació d'aquests fets, **pren rellevància** el fet que l'**exploració mèdica** es pugui portar a terme en el moment més pròxim possible al de la comissió dels fets.

El concepte utilitzat per definir la conducta típica de l'article 182 es modifica i passa de ser "cometre abús sexual" a ser "realitzar actes de caràcter sexual". L'expressió és, en principi, més àmplia, ja que no ha d'implicar "atemptar contra la llibertat o la indemnitat sexual". Aquesta menor gravetat del fet quedaria justificada ja que es pretén protegir persones en una situació doblement vulnerable: han de ser menors de 16 anys i majors de 13, i la conducta s'ha d'haver produït amb engany.

Els abusos i les agressions sexuals a menors de 13 anys passen a agrupar-se en un sol capítol, de manera independent al tipus delictiu, cosa que ha generat una reestructuració de l'articulat, però pocs canvis respecte al contingut. Més enllà d'alguns

augment de penes, cal destacar les noves circumstàncies agreujants que faran que s'apliqui la pena en la meitat superior:¹¹

- Quan l'escàs desenvolupament intel·lectual o físic de la víctima l'hagi col·locat en una situació de total indefensió i, en tot cas, quan sigui menor de quatre anys.
- Quan l'autor hagi posat en perill la vida del menor.
- Quan la infracció s'hagi comès en el si d'una organització o d'un grup criminal que es dediqui a la realització d'aquestes activitats.

Aquesta reestructuració dels delictes sexuals patits per menors de 13 anys està motivada per la necessitat d'incorporar a l'ordenament jurídic estatal la normativa de la Unió Europea.¹² També amb aquesta motivació s'afegeix l'anomenat *child grooming*, un **nou tipus penal relacionat amb les noves tecnologies**. Aquesta figura consisteix en l'entrada en contacte del subjecte actiu amb un menor de 13 anys a través d'Internet, telèfon o qualsevol altra tecnologia de la informació i la comunicació, i la proposta de concertar una trobada per tal de cometre algun dels delictes d'agressió, abús o assetjament sexual. Cal, en aquest supòsit, que la proposta s'acompanyi d'actes materials encaminats a l'acostament. La pena serà agreujada quan l'acostament s'aconsegueixi mitjançant coacció, intimidació o engany. En aquests casos, **una de les majors dificultats en l'àmbit probatori serà demostrar que l'autor dels fets, en el moment de cometre'ls, sabia que el seu interlocutor era menor de 13 anys**.

Una altra novetat destacada de la reforma és entre els delictes relatius a la prostitució i la corrupció de menors. El nou apartat 1 de l'article 187 determina que **els clients de menors d'edat que ofereixen serveis de prostitució seran castigats** amb la mateixa pena que qui indueixi, promogui, afavoreixi o faciliti la prostitució dels menors. Sobre aquest delicte també s'amplia la pena màxima (passa de quatre a cinc anys) i s'afegeix un agreujant quan la víctima sigui menor de 13 anys. A més, aquest delicte és independent de les penes que es puguin imposar per les infraccions contra la llibertat o la indemnitat sexuals comeses sobre els menors o incapaços. També s'agreugen les penes en les situacions en què els menors d'edat són iniciats o mantinguts en situacions de prostitució sota violència, intimidació, engany, abusant d'una situació de superioritat o de necessitat, o vulnerabilitat, amb penes més elevades quan es tracti de víctimes menors de 13 anys. Entre els agreujants relatius a les circumstàncies dels fets, s'afegeixen que el

¹¹ Les altres circumstàncies agreujants, les de les lletres b), c) i d) de l'apartat 4 de l'article 183, no impliquen cap novetat ja que corresponen, respectivament, als números 2, 1 i 4 de l'apartat 1 de l'article 180.

¹² En concret, la Decisió marc 2004/68/JAI del Consell, de 22 de desembre de 2003, relativa a la lluita contra l'explotació sexual dels infants i la pornografia infantil.

responsable formi part d'una organització o grup criminal¹³ dedicat a aquestes activitats, o quan el culpable hagi posat en perill, de manera dolosa o per imprudència greu, la vida o la salut de la víctima.

En el delictes d'**exhibicionisme de menors** s'afegeixen **tres noves conductes típiques** consistents en:

- La captació dels menors "amb fins o en espectacles exhibicionistes o pornogràfics, tant públics com privats, o per elaborar qualsevol classe de material pornogràfic, sigui quin sigui el seu suport".
- L'obtenció de benefici amb aquestes activitats esmentades que facin els menors.
- L'oferiment de material pornogràfic en el qual hagin estat utilitzats menors o incapaços.

Finalment, cal esmentar que les persones jurídiques podran ser penalment responsables d'aquests delictes relatius a la prostitució i la corrupció de menors.

3.3 Accés a sistemes informàtics

Dintre de l'article 197 s'incorpora una **nova conducta típica del delictes de descobriment de secrets, vinculada amb els delictes informàtics**.¹⁴ Consisteix en accedir "sense autorització a dades o programes informàtics continguts en un sistema informàtic o en una part d'un sistema informàtic" o mantenir-se "dins d'aquest en contra de la voluntat de qui tingui el legítim dret a excloure'l", quan es faci vulnerant les mesures de seguretat establertes per impedir-ho. Més enllà de les conductes pròpies de la pirateria informàtica, cometria aquest tipus penal la persona que accedeix a la plataforma o l'entorn de treball d'un lloc on ja no treballa abans que li revoquin la contrasenya o bé utilitzant les claus d'accés d'alguna altra persona. Aquesta tipologia també admet la comissió per part d'una persona jurídica.

¹³ Més endavant s'esmenta la nova regulació de les organitzacions i els grups criminals.

¹⁴ Amb aquest article s'incorporen preceptes de la Decisió marc 2005/222/JAI, de 24 de febrer de 2005, relativa als atacs contra els sistemes d'informació.

3.4 Delictes contra el patrimoni

3.4.1 Furts

La reforma del Codi penal per la Llei orgànica 11/2003¹⁵ explicava, a l'exposició de motius, que es recollien mesures dirigides a millorar l'aplicació de la resposta penal a l'habitualitat de la conducta quan els fets infractors del Codi penal comesos anteriorment encara no haguessin estat jutjats i condemnats. Amb aquesta voluntat establia que la reiteració en la comissió de faltes es considerava delicte per a les lesions, els furts i la sostracció de vehicle, sempre que la freqüència fos la de quatre conductes constitutives de falta en el termini d'un any. En el cas dels furts o la sostracció de vehicle de motor, l'import acumulat també ha de superar el mínim exigít per al delicte (400 euros). Aquesta mesura ha estat de difícil aplicació principalment per dos motius: el requisit que les conductes no haguessin estat jutjades i condemnades, i el fet que les faltes prescriguin als sis mesos (cosa que, a la pràctica, ha reduït el termini en el qual les faltes han d'haver estat comeses d'un any a sis mesos). En la reforma de la LO 5/2010, i només **pel que fa als furts, s'ha reduït de quatre a tres el nombre de conductes constitutives de falta que ha de cometre el reincident al llarg d'un any per ser condemnat per un delicte**, mantenint el requisit que la suma de l'import acumulat pels fets superi els 400 euros. Caldrà esperar la interpretació d'aquesta norma pels tribunals, ja que en el debat parlamentari es va rebutjar una esmena que exigia que les conductes constitutives de falta fossin tres o més. El fet que aquesta esmena no fos aprovada fa pensar que, interpretant la literalitat de la norma, si la suma de l'import acumulat de tres fets no arriba als 400 euros, no es podrà afegir cap altre fet per poder arribar a aquesta quantitat i, per tant, tipificar els fets com a delicte.

També quant a la reincidència de les faltes de furt (article 623.1), en aquest cas quan sí que han estat enjudiciades, es preveu la pena de localització permanent quan hi hagi casos de perpetració reiterada, i cal atènr-se al nombre d'infraccions comeses, hagin estat o no enjudiciades, i a la proximitat temporal d'aquestes. Aquest darrer incís sembla no tenir gaire importància perquè la prescripció de les faltes és de sis mesos i la de les penes de falta és d'un any. Finalment, entre les **conductes agreujades del furt** (art. 235 CP) s'ha afegit una nova conducta: **la utilització de menors de catorze anys** per a la comissió del delicte.

¹⁵ Publicada al BOE núm. 234, de 30 de setembre de 2003, i al suplement en llengua catalana número 20, de 16 d'octubre de 2003.

3.4.2 Robatoris

La **definició d'allò que es considera clau falsa** (article 239) **es modifica** per tal d'actualitzar la normativa penal a les noves circumstàncies socials. El canvi consisteix en afegir una nova clàusula residual. El redactat anterior recollia que “a l'efecte d'aquest article, es consideren claus les targetes, magnètiques o perforades, i els comandaments o instruments d'obertura a distància”. Amb la reforma, s'hi considera també “qualsevol altre instrument tecnològic d'eficàcia similar”, en el qual queden incloses, per exemple, targetes o altres estris que continguin xips o que funcionin sense contacte.

Pel que fa al robatori amb violència o intimidació s'eleva la pena mínima de dos anys a tres anys i sis mesos “**quan el robatori es cometi en una casa habitada** o en qualsevol de les seves dependències”, circumstància que estava prevista en els robatoris amb força, a l'article 241, i que establia una pena igual a la del tipus bàsic del robatori amb violència de l'article 242. En l'**agreujant** específic de “**fer ús d'armes** o altres mitjans igualment perillosos” desapareix amb la nova redacció el matís “que porti”, amb la qual cosa a partir d'ara **es podrà** aplicar aquest agreujant **quan l'autor hagi utilitzat algun element que inicialment no tenia previst utilitzar i que**, per exemple, **hagi trobat** en el lloc on comet el fet (com seria el cas de l'arma d'un vigilant de seguretat que estigui al lloc dels fets).

3.4.3 Estafes

Els delictes d'estafa també pateixen modificacions, tant en el tipus bàsic com en els agreujants específics. L'estructura de l'article 248, que regula el tipus bàsic de l'estafa, canvia de manera que els apartats 2 i 3 passen a ser les lletres a) i b) de l'apartat 2. Quant al contingut, **s'afegeix una nova conducta típica que consisteix en la realització d'operacions de qualsevol classe utilitzant targetes de crèdit o dèbit, o xecs de viatge**, o les dades que hi consten, quan generin un perjudici per al seu titular o per a un tercer.

Pel que fa als agreujants específics, les modificacions de l'article 250 també són tant de forma com de contingut. En l'apartat primer es mantenen amb la mateixa redacció els agreujants 1r, 4t, 5è i 7è (aquests tres darrers passen a ser el 2n, 3r i 6è, respectivament). L'actual apartat 6è es desdobra en els nous apartats 4t i 5è. El nou apartat 4t recull, sense introduir cap novetat, l'agreujant que té en compte quan el perjudici causat a la víctima és especialment greu. La modificació es produeix en el nou redactat de l'apartat 5è, que **posa fi a la indeterminació en la quantia necessària perquè el valor de l'estafa sigui considerada agreujant i en fixa el mínim en 50.000**

euros. Finalment, el nou apartat 7è recull l'anomenada *estafa processal*, que era una part de l'antic apartat 2n, unes circumstàncies en les quals la policia difícilment haurà d'investigar sense unes directrius clares de l'autoritat judicial o del Ministeri Fiscal.

Amb la incorporació de l'article 251 *bis* s'afegeix la possibilitat que les persones jurídiques puguin ser declarades penalment responsables dels delictes d'estafa.

3.4.4 Danys

L'articulat del delictes de danys es reestructura: les circumstàncies agreujants específiques que eren a l'article 264.1 passen a l'article 263.2 (l'anterior article 263 passa a ser el 263.1) i les circumstàncies de l'apartat 264.2 s'amplien i queden en el nou article 264 amb tres apartats.

Pel que fa als agreujants específics del nou apartat 263.1 (antic article 263), dels cinc supòsits previstos, només el primer pateix una modificació. Es tracta dels danys vinculats a l'exercici de l'autoritat o per als seus col·laboradors. Fins ara era necessari que aquests danys fossin amb una motivació de revenja, i amb el nou redactat la motivació per causar aquests danys és indiferent.

La **gran modificació s'incorpora** en els subtipus agreujats **quan els danys són produïts sobre elements informàtics** (antic article 264.2 i actual article 264). El redactat anterior castigava a qui "per qualsevol mitjà destrueixi, alteri, inutilitzi o, de qualsevol altra manera, danyi dades, els programes o els documents electrònics aliens continguts en xarxes, suports o sistemes informàtics". La nova redacció incorpora el requisit que els fets siguin "sense autorització i de manera greu". Desapareixen les conductes típiques de destruir i inutilitzar o danyar de qualsevol altra manera i es substitueixen per les d'esborrar, fer malbé, deteriorar, suprimir o fer inaccessible els objectes atacats. L'objecte del delictes passa a concretar-se en "dades, programes informàtics o documents electrònics aliens" i remarca que el resultat produït sigui greu.

En el nou segon apartat de l'article 264 s'introdueixen **dues noves conductes típiques: obstaculitzar o interrompre el funcionament del sistema informàtic aliè**. Però perquè aquestes conductes siguin punibles, han de complir uns requisits:

- que la conducta es realitzi sense autorització;
- que existeixi una gravetat en un nivell doble, tant en la conducta realitzada com en els resultats finalment produïts;

- que l'obstaculització o interrupció, que pot ser comesa per qualsevol mitjà, tingui com a element clau la manipulació de dades informàtiques, ja sigui introduint-les, transmetent-les, fent-les malbé, esborrant-les, deteriorant-les, alterant-les, suprimint-les o fent-les inaccessibles.

Sobre aquests dos subtipus s'afegeixen d'altres de més agreujats en el cas que els fets es cometin "en el marc d'una organització criminal" o quan "hagi ocasionat danys d'especial gravetat o hagi afectat els interessos generals". Per a aquests supòsits de danys informàtics també es preveu la possibilitat que les persones jurídiques siguin penalment responsables.

3.4.5 Delictes contra la propietat intel·lectual i contra la propietat industrial

En la reforma del Codi penal feta per la LO 15/2003¹⁶ es van endurir de manera considerable els delictes contra la propietat intel·lectual i industrial. Segons l'exposició de motius va millorar tècnicament la seva tipificació "d'acord amb la realitat social, la configuració del tipus delictiu i la seva repercussió en la vida econòmica i social", i per aquest motiu desapareixia "el requisit de la persecució d'aquests delictes a instància de la víctima", de manera que a partir d'aquell moment es podien perseguir d'ofici. Això ha suposat un increment de l'activitat policial en relació amb l'anomenat *top manta*, ja que des de l'octubre del 2004, data d'entrada en vigor de la reforma de la LO 15/2003, la policia podia detenir les persones que venien pel carrer productes que vulneressin els drets de propietat intel·lectual i industrial. La LO 5/2010 reconeix que les penes imposades per aquest tipus penal, en els casos de venda a petita escala de productes falsificats, trencaven la proporcionalitat entre la gravetat de la conducta comesa i el càstig imposat. Per aquest motiu, s'han afegit a l'apartat 1 de l'article 270 i a l'apartat 2 de l'article 274 sengles paràgrafs pels quals "en els casos de distribució al detall, ateses les característiques del culpable i de la reduïda quantia del benefici econòmic, sempre que no concorri cap de les circumstàncies agreujants" la pena serà de multa. A més, s'incorpora un cinquè punt a l'article 623, amb un **nou tipus de falta per quan el benefici obtingut per la comissió dels fets dels articles 270.1 i 274.5 no excedeixi de 400 euros i no hi concorri cap de les circumstàncies agreujants** previstes per aquests tipus penals. Tot fa pensar que, en la majoria dels casos, serà fàcil determinar que la quantia dels beneficis obtinguts per la persona que fa aquesta activitat no excedeix d'aquesta quantitat. Però, en els casos en què els venedors hagin venut productes recaptant més d'aquests 400 euros, la dificultat radicarà a determinar la quantia del

¹⁶ Publicada al BOE núm. 283, de 26 de novembre de 2003, i al suplement en llengua catalana núm. 21, d'1 de desembre de 2003.

benefici real obtingut, ja que dependrà del preu que hagin pagat al seu “majorista”, i aquest serà bastant més difícil d'esbrinar.

En el cas del delictes contra la propietat industrial (article 274.1), també es canvia el matís en el tipus penal, que passa de ser “utilitzar” a “usurpar”. Aquesta modificació ha estat introduïda per substituir una expressió equívoca per una de més profunditat.¹⁷ El terme *usurpar* implica ‘apropiar-se sense dret’,¹⁸ clarament més concret que la mera *utilització*. A més, s’ha simplificat la referència a la importació d’aquests productes, ja que es considerava innecessària la referència a importacions de productes lícits i incorrecta la l’expressió “importació” referida a productes originaris de la Unió Europea.¹⁹

3.4.6 Delictes relatius al mercat i als consumidors

Entre els delictes relatius al mercat i als consumidors, s’afegeix un nou tipus penal, a l’article 282 *bis*, que **incorpora la denominada estafa d’inversors**, com a transposició de la Directiva 2003/06 del Consell, de 28 de gener de 2003, sobre les operacions amb informació privilegiada i la manipulació del mercat. El nou delictes consisteix a falsejar “la informació economicofinancera continguda en els fullets d’emissió de qualssevol instruments financers o les informacions que la societat ha de publicar i difondre de conformitat amb la legislació del mercat de valors sobre els seus recursos, activitats i negocis presents i futurs, amb el propòsit de captar inversors o dipositants, col·locar qualsevol tipus d’actiu financer, o obtenir finançament per qualsevol mitjà”. El subjecte actiu de la conducta no pot ser qualsevol persona, sinó que ha de cometre l’acció “com a administrador de fet o de dret d’una societat emissora de valors negociats en els mercats de valors”. Malgrat que es tracta d’un delictes d’acció –no cal que es produeixi el resultat buscat pel subjecte actiu–, en el cas que aquest resultat s’arribés a produir amb un perjudici per al subjecte passiu, aquest seria rellevant, ja que s’imposaria la pena en la meitat superior, i encara amb una pena més greu si el perjudici fos de “notòria gravetat”.

També per adaptar el Codi penal a la Directiva esmentada, es reforma l’article 284, de manera que les tres conductes típiques –difondre notícies falses, emprar violència, amenaça o engany, o utilitzar informació privilegiada– queden separades i amb matisos diferents relatius als productes sobre els quals s’intenta incidir o la quantia econòmica.

¹⁷ Amb aquestes paraules es va justificar l’esmena núm. 172 al Projecte que ha donat peu a aquesta reforma, on es proposa la modificació d’aquest terme (Diari de sessions del Congrés, Sèrie A. Núm. 52-9, de 18 de març de 2010).

¹⁸ Definició del Diccionari de l’Institut d’Estudis Catalans (consulta en línia al web <http://dlc.iec.cat/index.html> de data 11/10/10).

¹⁹ Incorporades a la mateixa esmena referida a la nota 17.

S'ha eliminat la necessitat de la denúncia per part de la persona perjudicada per poder actuar contra els fets d'aquest article 284 i també de l'article 285.

3.4.7 Blanqueig de capitals

La denominació blanqueig de capitals s'incorpora a la rúbrica del capítol XIV del títol XIII del llibre II, i substitueix la referència indeterminada a conductes afins a la receptació. Tot i que no apareixia de manera explícita en aquesta rúbrica, la conducta típica ja estava regulada a l'article 301 i, amb la reforma de 2010, **pateix tres reformes destacades:**

- **La incorporació com a conductes típiques de la possessió i la utilització dels béns.** Suposa una ampliació en el nombre de conductes típiques, restringint al màxim les possibilitats d'interacció amb béns de procedència il·lícita.
- **La referència a l'origen dels béns sobre els quals s'actua**, que passen d'haver de tenir "origen en un delictes", a tenir "origen en una activitat delictiva, comesa per ell o per qualsevol tercera persona". En primer lloc, elimina determinades restriccions interpretatives que podien fer que la conducta quedés impune si el delictes del qual provenen els béns no estigués prou identificat o no se'n coneguessin els autors. En segon lloc, amb la incorporació del matís que l'activitat sigui comesa per ell, es tipifica l'anomenat *autoblanqueig* (possibilitat que, en alguns casos, pot tenir algun tipus de conflicte amb el principi del *non bis in ídem*, per exemple, en el cas de la mera possessió per aquell que ha realitzat la conducta per apropiar-se d'aquest bé).
- **Una nova circumstància agreujant** quan els delictes amb els quals es vinculen siguin determinats delictes contra l'Administració de justícia²⁰ i contra els delictes sobre l'ordenació del territori i l'urbanisme.

3.5 Delictes contra la hisenda pública i contra la Seguretat Social

Entre els delictes regulats al títol XIV del llibre II del Codi penal, la modificació més destacada (més enllà d'alguna elevació de pena i els canvis terminològics d'*Unió Europea* per *Comunitat Europea*) és **el barem que s'aplica a l'article 308, sobre l'obtenció fraudulenta de subvencions, desgravacions o ajuts de les administracions.** Fins ara, per tal que la conducta típica fos delictiva, l'import econòmic obtingut en una subvenció havia de ser de 80.000 euros. Amb la reforma, la quantia mínima perquè el frau sigui

²⁰ Suborn de funcionari, tràfic d'influències, malversació, frau i exaccions il·legals, negociacions i les activitats prohibides als funcionaris públics i abusos en l'exercici de la seva funció, corrupció en les transaccions comercials internacionals.

considerat delictes passa a ser de 120.000 euros. No cal que la quantitat obtinguda sigui fruit d'una única subvenció, sinó que també es considerarà penalment punible si s'assoleix com a resultat d'obtenir diverses subvencions per al foment de la mateixa activitat durant un any natural. Les persones jurídiques també poden ser penalment responsables d'aquests delictes.

3.6 Delictes contra la salut pública

Per transposar la Decisió marc 2004/757/JAI del Consell, de 25 d'octubre de 2004, relativa a l'establiment de disposicions mínimes dels elements constitutius de delictes i les penes aplicables en l'àmbit del tràfic il·lícit de drogues, es redueixen les penes previstes en el tipus bàsic dels delictes contra la salut pública. Aquesta reforma **pretén incorporar una major proporcionalitat entre les penes i les conductes típiques**: la pena màxima passa de nou a sis anys, i s'afegeix un segon apartat que preveu una pena inferior en grau "en atenció a l'escassa entitat del fet i a les circumstàncies personals del culpable". Desapareixen de l'apartat 1 de l'article 369 els agreujants d'introduir o treure il·legalment les substàncies del territori nacional, i el de cometre el fet pertanyent a una organització o associació, en aquest segon cas, a través de la incorporació de l'article 369 *bis*, que també preveu la possibilitat que les persones jurídiques siguin penalment responsables. Les circumstàncies superagreujants de l'article 370 també es modifiquen, en el cas del 2n apartat, per adaptar-lo a la nova regulació de les organitzacions criminals i, en el cas del 3r apartat, per incloure els fets comesos amb "embarcacions".

3.7 Delictes contra la seguretat del trànsit

El canvi més rellevant en aquests delictes és el que suposa que **el vehicle de motor o ciclomotor utilitzat en la seva comissió passi a ser considerat com a instrument del delictes**, amb la incorporació de l'article 385 *bis*. En conseqüència, per aplicació dels articles 127 i 128, el jutge podrà decretar-ne el comís. Aquesta mesura ja es preveia per al delictes de conducció temerària de l'article 381, però amb la nova redacció s'amplia a tots els delictes contra la seguretat del trànsit. També s'afegeix l'article 385 *ter*, en virtut del qual el jutge pot reduir la pena en un grau pel menor risc causat o altres circumstàncies del fet en els delictes contra la seguretat del trànsit. Ara bé, aquesta possibilitat queda neutralitzada si s'ha produït un resultat lesiu constitutiu de delictes com a conseqüència d'un delictes de conducció temerària o d'excés de velocitat. Quant a les penes imposades per a aquests delictes, s'equiparen les dels delictes de conduir

superant àmpliament els límits de velocitat i de conduir després d'haver perdut el permís de conduir de manera temporal o definitiva tant per via administrativa com judicial.

3.8 Falsedats

Entre les falsificacions documentals s'introdueixen **dos nous tipus penals** quan l'objecte de la falsificació és un document d'identitat: el **tràfic** "de qualsevol manera" **amb documents d'identitat falsos**, sense haver intervingut en la falsificació, i la **utilització del document d'identitat fals** sent conscient d'aquesta falsedat. No és necessari que el document falsificat sigui espanyol, només cal que el tràfic o la utilització es produeixi a Espanya. En el cas dels certificats, també s'introdueix el tipus del tràfic sense haver intervingut en la falsificació.

Com a disposició general **s'equipara a la falsificació la utilització de documents autèntics, però per una persona que no hi estigui legitimada**, en els casos de documents públics, oficials, mercantils, despatxos telegràfics, certificats o presentació de documents en judicis.

3.8.1 Falsificació de targetes de crèdit, de dèbit i de xecs de viatge

Les targetes de crèdit i de dèbit i els xecs de viatge **deixen de tenir la consideració jurídica de moneda** que els atorgava l'article 387. Ara bé, s'introdueix el nou article 399 *bis*, que integra la secció 4a del capítol sobre les falsificacions documentals. **El tipus bàsic** d'aquest delictes és **la seva alteració, còpia, reproducció o falsificació** de qualsevol altra manera. L'objecte del delictes han de ser targetes de crèdit o dèbit o xecs de viatge. Amb el canvi, la penalitat dels fets es rebaixa ja que la pena per al tipus bàsic de la falsificació de moneda és de 8 a 12 anys de presó, mentre que per al nou tipus de l'article 399 *bis* la pena prevista és de quatre a vuit anys de presó, que s'aplicarà en la meitat superior quan "els efectes falsificats afectin una generalitat de persones o quan els fets es cometin en el marc d'una organització criminal dedicada a aquestes activitats". Es preveu que les persones jurídiques puguin arribar a ser penalment responsables per aquest tipus delictiu. La tinença d'aquests objectes falsificats s'equipara al delictes quan sigui amb finalitat de distribució o tràfic. Cometrà un subtipus agreujat la persona que utilitzi la falsificació, en perjudici d'una altra, sabent que es tracta d'un objecte falsificat, però no hagi intervingut en la falsificació.

Una reforma col·lateral motivada per aquest canvi ha estat la de la lletra b) de l'apartat 1r de l'article 65 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, que s'ha modificat

per tal que la **competència per enjudiciar aquests delictes**, i els de falsificació de moneda, continuï sent de l'**Audiència Nacional**, amb el matís que **només** ho seran **quan els subjectes actius formin part d'organitzacions o grups criminals**.²¹

3.9 Delictes contra l'Administració Pública

3.9.1 Suborn de funcionari

Un altre **grup de delictes que pateix reformes considerables** són els delictes relatius al *suborn de funcionari*, també amb l'objectiu d'adaptar-los a la normativa internacional.²²

En primer lloc, **s'amplia la llista de persones que poden ser subjecte actiu** d'aquests fets (detallades als articles 419 a 423). A l'"autoritat o funcionari públic, jurats, àrbitres i pèrits" s'afegeixen els "administradors o interventors designats judicialment", a més de la clàusula residual ja existent de "qualssevol persones que participin en l'exercici de la funció pública".

Les conductes típiques principals, recollides entre els articles 419 i 421, comporten que els subjectes actius abans esmentats cometin una acció vinculada al seu càrrec. Aquestes conductes típiques tenen l'element comú que les persones esmentades abans han de rebre o sol·licitar,²³ "en benefici propi o d'un tercer, per si mateix o per una persona interposada, donació, favor o retribució [amb l'anterior redactat era una donació o present] de qualsevol classe" o acceptar "oferiment o promesa", tant si és "per realitzar" una acció vinculada al càrrec que tingui l'autoritat o el funcionari (art. 419 i 420) com si és "com a recompensa" (art. 421) per una acció que ja ha estat feta. Sobre aquestes conductes hi ha una penalitat més greu quan l'acció del funcionari sigui "un acte contrari als deures inherents a aquest o per no realitzar o endarrerir injustificadament el que hagi de practicar". Però també es penalitza el fet quan l'acte comès pel funcionari sigui en exercici del seu càrrec. Per tant, **si es pren com a punt de referència l'acte del funcionari en exercici del seu càrrec, la conducta il·lícita es dona sempre que hi hagi vinculat a aquest acte una donació, favor, retribució, oferiment o promesa, ja sigui prèvia i per realitzar aquest acte (supòsits dels articles 419 i 420) o posterior,**

²¹ La nova redacció d'aquesta lletra és: «b) Falsificació de moneda i fabricació de targetes de crèdit i debit falses i xecs de viatger falsos, sempre que siguin comesos per organitzacions o grups criminals.» Malgrat en aquest apartat es faci referència a *xecs de viatger* i a la resta de preceptes es faci referència a *xecs de viatge*, aquest canvi no hauria de tenir cap rellevància.

²² En concret, al Conveni penal sobre la corrupció del Consell d'Europa, de 27 de gener de 1999, i al Conveni establert sobre la base de la lletra c) de l'apartat 2 de l'article k.3 del Tractat de la Unió Europea, relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en què estiguin implicats funcionaris de les comunitats europees o dels estats membres de la Unió Europea.

²³ S'ha canviat l'ordre en el text de les dues accions, aparentment sense cap tipus de repercussió jurídica.

com a recompensa per haver-lo realitzat (supòsit de l'article 421). En tots dos casos la gravetat de l'il·lícit dependrà de si l'acte era propi del seu càrrec o no.

El redactat actual és, per tant, força més sever que l'anterior. Fins ara en la conducta més greu s'exigia que l'acte realitzat pel funcionari fos constitutiu de delictes (actual article 419); en un segon nivell, un acte injust relatiu a l'exercici del seu càrrec (actual article 420), i en un tercer nivell, que el funcionari s'abstingués de portar a terme un acte que hagués de practicar (actual article 421). Una altra diferència és que ha desaparegut l'atenuació de la conducta de l'actual article 420 si el funcionari no arriba a executar l'acte injust.

El nou article 422 **penalitzava qualsevol altra circumstància en què el funcionari accepti una donació o regals “oferts en consideració al seu càrrec o funció”**, ja que el nou redactat no té en consideració la possibilitat que aquests siguin “per a la consecució d'un acte no prohibit legalment”. La conducta estava prevista, fins ara, a l'article 426 i és anomenada tècnicament *suborn passiu impropis*.

Pel que fa a la contrapart, els **particulars que ofereixen o lliuren els obsequis, també es castiguen** al nou article 424. En el cas concret dels que ho fan “atenent la sol·licitud de l'autoritat o el funcionari públic o persona que participi en l'exercici de funció pública”, la pena, que abans era inferior, ara s'equipara a la de la persona que ha fet la petició. La conducta regulada en l'anterior article 424 correspon al nou article 425, amb l'única diferència d'un lleu increment de penes.

Per una altra banda, s'amplia el termini en el qual es pot aplicar l'eximent als particulars que denunciïn els fets un cop hagin arribat a atendre la sol·licitud del funcionari, i passa de deu dies a dos mesos.

Finalment, la nova redacció de l'article 427 inclou als funcionaris de la Unió Europea o als funcionaris d'altres estats membres de la Unió entre les persones que poden ser subjecte actiu d'aquests delictes, i també regula la possibilitat que les persones jurídiques siguin responsables dels delictes de suborn de funcionari.

3.10 Delictes contra l'ordre públic

El títol dels delictes contra l'ordre públic pateix modificacions estructurals, ja que els delictes de terrorisme passen de ser una secció del capítol V (del qual desapareix la divisió en seccions) al nou capítol VII, i s'incorpora un capítol VI sobre organitzacions i grups criminals.

En el marc dels convenis internacionals en matèria d'armament de guerra, les *mines antipersona* i la *munició de dispersió* s'incorporen al llistat de productes que està prohibit fabricar, comercialitzar, dipositar, traficar, desenvolupar, utilitzar de manera no autoritzada per les lleis o les autoritats competents, o desenvolupar, utilitzar o no destruir-les amb infracció dels tractats o convenis internacionals en els quals Espanya sigui part.

3.10.1 Organitzacions i grups criminals

En la lluita contra la criminalitat organitzada, el legislador reconeix a l'exposició de motius de la reforma que **l'actual delictes d'associació il·lícita és incapaç de “respondre de manera adequada als diferents supòsits d'agrupacions o organitzacions criminals”**. En aquest sentit, per una part vol refermar l'article 515 com a garant del dret constitucional a constituir i formar part d'associacions, i per una altra part estableix una nova regulació sobre organitzacions i grups criminals²⁴ i reconeix que “les organitzacions i grups criminals en general no són realment *associacions* que delinqueixen, sinó agrupacions de naturalesa originàriament i intrínscament delictiva” (apartat XXVIII de l'Exposició de motius). Amb aquesta voluntat desapareix d'entre els supòsits en els quals són punibles les associacions il·lícites, a l'article 515, el segon apartat, referent a “bandes armades, organitzacions o grups terroristes”. De la mateixa manera, s'incorporen dues figures noves: l'organització i el grup criminal (amb les seves respectives figures específiques per a casos de terrorisme).

L'**organització criminal** queda definida al segon paràgraf de l'apartat 1 de l'article 570 *bis* com “l'agrupació formada per més de dues persones amb caràcter estable o per un temps indefinit, que de manera concertada i coordinada es reparteixin diverses tasques o funcions amb la finalitat de cometre delictes, així com de portar a terme la perpetració reiterada de faltes”. Comet el delictes qui promogui, constitueixi, organitzi, coordini, dirigeixi, participi activament, formi part o cooperi econòmicament o de qualsevol altra manera amb l'organització. La pena imposada dependrà de la **funció o rol de cada persona en l'organització** i de si els delictes comesos pel col·lectiu són greus o no. Es castiguen amb un tipus especialment agreujat quan els delictes siguin contra la vida o la integritat de les persones, la llibertat, la llibertat i indemnitat sexuals o el tràfic d'éssers humans. Es preveuen tres circumstàncies agreujants si:

- està formada per un nombre elevat de persones,
- disposa d'armes o instruments perillosos,

²⁴ Nou capítol VI al títol XXI del llibre II, que comprèn els articles 570 *bis*, 570 *ter* i 570 *quater*.

- disposa de mitjans tecnològics avançats de comunicació o transport que per les seves característiques especials resultin especialment aptes per facilitar l'execució dels delictes o la impunitat dels culpables.

El **grup criminal** representa un grau inferior al tipus de l'organització criminal, ja que, tot i mantenir el requisit quant al nombre de persones i a la finalitat de cometre els il·lícits, **no cal que reuneixi tots els requisits de l'organització**. En conseqüència, les conductes típiques són només constituir, finançar o integrar el grup. La distribució de penes dependrà dels delictes comesos, i es preveuen les tres mateixes circumstàncies agreujants que per a l'organització criminal.

Una altra conseqüència que comporta aquest delictes és la dissolució de les organitzacions o els grups i la responsabilitat penal si també han arribat a constituir-se com a persones jurídiques.

El legislador té en compte que aquestes organitzacions o grups poden tenir una activitat internacional o transnacional, i determina que caldrà només que hagin comès un "fet penal rellevant a Espanya" per tal que puguin ser enjudiciats a Espanya, "encara que s'hagin constituït, estiguin establerts o exerceixin la seva activitat a l'estranger".

La figura del **penedit** es preveu en aquest article²⁵ en les mateixes circumstàncies que ho fa als articles 376 i 579.4, referents al tràfic de drogues i als delictes de terrorisme, respectivament.

Un aspecte que cal tenir en especial consideració és la **diferència entre les organitzacions i els grups criminals**, recollides en els articles 570 *bis* i 570 *ter*, i la **delinqüència organitzada**, definida a l'apartat 4 de l'article 282 *bis* de la Llei d'enjudiciament criminal (LECr). Aquesta darrera és, aparentment, més restrictiva que els nous tipus penals. Així es pot deduir del fet que la delinqüència organitzada requereix que els delictes que es cometin de manera organitzada i en grup no puguin ser qualssevol, sinó només aquells que preveu de manera específica l'article esmentat.²⁶ Ara bé, l'article 570 *bis* del Codi penal conté elements restrictius no previstos per a la delinqüència organitzada: la permanència en el temps (per la delinqüència organitzada n'hi ha prou

²⁵ L'article 570 *quater*.4 estableix com a requisits perquè es pugui aplicar l'atenuant de penediment que el "subjecte hagi abandonat de forma voluntària les seves activitats delictives i hagi col·laborat activament amb les autoritats o els seus agents, bé per obtenir proves decisives per a la identificació o captura d'altres responsables o per impedir l'actuació o el desenvolupament de les organitzacions o grups a què hagi pertangut, bé per evitar la perpetració d'un delictes que s'intenti cometre en el si o a través de les organitzacions o grups esmentats".

²⁶ Aquesta llista també ha estat modificada per la LO 5/2010, com s'explica més endavant.

amb el fet que la comissió delictiva sigui de manera reiterada), i el repartiment de tasques i funcions de manera concertada o coordinada. En conseqüència, el recurs de l'agent encobert (que preveu l'apartat primer de l'article 282 de la LECr) no es podrà utilitzar sempre que s'investiguin organitzacions o grups criminals. També hi ha la possibilitat que aquest recurs s'utilitzi per a investigacions de fets que no impliquin imputacions per aquests dos tipus penals.

Queda palès que **el legislador ha volgut mantenir les diferències entre ambdós conceptes**, ja que la mateixa LO 5/2010 reforma alguns aspectes de l'apartat 4 de l'article 282 *bis*, on s'incorporen nous delictes que es poden cometre en el marc de la delinqüència organitzada, però no en modifica la definició.

3.10.2 Delictes de terrorisme

Els delictes de terrorisme també es modifiquen de manera substancial. **Una gran part de la modificació afecta l'estructura i la distribució dels articles**, tot i que alguns només canvien de numeració i recullen conductes de manera idèntica a com es preveuen actualment. També hi ha canvis en la de referència a les organitzacions o grups terroristes. Com ja s'ha esmentat, es crea el nou capítol VII del títol XXII del llibre II, amb la rúbrica *De les organitzacions i grups terroristes i dels delictes de terrorisme*, amb dues seccions, la primera per a les organitzacions i els grups, formada únicament per l'article 571, i la segona *dels delictes de terrorisme*, amb els articles 572 a 580.

La nova regulació de les **organitzacions i grups terroristes** és un subtipus agreujat de la prevista per a les organitzacions i grups criminals, ja que la seva definició a l'article 571.3 fa referència als articles 570 *bis* i 570 *ter*, amb l'especificitat que la seva finalitat o objecte ha de ser "subvertir l'ordre constitucional o alterar greument la pau pública mitjançant la perpetració de qualsevol dels delictes" de terrorisme. De la mateixa manera, el grau de pertinença o participació principal en l'organització o grup es divideix en dos segments, amb penes sensiblement diferents. La participació activa o formar part de l'organització o grup té una pena inferior a la que té promoure-la, constituir-la, organitzar-la o dirigir-la.²⁷ Però les conductes relacionades amb els grups s'han vist ampliades de manera considerable. En primer lloc, la incorporació del tercer apartat de l'article 576 tipifica com a conducta il·lícita "qualsevol activitat de captació, adoctrinament, ensinistrament o formació dirigida a la incorporació d'altres a una organització o grup terrorista o a la perpetració de qualsevol dels delictes que preveu aquest capítol".

²⁷ Aquestes penes són, respectivament, penes de presó de sis a dotze anys i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic per un temps de sis a catorze anys, i penes de presó de vuit a catorze anys i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic per temps de vuit a quinze anys.

S'afegeix un nou article, el 576 *bis*, relacionat amb el **finançament de les organitzacions o grups terroristes**. La conducta típica és proveir o recollir fons “per qualsevol mitjà, directament o indirectament, [...] amb la intenció que s'utilitzin, o sabent que seran utilitzats, en tot o en part, per cometre qualsevol dels delictes” de terrorisme, organitzacions o grups terroristes. Cal destacar que qui cometi aquestes conductes pot arribar a ser condemnat com a coautor o còmplice en els fets en els quals s'hagin arribat a emprar aquests diners, sempre en consideració de si la pena més alta és la del finançament o la de l'activitat finançada. En relació amb aquest article, tenint en compte que la normativa de prevenció del finançament del terrorisme estableix una obligació a determinats subjectes de col·laborar amb l'Administració,²⁸ s'incorpora la conducta imprudent d'aquestes persones obligades, siguin físiques o jurídiques. Les persones jurídiques poden ser declarades penalment responsables tant de la conducta del finançament com de la imprudent quan hi ha obligació de col·laborar.

Finalment, s'incorpora també “la distribució o difusió pública per qualsevol mitjà de missatges o consignes dirigits a provocar, impulsar o afavorir la perpetració de qualsevol dels delictes que preveu aquest capítol”, amb el requisit específic que aquesta conducta ha de generar o incrementar “el risc de la seva efectiva comissió”.

4. Modificacions al llibre III

La reforma també ha afectat algunes faltes penals. Ja s'ha comentat amb anterioritat que l'article 623 pateix dues grans modificacions. Per una part, recull la circumstància de **la reincidència en les faltes** per poder imposar la mesura de localització permanent. Per l'altra, s'incorporen dues noves **faltes per fets contra la propietat intel·lectual i contra la propietat industrial** quan el benefici obtingut sigui inferior a 400 euros i en els fets no concorri cap circumstància de les considerades agreujants específiques per als tipus penals respectius.

La figura del **deslluïment de béns públics** es modifica de manera que esdevindrà punible també quan sigui una acció realitzada **sobre béns mobles**, i no únicament sobre béns immobles, com passava fins ara.

²⁸ La llista dels subjectes que tenen aquesta obligació especial de col·laborar és a l'article 4 de la Llei 12/2003, de 21 de maig, de bloqueig del finançament del terrorisme. Aquestes mesures es complementen també amb les que preveu la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de prevenció del blanqueig de capitals i del finançament del terrorisme.

5. Mesures complementàries al Codi penal

Les disposicions addicionals i finals de la LO 5/2010 recullen altres mesures complementàries per tal que les modificacions del Codi penal siguin plenament efectives. En primer lloc, cal destacar que es preveu la creació d'un "sistema electrònic de registre per a les faltes", per al qual el Govern haurà de comptar amb la col·laboració de les comunitats autònomes amb competències en matèria de seguretat. Aquest sistema, segons la LO 5/2010, hauria d'estar "establert" abans del 23 de juny de 2011.

Però el gruix d'aquestes modificacions complementàries afecta la **Llei d'enjudiciament criminal**: s'hi afegeix un article i se'n reformen tres.

- El nou article és el 367 *septies*. Preveu l'existència d'una **oficina de recuperació d'actius**, que haurà de ser regulada per reglament, amb consideració de policia judicial. Aquesta oficina s'encarregarà de "localitzar, conservar, administrar i realitzar els efectes, béns, instruments i guanys procedents d'activitats delictives comeses en el marc d'una organització criminal". Serà l'encarregada de gestionar aquells béns que, provinents de fets delictius, es puguin destinar a la lluita contra la criminalitat organitzada. A més, si els productes es realitzen, es venen o converteixen en diners, també els podran assignar a aquesta oficina o "als òrgans del Ministeri Fiscal encarregats de la repressió de les activitats de les organitzacions criminals".
- Les targetes de debit, credit o xecs falsificats s'incorporen a la **llista dels objectes dels quals se'n pot vigilar la circulació o el lliurament**, en el marc de l'apartat 1 de l'article 263 *bis*.
- Com ja s'ha esmentat abans, s'amplia la **llista de delictes amb els quals es pot vincular la delinqüència organitzada**. Aquest concepte es defineix i s'emmarca en l'àmbit de les investigacions per a les quals es pot recórrer a la figura de l'agent encobert, article 282 *bis*. Els delictes afegits són alguns dels incorporats al Codi penal: els delictes de tràfic d'òrgans humans i transplantament, el delicte de tràfic d'éssers humans, els delictes contra els drets dels ciutadans estrangers i els delictes de falsificació de targetes de credit o debit o xecs de viatge.
- Es cobreix el buit legal existent pel que fa a les proves realitzades per "detectar la presència de drogues tòxiques, estupefaents i substàncies psicotròpiques en els conductors de vehicles de motor i ciclomotors". La norma estableix que aquestes proves les han de portar a terme "agents de la policia judicial de trànsit amb formació específica", amb subjecció al que preveuen les normes de seguretat viària. Es preveu la possibilitat d'un primer test indiciari que el conductor ha de fer obligatòriament. Per

fer una anàlisi evidencial caldrà una mostra de saliva “en quantitat suficient”, que estan obligats a facilitar els conductors que hagin donat un resultat positiu en el test indicatiu o presentin “signes d’haver consumit les substàncies esmentades”. L’anàlisi d’aquesta mostra de saliva “ha de ser analitzada en laboratoris homologats, i se n’ha de garantir la cadena de custòdia”. Aquest nou article també recull el dret del conductor a “sol·licitar una prova de contrast consistent en anàlisi de sang, orina o d’altres d’anàlogues”, i la necessitat que el personal sanitari la remeti al jutjat de guàrdia en un temps determinat.

6. Valoracions finals

El Codi penal ha patit, des de la seva aprovació el 1995, més de quinze reformes parlamentàries (el 2003 es van aprovar modificacions en cinc lleis orgàniques: 1/2003, 7/2003, 11/2003, 15/2003 i 20/2003). Malgrat això, la reforma de 2010, amb 169 modificacions, només seria comparable (en volum d’articles modificats) a la realitzada per la LO 15/2003, en què es van fer 186 modificacions. Davant d’aquesta gran activitat legislativa sorgeix el dubte de si no hauria estat més adient un nou Codi penal.

Però si reflexionem més en profunditat podem trobar tres arguments que justifiquen prou l’opció triada. En primer lloc, el Codi actual és relativament jove en termes de la vigència normal d’aquest tipus de textos (aprovat l’any 1995). En segon lloc, els mateixos motius expressats pel legislador per motivar la reforma permeten entendre la major conveniència de l’opció triada en comptes de la promulgació d’un nou Codi. D’una banda, la Unió Europea està en una etapa de ple desenvolupament, en conseqüència, es pot intuir que a curt i mitjà termini es continuaran aprovant normes penals europees que hauran de ser integrades a l’ordenament estatal per assolir una mínima homogeneïtzació; d’altra banda, els canvis socials en el món occidental són ràpids i freqüents i els darrers governs (de diferent orientació política) han optat per afrontar-los amb reformes des de l’àmbit penal. Aquest context fa considerar que la via penal seguirà sent la utilitzada per regular noves situacions que es produeixin en el futur, i el nou Codi seguiria patint reformes.

A l’espera de les futures reformes, malgrat sigui una obvietat, l’efecte real de la LO 5/2010 només es podrà valorar passat un temps, quan les modificacions hagin estat consolidades i aplicades per tots els actors del sistema penal.

7. Bibliografia

ÁLVAREZ GARCÍA, Francisco Javier; GONZÁLEZ CUSSAC, José Luís (dir.). *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. ISBN núm. 978-84-9876-884-8.

PÒRTIC. "La reforma del Codi penal". *Revista jurídica de Catalunya*. Vol. 3-2010 (2010) p. 5-6.

QUERALT JIMÉNEZ, Joan Josep. "Notas sobre la corrupción privada en el Proyecto de Código Penal". *Iuris*. Març 2010. p. 15-19.

QUINTERO OLIVARES, Gonzalo (dir.). *La Reforma Penal de 2010: Análisis y comentarios*. Cizur Menor: Aranzadi, 2010. (Colección Monografías Aranzadi; 635). ISBN núm. 978-84-9903-654-0.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. "La reforma del Código penal: una aproximación desde el contexto". *Diario La Ley*. Núm. 7464. Sección Doctrina. 9 setembre 2010.

La intervenció socioeducativa amb adolescents en el medi obert

Francesc Centeno¹

Resum

Els canvis socials, la nova ciutadania i els nous usos dels espais públics requereixen d'una actualització de les metodologies d'intervenció socioeducativa amb els infants i els adolescents. El medi obert, els carrers, les places, els equipaments socials, les entitats del territori són espais on els infants i els adolescents es mouen i on necessiten de la presència d'educadors i educadores socials que acompanyin els processos d'adaptació i desenvolupament. La complexitat de la realitat social exigeix un abordatge que vagi més enllà de la suma de les accions que podem desenvolupar cadascuna de les administracions, institucions i serveis presents en el territori, per entrar en dinàmiques més sistèmiques on els diàlegs com el de la seguretat i la intervenció educativa entren en noves formes de col·laboració i acció. Cal implicar també la ciutadania, a través de la xarxa social, en l'anàlisi i en la construcció de respostes a les necessitats des de cadascun dels districtes i barris de la ciutat.

Això és el que pretenem amb el projecte de medi obert que portem a terme des de l'Àrea de Benestar Social de l'Ajuntament de l'Hospitalet amb dinou educadors socials nous.

Paraules clau

Medi obert, intervenció socioeducativa, carrer, medi urbà, adolescents, risc social, xarxa social.

1. Antecedents

Amb la constitució dels primers ajuntaments democràtics el 1979 es comencen a crear les primeres regidories de Serveis Socials, amb l'objectiu de millorar la vida de la

¹ Mestre, educador i treballador social. Cap del Programa Municipal per a la Infància i l'Adolescència de l'Àrea de Benestar Social de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

ciutadania i, especialment, la vida d'aquella que es trobava en una situació de més desavantatge social. El model de beneficència imperant fins aleshores i identificat amb el règim de la dictadura començava a deixar pas a un model assistencialista encara ben lluny del model de benestar social de dret universal que dibuixen la darrera Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials i la recent Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència. Quan Europa feia dècades que deambulava per l'estat del benestar, Catalunya, i al darrere la resta de l'Estat, iniciava el projecte de crear equips de professionals multidisciplinaris i serveis per donar respostes a les necessitats socials, ara ja no des de la caritat però sí encara des de la limitació dels recursos disponibles.

La incorporació tardana a les democràcies amb models de benestar consolidats, la manca de tradició i de cultures professionals i polítiques fora de la beneficència, però l'enorme motivació i dedicació dels primers professionals i responsables polítics, fa cercar en els països del con sud llatinoamericà metodologies d'intervenció social més d'acord amb la nostra idiosincràsia i amb el caràcter de país subdesenvolupat que no pas els països centreeuropeus o del nord.

El treball comunitari com a metodologia d'intervenció social ocupa sovint la centralitat de l'acció professional aportant una visió de compromís i responsabilització de la comunitat i els seus individus en la recerca de les solucions a les pròpies necessitats. El paper dels professionals era el de dinamitzadors, acompanyants i facilitadors d'aquest procés, amb el qual se sentien fermament compromesos.

És en aquest context que neix i es desenvolupa l'acció socioeducativa dels primers educadors socials, anomenats *educadors de carrer* en aquell temps, amb els infants i els adolescents i les seves famílies. El nom d'*educador de carrer* expressava sense pal·liatius quin era el seu marc d'intervenció.

Allò que avui anomenem *intervenció socioeducativa en medi obert* i que pot semblar quelcom de nou té les seves arrels i els seus antecedents en una cosa tan antiga com la mateixa figura del professional educador social i el treball comunitari.

Les transformacions socials, l'evolució de les demandes socials i els contextos polítics que des d'aleshores s'han anat produint, han fet transformar també les respostes professionals fins al punt que semblaria que estem inventant una nova manera de treball, i no és així. Sí que és nova i molt diferent la societat i la ciutadania d'ara de la de fa 30 anys, però no és nou el concepte d'atendre els infants, els adolescents i els joves als

carrers i les places on s'estan, com tampoc no és nou implicar la xarxa social en aquesta atenció i acompanyament des d'un enfocament holístic.

2. La nova realitat social

El dinamisme de la societat és i ha estat sempre el motor de l'evolució i de la història que empeny els éssers humans cap a situacions noves i desconegudes i que obliga la societat com a conjunt a una revisió i a un reajustament continu de les seves normes i els seus valors per continuar sobrevivint com a col·lectivitat. El canvi, per tant, no solament no és res de nou, sinó que rau en l'essència i en la supervivència de l'ésser humà com a espècie. Allò que potser sí que és nou és la velocitat a què es produeixen aquests canvis.

La humanitat ha necessitat sempre segles per incorporar canvis en les seves maneres de viure i organitzar-se. Tenim la sensació que actualment aquests canvis es produeixen a velocitats vertiginoses i inusitades que necessiten de temps d'acomodació no exempt de tensions i conflictes. Mai a la història de la humanitat cap altra generació com la nostra ha viscut tants canvis junts. Hem passat de famílies nombroses en una societat eminentment rural a famílies de molt pocs membres en una societat eminentment urbana; d'estructures familiars nuclears i extenses a totes les formes possibles d'estructures familiars; avenços científics i tecnològics han modificat la nostra manera de viure; el fenomen de la globalització ha capgirat el sistema de producció i genera migracions massives de persones d'un cantó a l'altre de la Terra; les noves tecnologies han revolucionat les formes de comunicació i informació i l'impacte immediat que provoca qualsevol fet produït en qualsevol lloc del món.

Als canvis de llarg recorregut com els descrits fins ara, cal afegir-hi els de curt recorregut, com la crisi econòmica. Encara que de menor entitat pel seu caràcter conjuntural, no són menys importants en la mesura que afecten profundament la vida de les persones. La desocupació és un dels factors decisius de pobresa i d'exclusió social.

Actualment vivim, doncs, en una època de canvis que alguns, jugant amb les paraules, classifiquen més com a canvi d'època: l'època de la postmodernitat. Salvador Pániker² parla de l'era de la fluïdesa i l'hibridisme, on els valors són cada cop més relatius, mòbils i provisionals; on els territoris científics són interdisciplinaris i on parlar d'hibridisme és

² PÁNIKER, S. Doctor en enginyeria i filòsof. *Asimetrías. Apuntes para sobrevivir en la era de la incertidumbre*. Editorial Debate. Barcelona, 2008.

parlar d'identitats múltiples, pluralisme a la carta i mestissatge cultural; on es pot ser al mateix temps anarquista, petimetre i budista, homosexual i cristià, o ateu i místic.

Sigui el que sigui, la nostra realitat actual és la d'una societat hiperdinàmica que esdevé cada cop més complexa, i hem de passar de sorprendre'ns d'aquesta complexitat a acceptar-la i reconèixer-la, i a cercar eines per operar i ser eficaços en gestionar-la.

A aquest enquadrament, que és comú a qualsevol realitat social, si més no, occidental, cal afegir-hi les característiques, els antecedents i les proporcions locals que fan que cada comunitat sigui genuïna i diferenciada.

A l'Hospitalet de Llobregat aquesta nova realitat social té els antecedents d'una societat tradicionalment d'acollida que ha continuat en els darrers anys ampliant aquest conglomerat d'identitat múltiple, de mestissatge cultural i que, com la resta de Catalunya, d'Espanya i d'Europa, es troba en ple procés d'acomodació d'aquesta nova diversitat. Les proporcions locals són d'una mitjana d'un 30% de població de 0 a 18 anys nouvinguda de més de 30 nacionalitats.

Taula 1. Població de 0 a 18 anys de l'Hospitalet de Llobregat distribuïda per barris i districtes

DISTRICTE	BARRI	Població de 0 a 18 anys	Població estrangera de 0 a 18 anys	% de població estrangera de 0 a 18 sobre el total
Districte 1	Centre	4.031	523	13,03
	Sanfeliu	1.076	197	18,31
	Sant Josep	3.217	580	18,03
Districte 2	La Torrassa	4.431	1.960	44,23
	Collblanc	3.918	1.572	40,12
Districte 3	Santa Eulàlia	7.033	1.481	21,06
Districte 4	La Florida	4.820	2.137	44,34
	Les Planes	3.004	1.354	45,07
Districte 5	Can Serra	1.519	303	19,95
	Pubilla Cases	5.261	2.374	45,12
Districte 6	Bellvitge	4.056	899	22,16
	Gornal	1.426	99	6,94
TOTAL		43.792	13.479	30,78

Font: Anuari estadístic 2008

3. Utilització dels espais públics

Formant part d'aquest dinamisme de la societat al qual ens hem referit anteriorment, també hi ha els canvis que s'han produït en la manera d'utilitzar els espais públics per part de la ciutadania i, especialment, de l'adolescència i la joventut.

Encara que amb peculiaritats pròpies i diferenciadores, no deixem de ser una societat mediterrània amb un caràcter més o menys obert i un clima més o menys benigne que convida a sortir i fer dels carrers i les places espais de festa, de joc, de relació i a romandre-hi. En el cas dels infants i els adolescents, aquesta relació al carrer és també imprescindible per al seu desenvolupament i la seva maduresa personal.

De sempre, els carrers i les places han fet aquesta funció socialitzadora, però diversos fets han provocat canvis substancials en la utilització d'aquests espais.

Un primer factor va ser el desenvolupament comunitari amb l'arribada de la democràcia i l'aparició d'un teixit associatiu molt ric i divers que aglutinava la població al voltant d'activitats socials, culturals i cíviques, així com la proliferació d'equipaments i serveis públics i d'iniciativa social per a l'ocupació del temps lliure: equipaments esportius, culturals, de lleure, activitats extraescolars, etc. Cada cop més ens hem trobat, doncs, amb múltiples ofertes d'estructuració del temps lliure que han competit eficaçment amb el *dolce far niente* o el joc al carrer.

Un altre factor han estat les mateixes estructures urbanes hostils als infants, amb una hiperurbanització dels espais lliures i una prioritjació de la mobilitat amb cotxe per damunt dels vianants: manca d'espais públics segurs.

Un tercer factor, més recent i decisiu, va ser la reforma del sistema educatiu amb la LOGSE³ el 1990, que estén l'educació obligatòria fins als 16 anys. De cop treu del carrer una franja important de població d'adolescents de 14 a 16 anys, que a partir d'aquell moment han de romandre obligatòriament als instituts.

Tampoc és aliè a aquest procés l'individualisme progressiu de la societat urbana, la hiperocupació dels progenitors en detriment del temps de cura i atenció als fills, que ha provocat la percepció del carrer no com un lloc de construcció positiu, sinó com un lloc insegur, no controlat i de males companyies, on no es pot aprendre res de bo.

³ LOGSE. Llei orgànica 7/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu.

Recentment hi ha hagut un capgirament de tot això i els espais públics han començat a tenir novament un protagonisme perdut, també per diverses raons, però que es podrien sintetitzar en dues: la millora sensible dels espais urbans amb una nova concepció de l'urbanisme centrat en les persones i en les seves necessitats i l'arribada massiva d'una nova ciutadania procedent d'altres latituds amb uns usos i costums en la utilització dels espais públics diferent de la població autòctona. Cal dir que l'ús del carrer amb referència a la població nouvinguda no sempre respon a trets del caràcter o de la cultura, sinó que també ve donat per la sobreocupació i l'amuntegament als habitatges. El lloguer per habitacions i l'ocupació dels llits per torns fa que sigui impossible romandre tots plegats dins un mateix espai i el carrer esdevé una prolongació de la sala d'estar que molts no tenen perquè també és un dormitori.

La població autòctona també mou hàbits en la utilització tradicional de l'espai públic i incorpora pràctiques noves com el consum d'alcohol en grup a la via pública, els grafitis o la realització de noves i diverses modalitats d'esport urbà, per posar només tres exemples.

4. Què és la intervenció socioeducativa en medi obert

El subjecte ho és, entre altres coses, en la mesura que viu, actua, s'influeix i es relaciona amb la comunitat a la qual pertany. Treballar amb el subjecte i pel subjecte és treballar també amb la seva comunitat, amb allò que l'influencia, l'implica, l'importa, l'afecta. I, per ésser efectius, això cal fer-ho amb oportunitat: al més a prop possible de quan es produeix i allà on es produeix.

Tres són els nivells clàssics del treball social i de la intervenció socioeducativa que en el medi obert pren una rellevància especial i de característiques pròpies: el treball individual, el grupal i el comunitari.

El treball individual: el treball amb cada individu, amb les seves característiques, amb les seves necessitats i amb les seves oportunitats; amb els seus drets individuals, amb la seva visió del món, amb les seves expectatives, amb la seva voluntat, amb la seva història, amb la seva cultura, amb les seves creences, amb la seva família; per fer-lo conscient de la seva responsabilitat, de les seves possibilitats, acompanyant processos i possibilitant el canvi.

El treball grupal: el treball amb els grups naturals, amb els grup informals, amb els seus líders; amb el treball cooperatiu, amb la seva vinculació a la xarxa social, amb la formació de grups articulats a l'entorn de motivacions i interessos.

El treball comunitari: el treball d'anàlisi conjunt amb les entitats presents al territori de quines són les necessitats dels infants i els adolescents, per dissenyar les estratègies i els recursos per donar-los resposta; contribuir a la millora de la convivència al barri a través d'un abordatge comunitari dels conflictes a l'espai públic on estiguin involucrats els infants i els adolescents; potenciar les xarxes de suport a les persones (família, amics, veïns, entitats...); donar suport a les iniciatives de la comunitat i a les dinàmiques participatives; incorporar les tecnologies de la informació i la comunicació com a suport educatiu i les xarxes socials virtuals com a nous espais d'intervenció i relació.

El treball en medi obert consistiria, doncs, en la presència dels educadors socials als carrers i les places del barri per acompanyar processos i promoure la circulació social dels infants i els adolescents en situació de vulnerabilitat o per evitar processos d'exclusió, en estreta col·laboració amb la xarxa social. El treball en medi obert vol aproximar-se a les dinàmiques relacionals i socials de la infància i l'adolescència que es donen en els diferents espais públics de la ciutat, posant l'accent en la detecció de necessitats emergents que afecten la població infantil i, especialment, l'adolescent. Pretén mantenir la vinculació d'aquests amb els recursos i/o dispositius que donin resposta a les necessitats detectades. Aquest treball de medi obert incorpora també la presència a les comissions socials de les escoles i els instituts del territori on, de forma interdisciplinària, s'aborden les necessitats dels infants i els adolescents que presenten situacions de dificultat.

La col·laboració amb la xarxa social, l'entendem des de la concepció més àmplia. L'educador ha de ser un referent permanent per a les entitats i altres operadors socials del territori que treballen amb la infància i l'adolescència: contacte continuat amb associacions de veïns, AMPA, comissions de festes, esplais, entitats socials, esportives i culturals, etc.; contacte continuat amb els recursos del territori: escoles, instituts, centres oberts, servei de patis oberts, projectes clau, etc.; participació en les diferents plataformes municipals que actuen en el territori: plans integrals, plans educatius d'entorn, projecte urbà, pla de desenvolupament comunitari; coordinació periòdica amb els agents i les àrees que tenen presència en el territori: regidories de districte, mediació comunitària, joventut, guàrdia urbana, promoció econòmica, educació, cultura, esports, salut i Mossos d'Esquadra.

5. Principis bàsics de l'atenció socioeducativa

Quan parlem d'atendre els infants i els adolescents, sigui en el medi que sigui, cal tenir molt present uns principis determinats. No són principis aïllats, sinó que s'expliquen els uns amb els altres. Tampoc és una llista ordenada per prioritats ni tancada, i podríem anar-ne afegint o matisant.

- Respecte als seus drets, entenent els drets com a garantia d'oportunitat, de tracte i d'autonomia, que diria Jaume Funes:⁴ garantia d'oportunitat, que vol dir garantir que els infants i els adolescents tenen present i tenen futur; garantia de tracte, que vol dir que són persones a les quals tractem com a persones; garantia d'autonomia, que vol dir que podran decidir sobre la seva vida, sobre allò que els convé.
- Mirar el món des de la seva perspectiva per entendre què els passa, quins són els seus arguments i aportar la seva visió als adults. Aquesta mirada també implica fer d'altaveu de la seva veu.
- Interès superior de l'infant i l'adolescent: en un conflicte d'interessos ja sigui amb la comunitat o amb els progenitors, l'interès de l'infant i l'adolescent ha d'estar sempre per sobre dels altres interessos. La intervenció socioeducativa amb els subjectes no ha de ser mai per respondre a necessitats alienes al seu propi benefici. El seu interès no exclou altres interessos, però estem obligats a considerar primer el seu.
- La intervenció socioeducativa com a oportunitat de canvi i millora: si entrem en la vida d'un infant o un adolescent és per ser una oportunitat en la seva vida, si no és així és millor no entrar-hi.
- Implicació de la família: és fonamental el coneixement, el consentiment i la col·laboració de la família en el treball amb els menors. Segons l'edat, això caldrà fer-ho d'una manera o una altra. Únicament en les situacions de desemparament caldrà intervenir, si és necessari, en contra del consentiment dels progenitors.
- L'educador o educadora i la relació educativa com el principal i primer recurs d'atenció: així com l'eina bàsica del pagès és el tractor o l'aixada, per a l'educador i l'educadora l'eina bàsica és la relació. És a partir de la interacció empàtica amb el subjecte que aconseguim crear una vinculació que ens permet trobar les claus per a

⁴ Jaume Funes i Artiaga és psicòleg, educador i periodista.

l'ajuda, l'acompanyament i el canvi. Treballem amb la seva voluntat lliure perquè accepti el nostre suport.

- Implicació de la xarxa social: es tracta de crear el màxim de sinergies possibles per sostenir; farcir la vida de l'adolescent de vinculacions amb l'entorn social que faci de xarxa protectora; implicar els diferents agents socials en la construcció de respostes noves i a mida de les necessitats, amb els recursos del territori. Sovint difícilment hi ha prou resposta des d'un únic lloc, sigui per la limitació dels recursos, per la diversitat i complexitat de la necessitat o per la proximitat i facilitat de la vinculació amb el subjecte. Les oportunitats que genera el treball cooperatiu i en xarxa sempre són superiors a la suma de les parts.
- Reforçar la relació entre iguals: la construcció sana de la personalitat, de les capacitats, de les habilitats i dels afectes també es fa en el diàleg i la interacció entre els infants i els adolescents, en el contrast de vivències, experiències i creences.

6. Intervenció socioeducativa i seguretat. Un enfocament holístic

Intervenció socioeducativa i seguretat han estat tradicionalment dos conceptes incompatibles, quan no antagònics. Encara avui persisteix en molts professionals del camp socioeducatiu aquesta animadversió cap a tot el que pugui significar treball cooperatiu amb els cossos policials. Aquesta actitud no és gratuïta i sens dubte està justificada de sobra i construïda al llarg de la història dels últims trenta o quaranta anys. No cal que m'estengui en explicacions sobre aquest aspecte conegut de sobra per tothom.

Amb el desplegament dels Mossos d'Esquadra s'obre una nova perspectiva de treball que era absolutament impensable amb la policia nacional i que ja s'ha assajat de llarg, amb més o menys fortuna, amb les policies locals. Segurament podríem fer una anàlisi més profunda del perquè de tot això, però no és dins el marc d'aquest article que correspon fer-ho. Voldria només destacar alguns aspectes que, al meu entendre, afavoreixen aquest treball cooperatiu sense haver de renunciar a cap identitat.

El primer és l'element territori. Treballar diàriament amb la mateixa ciutadania en un espai concret com el barri, el districte o la ciutat, acaba produint unes interaccions entre totes

les persones que operen professionalment en el mateix territori que obliga, per responsabilitat i interès mutu, a definir-les, ordenar-les i millorar-les.

El segon és la complexitat de la realitat a abordar que requereix d'una resposta també complexa que ningú, per si sol, és capaç de donar. Aquesta complexitat remet a aquella visió de la nova realitat social que descrivia al principi i que viu una època de canvis o canvi d'època, amb aquesta nova realitat social que genera nous paradigmes de pensament i també, en consonància, nous paradigmes de praxi.

És dins d'aquests nous paradigmes en resposta a la complexitat social que situo el treball cooperatiu entre intervenció socioeducativa i seguretat des d'un enfocament holístic.

L'holisme, del grec *holos*, que significa 'tot', 'sencer', 'total', és la idea que les parts d'un sistema no poden explicar o determinar totes les seves propietats i que Aristòtil definia en la seva metafísica com 'el tot que supera la suma de les seves parts'. Utilitzat com a adjectiu, *holístic* significa una concepció basada en la integració total en contraposició a un concepte o una situació, és el que en determinats contextos funciona com a sinònim de *pensament sistèmic*.

Intervenció educativa i seguretat ja no actuen en contraposició, sinó dins d'un sistema on es complementen, es reforcen i generen una resposta de major qualitat i eficàcia que la suma de les seves parts, i tot això sense perdre autonomia i identitat.

El límit a la transgressió de la norma preserva sens dubte les víctimes, però no sempre es mostra efectiu, per si mateix, a l'hora d'evitar la reincidència dels transgressors. Cal que aquests trobin alternatives efectives que els facin modificar allò que els motiva a transgredir. Tot això és encara molt més clar i diàfan si parlem d'adolescents, on aquesta cerca d'alternatives passa necessàriament i legalment per un procés d'intervenció socioeducativa. Quan un adolescent transgredeix la norma sempre hi ha víctimes perquè ell mateix ho és de la seva pròpia conducta. És per aquesta raó que la llei situa dins el camp educatiu, en major o menor grau, segons l'edat, la resposta que dóna a la transgressió d'un menor.

L'evitació del conflicte és el punt d'intersecció entre la intervenció socioeducativa i la seguretat i és en aquesta intersecció on s'han de desplegar totes les capacitats i habilitats. La seguretat en aquesta intersecció no es centra en l'ordre públic, sinó en la prevenció. Parlar de prevenció és parlar de cohesió social. Parlar de cohesió social en l'adolescència és parlar d'intervenció socioeducativa.

La relació entre intervenció socioeducativa i seguretat no s'atura únicament en la intervenció directa amb el subjecte. Dins d'aquesta intersecció d'evitació del conflicte, de prevenció social i de cohesió social, també hi caben altres cooperacions com és el compartir i contrastar l'anàlisi i el diagnòstic del territori des dels enfocaments específics de cadascun, o fins i tot compartir coneixement a partir de la pràctica diària en el tractament de determinades realitats socials en relació, per exemple, amb la protecció o el desemparament dels infants, els abusos sexuals als adolescents, la protecció dels professionals, les bandes llatines, el consum de tòxics o la victimització secundària.

7. Protecció de dades i interès superior del menor

El treball cooperatiu entre seguretat i intervenció socioeducativa no està exempt de qüestions pendents de resoldre. Potser la més important sigui la conjugació de la protecció de dades amb l'interès superior del menor i que, d'una manera recurrent, ens anem trobant en el dia a dia. Ambdues qüestions estan regulades per llei, però cal fer-ne una interpretació quan ambdues entren en conflicte. Òbviament, a mi em correspon defensar i exigir que la primera s'interpreti sempre en funció de la segona. En aquesta comesa no trobo sempre la col·laboració de determinats juristes que coneixen molt bé la Llei de protecció de dades però desconeixen del tot la Convenció sobre els Drets dels Infants de les Nacions Unides, que fa vint anys que és vigent a tots els estats que la van signar. La nova Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència,⁵ aprovada recentment pel Parlament de Catalunya, reforça encara més, si és possible, la supremacia d'aquest interès superior de l'infant sobre qualsevol altra circumstància.

La qüestió clau rau en el fet que per poder fer qualsevol intervenció socioeducativa ens cal, òbviament, saber a quin subjecte ens dirigim. Des d'aquest punt de vista, no en tenim prou amb conèixer quins han estat els fets, quan i on s'han produït, sinó qui els han comès. Necessitem, en definitiva, que quan s'actua des dels cossos de seguretat, hi ha involucrat un menor d'edat i aquest no és imputable, s'identifiqui aquest menor i se'ns pugui comunicar perquè nosaltres puguem actuar. Per les mateixes característiques de la intervenció socioeducativa i dels menors, perquè la intervenció sigui efectiva necessitem que aquesta comunicació es faci amb oportunitat, és a dir, al més aviat possible o en la data més propera possible a la dels fets.

⁵ Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.

Per poder fer aquesta comunicació des dels cossos de seguretat als serveis socials municipals sense tenir la sensació que s'està infringint la Llei de protecció de dades, jo aportaria les reflexions següents:

- Estem parlant de situacions inimputables; és a dir, o bé l'infant té menys de 12 anys o bé és més gran, però no hi ha responsabilitat penal.
- La comunicació es fa no en detriment del menor, sinó pel seu interès. En cap cas aquesta comunicació suposarà un perjudici per al subjecte, sinó tot el contrari. L'objectiu serà mobilitzar els recursos pertinents per acomplir el manament legal d'atenció i protecció que tenim encomanat.
- Com a serveis socials municipals som administració pública i, per tant, tenim totes les garanties i responsabilitats inherents a la nostra condició, formem part del sistema de protecció i som la porta d'accés principal del sistema públic de serveis socials de Catalunya.
- La nova Llei dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència delimita clarament la competència de l'Administració local en l'atenció de les situacions de risc.
- No ens serveix que els fets es comuniquin únicament a la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència o a la Fiscalia. Si no són clarament situacions de desemparament, cap d'aquestes institucions hi intervindran i seran elles que demanaran la nostra intervenció després d'haver perdut un temps importantíssim, de vegades de mesos, per abordar els fets.

Les comunicacions es fan entre administracions i en benefici del subjecte. Caldria que els serveis jurídics plantegessin el tema en termes de les alternatives possibles que facin factible aquesta comunicació de la manera més ràpida i eficaç possible.

8. L'experiència en medi obert de l'Hospitalet de Llobregat

El Pla d'infància de la ciutat per al període 2006-2010 ja preveia en una de les seves vuitanta-vuit mesures la recuperació del treball de carrer o de medi obert per tal d'adaptar la intervenció dels serveis socials als requeriments de la nova realitat social. Ara ja farà gairebé dos anys que va començar a materialitzar-se aquesta aposta pel treball en medi

obert, amb la contractació de nous professionals de l'educació social que tenen com a encàrrec el desenvolupament d'aquest projecte. Aquest procés de contractació culminà fa un any amb un total de dinou educadors i educadores a tota la ciutat. Malgrat els temps difícils per a les administracions locals, políticament es té molt clar aquesta prioritat per a les persones i especialment per a la infància i l'adolescència.

Durant aquest temps hem anat definint i perfilant aquest treball en medi obert, formant i acompanyant els professionals per dur a terme aquesta tasca i dotant els territoris de serveis, de recursos i d'estructures per fer-la viable. Aquest és un procés obert i continu que hem d'anar fent al mateix temps que atenem les persones.

Estem consolidant una xarxa de serveis d'atenció a la infància i l'adolescència en risc a la ciutat que servirà, també, per reforçar l'acció socioeducativa que es pugui fer des del medi obert. Concretament, estem creant la subxarxa de centres oberts que té com a objectiu una xarxa única de serveis on s'integrin tant els d'iniciativa pública com social, i possibilitar així que cadascun dels districtes de la ciutat pugui disposar, almenys, d'un d'aquests serveis.

Hem obert els patis de dos instituts amb la presència d'educadors socials, durant els caps de setmana i tots els dies de les vacances escolars de Nadal, Setmana Santa i estiu, per acollir i acompanyar la població adolescent major de 12 anys. Aquests serveis tenen una estreta vinculació i coordinació amb el projecte i els professionals de medi obert.

Durant la setmana, en els diferents districtes, es duu a terme el projecte "Clau",⁶ que s'adreça a la població menor de 12 anys i té per objectiu evitar que aquests infants estiguin sols sense referents adults quan surten de l'escola, amb el risc que això suposa per a la seva seguretat. El projecte inclou activitats com tasques de reforç escolar i d'educació en el lleure i el gestionen entitats del territori.

Hem creat un dispositiu per treballar, quan sigui possible, la reparació en els casos de transgressió de la norma. Aquest dispositiu s'aplica en tots els casos de menors infractors a l'ordenança municipal relativa al civisme que estiguin d'acord a permutar la sanció econòmica per un treball educatiu i de reparació. També es pot aplicar en els casos de menors sense responsabilitat penal que arribin als cossos policials. I estem mirant en quins altres casos de transgressió de la norma per part de menors podria ser viable aplicar-lo legalment.

⁶ El nom "Clau" fa referència a la clau de la porta de casa que molts infants porten penjada al coll.

Hem fet també un procés de presentació i discussió del projecte de medi obert amb totes les entitats socials de la ciutat. Ens hem reunit amb cada una de les associacions de veïns dels barris, els hem explicat en què consisteix el projecte i hi hem incorporat totes les seves aportacions. Així mateix, hem convocat la resta d'entitats que, directament o indirectament, tenen a veure amb el treball amb la infància i l'adolescència (esplais, AMPA, centres oberts, parròquies, etc.) amb el mateix objectiu. Hem fet un projecte consensuat amb tothom qui tenia alguna cosa a dir sobre aquest tema.

Abans de l'estiu hem culminat també el procés de creació de les taules territorials de coordinació del projecte en cadascun dels districtes de la ciutat. En total són cinc taules, que es convoquen i es coordinen des de les regidories de districte. En aquestes taules de coordinació participen els agents següents de cadascun dels territoris: serveis socials del districte, representats pel cap o la cap del centre de serveis socials i els educadors de medi obert; mediació comunitària, representada pels professionals que treballen en aquell districte; guàrdia urbana, a través dels comandaments i agents assignats a aquell territori; la mateixa regidoria de districte, representada pel seu coordinador; un representant de les àrees municipals d'educació i joventut; un representant de l'oficina de gestió d'incidències i de l'oficina tècnica de plans d'acció territorial, i els Mossos d'Esquadra, representats pels agents de l'oficina de relacions amb la comunitat.

L'objectiu d'aquestes taules territorials de coordinació és analitzar les situacions que en relació amb els infants i adolescents i el medi obert s'hagin pogut produir en el districte i que han arribat a través de l'oficina de gestió d'incidències (OGI), acordar un pla d'acció coordinat i avaluar-ne els resultats.

Els professionals de l'educació social que porten endavant aquest projecte de medi obert tenen un horari específic que els permet acomodar-se millor a les necessitats de la població. Cal combinar la presència a les entitats i al carrer a la tarda amb el treball de coordinació amb tutors, professors i altres professionals al matí.

9. Conclusions

El desenvolupament d'aquest projecte de medi obert té unes dificultats que no escapen a ningú. No és fàcil incorporar dinou professionals nous en una organització d'atenció a les persones, en un moment d'ajust econòmic, amb un encàrrec nou, amb una implicació comunitària tan àmplia i en un context multicultural i de canvi social tan importants.

Aquesta és la dificultat, però a la vegada també és la justificació de la seva necessitat i el repte.

Alguns desafiaments que tenim:

- Construir paradigmes vàlids per operar amb els adolescents en una societat en canvi permanent i amb valors tan líquids.
- Operar amb una xarxa social tan diversa i fràgil.
- Sostenir el conflicte o acompanyar la dificultat en una situació de crisi generalitzada de recursos.
- Dialogar i col·laborar amb els altres operadors socials sense perdre identitat. Diferenciar els contextos de control social i d'ajuda.
- Reconèixer efectivament i a tots els nivells l'interès superior dels infants i els adolescents i de la resta de drets.
- Acomodar la multiculturalitat com a oportunitat i no com a conflicte.
- Conjugar el projecte de medi obert amb la resta d'actuacions i els creixents requeriments legals del sistema de serveis socials del qual formem part.

Sovint les oportunitats per fer front a la majoria de desafiaments són a l'altra cara de la mateixa moneda. Cal, això sí, voluntat i imaginació per descobrir-les. Així, la manca de paradigmes o els valors líquids, cal construir-los amb un diàleg més profund amb els subjectes; la fragilitat de la xarxa social, amb noves formes de relació i comunicació; la manca de recursos, amb un millor aprofitament dels existents, etc.

Una de la grans oportunitats que tenim és que per primera vegada seiem al voltant de la mateixa taula tota la gent que tenim alguna cosa a dir i a fer amb referència al que passa amb els infants i els adolescents als carrers de la ciutat, i que estem plenament convençuts que l'acció coordinada i conjunta donarà un resultat superior a la suma matemàtica de cadascuna de les part.

Pel que fa al diàleg concret entre seguretat i acció socioeducativa, hem de ser conscients que sovint les demandes que arriben des de la ciutadania o de la comunitat en relació amb els adolescents i els joves es centren en una qüestió d'ordre públic. Ens trobem que la demanda pot ser de més policia, quan el que cal és un abordatge socioeducatiu i també viceversa: demanen la intervenció dels educadors socials en temes que són d'ordre públic. Es pot dir d'una altra manera que afegeix algun altre matís: demanen que els policies es comportin com a educadors o que els educadors es comportin com a policies. Hem de tenir-ho molt clar perquè caldrà fer un treball conjunt i coordinat d'explicació pedagògica de per què una cosa o una altra.

La llei s'ha fet per aconseguir-la i això afecta tota la ciutadania, tant si s'és adult com menor. Per tant, quan hi ha una transgressió de la llei cal que intervingui aquell que té l'encàrrec de fer-la complir, amb les conseqüències que marqui l'ordenament jurídic vigent. Si no som davant d'una transgressió que impliqui responsabilitat penal, caldrà una intervenció socioeducativa, però mai no es podrà fer l'una com si fos l'altra. M'explico: entenc que l'oportunitat d'una intervenció policial és aquella que es produeix immediatament abans, al mateix moment o immediatament després que s'ha produït la transgressió. L'oportunitat d'una intervenció socioeducativa no té aquest condicionant. És fonamental arribar al subjecte, d'aquí la necessitat d'identificar-lo, però no cal que la intervenció es faci ni immediatament abans ni al mateix moment ni immediatament després. Si parlem d'adolescents és important no dilatar l'inici de la intervenció, però no és una qüestió d'hores.

La realitat és a vegades més complexa del que he sintetitzat al paràgraf anterior, però crec que com a reflexió serveix. Cal crear, mantenir i alimentar plataformes que permetin aquesta reflexió conjunta i una coordinació de les intervencions. Les taules territorials de medi obert són en aquesta línia.

La seguretat operativa del Port de Barcelona

Bernat Baró

Resum

Els requeriments de seguretat dels ports estan totalment lligats a les amenaces existents en cada moment, fet que es veu reflectit en l'evolució normativa en aquest camp.

La normativa actual preveu que les autoritats portuàries creïn la figura de l'oficial de Protecció Portuària, que elaborin els plans d'avaluació de riscos, que implantin els plans de seguretat portuària i que creïn els comitès consultius de Protecció Portuària.

La Seguretat Operativa del Port de Barcelona es fa càrrec de la direcció de la protecció portuària segons les prescripcions legals, així com de la Policia Portuària.

Les problemàtiques de seguretat del port són diferents en funció dels sectors territorials, però fonamentalment cal diferenciar les derivades de la zona pública de la comercial.

A la zona pública, hi intervenen els Mossos d'Esquadra i la Guàrdia Urbana, mentre que, actualment, a la zona comercial o restringida, hi treballen la Guàrdia Civil i el Cos Nacional de Policia, a més de la Policia Portuària, que treballa en ambdues zones.

En els darrers 20 anys s'ha produït un creixement exponencial de passatgers de creuers, cosa que ha obligat a incrementar les mesures de seguretat globals pel fet que aquest és un col·lectiu sensible, i més tenint en compte que en la seva majoria són estrangers. Això ha provocat una allau de sol·licituds d'auditoria de seguretat dels governs respectius.

Mantenir i millorar els nivells de seguretat establerts, tot i el creixement de les infraestructures portuàries i el nombre de passatgers, és un dels reptes principals del Port de Barcelona.

Paraules clau¹

APB, ZAL, dominàncies, *interface*, cabotatge, làmina d'aigua, zona portuària comercial o restringida, *short sea shipping*.

¹ **APB:** Autoritat Portuària de Barcelona. **ZAL:** zona d'activitats logístiques. **Dominàncies:** zones altes de la ciutat que donen sobre punts d'interès estratègic del Port. **Interface:** intercanvi de mitjà de transport (terra/mar o a l'inrevés). **Cabotatge:** vaixell que porta càrrega mixta, passatgers i vehicles. **Làmina d'aigua:** és la part visible, la que dona a la superfície; la resta són aigües submergides. **Zona portuària comercial o restringida:** només s'hi pot accedir a través d'un control d'accés. **Short sea shipping:** línies marítimes regulars de curt abast (Mediterrani).

1. Introducció

La implementació de mesures, sistemes i models de seguretat en els ports s'ha desenvolupat a mesura que han augmentat els riscos, les amenaces, els atemptats i les pors a nous desastres que poguessin afectar les persones i les infraestructures portuàries.

Aquesta és una constant que es repeteix en cada desastre, només cal recordar com es van incrementar les mesures de seguretat dels vaixells després de l'enfonsament del Titànic el 1912 amb la primera Convenció Internacional SOLAS.² Un altre cas significatiu van ser les normes de seguretat industrial en l'àmbit europeu conegudes com a directives Seveso II, que es van aprovar després de l'accident que va patir una indústria química l'any 1976 a Seveso, municipi situat al nord de Milà.

Fins l'any 2001, en què es van perpetrar els atemptats contra les Torres Bessones a la ciutat de Nova York, la seguretat que s'oferia als ports, malgrat la normativa existent, estava més lligada a l'oferta d'un producte de qualitat amb interessos clarament comercials que a una demanda dels governs per salvaguardar la seguretat dels seus ciutadans.

En la segona meitat dels anys 90, el Port de Barcelona ja va demostrar una sensibilitat especial en l'àmbit de la seguretat a causa, en bona part, de l'aportació de Joaquim González Coll, que es va fer càrrec de la seguretat operativa del Port l'any 1996. En aquella època, el Port ja ofería a les companyies de creuers uns estàndards de seguretat molt superiors als que presentaven altres ports, de manera que va esdevenir un port de referència del Mediterrani.

No hi ha cap dubte que aquest va ser un punt clau que va facilitar el creixement exponencial dels passatgers de creuers al Port de Barcelona, que ha passat dels 200.000 creueristes anuals als 2.200.000 que es comptabilitzen actualment. A més, aquesta tendència es manté clarament a l'alça. Però Barcelona no s'ha convertit únicament en un port pel qual transiten molts creueristes, sinó que, a més, ha esdevingut un port base, el que significa que tant els passatgers com les tripulacions inicien i acaben les seves travesses en aquesta ciutat i l'abastiment dels creuers també es fa des d'aquest port. Aquesta circumstància, la de port base, té un impacte econòmic significatiu per al nostre país, força diferenciat del que seria un port de trànsit i, a més, el situa en el quart port mundial en aquesta modalitat, superat únicament per Miami, Everglades i Canaveral.

² International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), primera versió del 1914.



Cal tenir en compte que el percentatge més alt d'usuaris dels creuers són d'origen nord-americà i, en segon terme, britànics. Tant els uns com els altres han sofert en els darrers anys atemptats importants en els països respectius, per la qual cosa el nivell d'exigència dels seus governs i companyies de creuers és força alta, el que converteix aquest port en un lloc en auditoria constant.

És clar que formalment només hauríem d'estar sotmesos a les auditories estatals i europees, però si Barcelona vol seguir mantenint aquesta situació privilegiada de port base i de creixement constant de passatgers, no es pot negar als controls dels països que tenen interessos instal·lats en aquest port.

2. Aspectes normatius

Avui dia, a més, cap port amb connexions internacionals hauria de quedar exempt del compliment de les normatives en matèria de seguretat, ja que després dels atacs

esmentats de l'11 de setembre del 2001 als Estats Units, s'incorpora un nou capítol³ a la convenció internacional SOLAS per adaptar aquesta regulació als nous requeriments de seguretat que afecten tant els vaixells com les operacions d'embarcament.

Tenint en compte la importància d'aquest capítol i les seqüeles que havien deixat els atemptats de l'11 de setembre, s'hi fa una esmena mitjançant un nou codi normatiu internacional d'actuació anomenat ISPS,⁴ que es publica el desembre del 2002, però que dóna de marge fins l'1 de juliol del 2004 per entrar en vigor i ser aplicat.

Els aspectes més fonamentals d'aquesta regulació es concreten en unes mesures que cal implantar als vaixells i als ports:

Requeriments en relació amb els vaixells

- Oficial de seguretat del vaixell
- Plans de seguretat del vaixell
- Oficial de seguretat de la companyia

Requeriments per a les instal·lacions portuàries

- Oficials de seguretat de cada instal·lació portuària
- Plans de seguretat de cada instal·lació portuària
- Determinats equips de seguretat per a les instal·lacions

El Codi ISPS el formen dues parts. La part A és de compliment obligat, mentre que la B és una guia de com assolir els requeriments obligats de manera més efectiva.

Posteriorment, el 2004, el Parlament Europeu va publicar el Reglament 725/2004 relatiu a la millora de la protecció dels bucs i les instal·lacions portuàries i a finals del 2005, la Directiva 65/2005 sobre la millora de la protecció portuària. Aquesta normativa integra el Codi ISPS esmentat i amplia les mesures i els requeriments de seguretat dels ports europeus, ja que fa l'apartat B del Codi ISPS de compliment obligat i, a més, afegeix nous requeriments i garanties jurídiques al text legal, com ara la vigilància de les dominàncies dels ports,⁵ la coordinació de la seguretat portuària mitjançant el Comitè Consultiu de Protecció Portuària i el traspàs d'informació personal per al control d'antecedents, entre altres aspectes.

³ Capítol XI-1 - Special measures to enhance maritime safety.

⁴ International Ship and Port Facility Security - ONU.

⁵ Funció que ha de dur a terme la policia territorialment competent; a Barcelona, el cos de Mossos d'Esquadra.

En resum, es va assignar als governs contractants i, per delegació, a les autoritats portuàries la responsabilitat de supervisar i fer complir les directives, a més de requerir-los:

- La creació de la figura de l'oficial de Protecció Portuària
- L'elaboració del Pla d'avaluació de riscos
- L'elaboració i implantació del Pla de seguretat portuària
- La creació del Comitè Consultiu de Protecció Portuària

La transposició d'aquesta normativa europea a l'àmbit estatal es va fer mitjançant el Reial decret 1617/2007, de 7 de desembre, en el qual es van establir les mesures per a la millora de la protecció dels ports i del transport marítim europeus.

3. L'organització de la seguretat del Port de Barcelona

Com no pot ser d'una altra forma, les prioritats quant a la prestació dels serveis de seguretat de l'Autoritat Portuària de Barcelona passen en primer terme per protegir la vida de les persones i, posteriorment, per protegir les seves instal·lacions, delegant en els cossos policials la persecució de les activitats il·lícites que s'hi duguin a terme, tot i que es segueixen o es promouen amb gran interès les actuacions policials encaminades a investigar aquells delictes que malmeten la bona imatge del Port de Barcelona.

Pel que fa a l'organització de la seguretat, l'Autoritat Portuària de Barcelona, en endavant APB, seguint els models anglosaxons sobre la concepció de la seguretat, diferencia les funcions que es desprenen dels termes *safety* i *security*. Així, l'APB disposa de dos departaments que depenen de la Subdirecció General d'Explotació i Planificació Portuària per tractar cadascun d'aquests àmbits:

- Seguretat Industrial i Medi Ambient (*safety*)
- Seguretat Operativa (*security*)

Aquest article se centra en l'àmbit portuari de Barcelona més relacionat amb el que es desprèn de la concepció del terme *security*, per la qual cosa ens referirem fonamentalment al treball que s'està fent des del Departament de Seguretat Operativa.

Pel que fa a l'organització, són dues les responsabilitats que depenen del Departament de Seguretat Operativa: el cos de Guardamolls o Policia Portuària i el que anomenem

Protecció Portuària, que és un segon àmbit on s'inclouen totes aquelles qüestions de seguretat portuària al marge de les que deriven de l'activitat de la seva policia, recollides a la normativa portuària específica.⁶

La Protecció Portuària integra les funcions delegades per l'Autoritat Portuària amb la missió de controlar el territori portuari amb vista a la protecció de les persones, les infraestructures i les activitats que s'hi desenvolupen. A continuació exposem algunes d'aquestes funcions:

- La identificació dels límits del port i les instal·lacions subjectes al Codi ISPS.
- L'aprovació de les avaluacions i els plans de protecció de les instal·lacions portuàries.
- Les auditories a les empreses concessionades sotmeses al Codi ISPS i les inspeccions de les mesures de protecció implantades, així com la identificació dels oficials de protecció i del personal de seguretat.
- L'elaboració i modificació de l'Avaluació de Protecció del Port, que inclou les avaluacions dels riscos i les amenaces de les zones d'alt risc, baix risc i zones adjacents externes.
- L'elaboració del Pla de protecció del Port en funció dels riscos de l'avaluació i la seva aplicació, assegurant-ne la implantació, el compliment, el manteniment i la millora contínua.
- La programació i el desenvolupament dels simulacres i les pràctiques de protecció de les instal·lacions portuàries i el port.
- La definició dels procediments de coordinació i comunicació amb les forces i els cossos de seguretat, grups d'emergència, serveis de suport portuari, comunitat portuària i autoritats involucrades en la protecció.
- La coordinació i comunicació com a punt de contacte amb l'autoritat competent (ministeris d'Interior i de Foment) de tots els aspectes anteriors relacionats amb la protecció portuària i marítima.
- L'assistència a l'Autoritat Portuària i al Comitè Consultiu en situacions de crisi i en el registre de les incidències i els canvis de nivell de protecció.

⁶ Llei 48/2003, de 26 de novembre, de règim econòmic i prestació de serveis dels ports d'interès general.

Codi ISPS: Adoptat el 12 de desembre de 2002 mitjançant la Resolució 2 de la Conferència de governs contractants del conveni internacional SOLAS, 1974.

Reglament (CE) núm. 725/2004 del Parlament Europeu i del Consell de 31 de març de 2004, relatiu a la millora de la protecció dels bucs i les instal·lacions portuàries.

Directiva 2005/65/CE del Parlament Europeu i del Consell de 26 d'octubre de 2005 sobre la millora de la protecció portuària.

Reial decret 1617/2007, de 7 de desembre, pel qual s'estableixen mesures per a la millora de la protecció dels ports i del transport marítim.

- La gestió de les acreditacions i la identificació de tots els usuaris del Port amb el control d'antecedents criminals i terroristes, en coordinació amb les Forces i Cossos de Seguretat.
- L'autorització de les sol·licituds i demandes de permís per a la realització d'actes, esdeveniments i activitats a la zona restringida del port.
- La tramitació i instrucció dels expedients sancionadors sobre la base de la normativa competencial portuària del Reglament de Policia.

D'altra banda, pel que fa a l'organització dels serveis policials cal destacar que es parteix d'un model territorial, ja que el Port de Barcelona es divideix en tres grans zones: la pública (Port Vell), la comercial (zona de càrrega i passatgers) i la zona d'activitats logístiques, a partir d'ara ZAL. Aquest territori abasta els municipis de Barcelona i el Prat de Llobregat.



Les característiques quant a la prestació dels serveis de seguretat entre aquests tres grans espais és manifestament diferenciada, raó per la qual s'ha nomenat un comandament amb grau d'inspector de la Policia Portuària com a responsable de cada un d'aquests territoris.

Dins el domini públic de l'APB, hi trobem el port públic, conegut com el Port Vell, el qual va convertir-se en una continuació de la ciutat de Barcelona després que s'obris a la ciutat durant els anys 90. La transformació del Port Vell es va iniciar amb l'impuls dels Jocs Olímpics del 1992. Progressivament, el Port es va obrir a la ciutat i va esdevenir un dels principals pols d'atracció de visitants del país. Només per la passarel·la que connecta les Rambles amb el Maremàgnun, hi transiten uns 18 milions de persones l'any, de manera que no és difícil endevinar quins són els principals requeriments de seguretat en aquest espai:

- Els furtis i robatoris
- La venda ambulat

- Els horaris d'obertura de locals de concurrència pública⁷
- L'ordre públic⁸

El port comercial i la ZAL són espais logístics de canvi d'*interface* mar/terra, on la distribució i el transport s'efectua en camions, en trens o mitjançant les canonades en el cas de determinats productes energètics. Aquesta diversitat de mercaderies justifica l'existència de diferents nivells de seguretat a les instal·lacions, tot depenent de l'activitat que s'hi porti a terme. Així doncs, els requeriments, en molts casos, vénen de les mateixes terminals o per l'ús intensiu de les vies del Port, com ara:

- Alarmes d'intrusió a terminals
- Robatoris de material
- Denúncies per danys
- Regulació del trànsit
- Accidents de trànsit

Al marge dels requeriments esmentats, a la zona comercial hi ha un seguit de serveis de tipus policial que es cobreixen de forma diària:

- Cos de Guardamolls
 - Controls d'accés a les zones restringides
 - Gestió de les esplanades de les estacions marítimes de creuers
 - Transports especials
- Guàrdia Civil
 - Control de passatgers i equipatges dels creuers
 - Control de subministraments dels creuers
 - Control duaner de les mercaderies que entren al nostre país
 - Control dels vehicles i equipatges en els vaixells de cabotatge⁹
 - Control i vigilància de la làmina d'aigua¹⁰
- Cos Nacional de Policia
 - Control de documentació
 - Control d'estrangeria, administratiu i penal

⁷ Situació força normalitzada després del canvi de gestors del Maremàgnum durant l'any 2006, en canviar l'orientació del tipus de negoci del complex amb el tancament de les discoteques i l'obertura de botigues.

⁸ Per actes relacionats amb esdeveniments esportius amb la concentració dels *supporters* i per les vagues o manifestacions que tenen la seva afectació a la zona pública.

⁹ Que porta càrrega mixta, passatgers i vehicles.

¹⁰ La làmina d'aigua és la part visible, la que dona a la superfície; la resta són aigües submergides.

4. Aspectes estructurals i d'activitat del Port de Barcelona que incideixen en el model de seguretat

4.1 Dades físiques sobre el recinte portuari¹¹

- 836 hectàrees. Amb l'ampliació del Port s'arribarà a les 1.600 hectàrees.
- 24 quilòmetres de moll. Un cop finalitzada l'expansió del Port, la línia d'atracada sumarà 40 quilòmetres.
- La superfície marítima de les aigües interiors és de 380 hectàrees.
- La xarxa ferroviària del Port és actualment de 35 quilòmetres, però està en ple procés d'ampliació.

4.2 Treballadors

21.000 persones treballen de forma estable al Port i estan acreditades per l'APB. L'APB té 630 treballadors, 160 dels quals pertanyen al cos de Guardamolls / Policia Portuària.

4.3 Activitats comercials portuàries

El volum de tràfic total durant el 2009 va ser de 43 milions de tones:

• Contenedors	1.8 M TEU
• Càrrega general	17,6 M t
• Càrrega contenitzada	8,5 M t
• Sòlids a l'engròs	4 M t
• Líquids l'engròs	11,7 M t
• Vehicles	440.000 u
• Tràfic cabotatge (passatgers)	1.050.000 p
• Creuers (passatgers)	2.150.000 p

¹¹ Dades corresponents a la Memòria 2009 APB.

4.4 Mobilitat

- Més de 50.000 passos de vehicles diaris (zona comercial i ZAL)
 - Zona comercial
 - 18.000 passos de camions diaris
 - 20.000 passos de turismes diaris

4.5 Cossos policials que hi treballen i funcions genèriques que hi desenvolupen actualment

Cos Policial	Àmbit d'actuació	Nre. efectius fix	Polícia judicial	Ordre públic	Documentació i estrangeria	Seguretat ciutadana	Fiscal	Polícia administrativa	Mobilitat i trànsit
Polícia Portuària	Port comercial i públic	160				X		X	X
CNP	Port comercial i públic	58			X				
Guàrdia Civil	Port comercial	310	X	X		X	X		
CME	Port públic	Variable	X	X		X		X	
GUB	Port públic	Variable				X		X	X

5. Els convenis i acords amb altres cossos policials

Actualment l'APB té subscrits diversos convenis i acords amb les administracions i els cossos policials que operen al Port de Barcelona, dels quals destaquem els tres següents:

1. Conveni entre l'APB i el Servei Català de Trànsit (SCT), de 15 de setembre de 2003, mitjançant el qual els agents de la Policia Portuària han de fer servir les butlletes pròpies de l'SCT i aplicar el seu catàleg d'infraccions. La instrucció dels expedients sancionadors incoats és a càrrec de l'SCT, el qual gestiona i ingressa el cobrament de les sancions.
2. Acord entre la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i l'APB, de 18 d'octubre de 2005, que preveu la coordinació entre els Mossos d'Esquadra i la

Policia Portuària en matèria de seguretat ciutadana i traspàs de detinguts. Estableix, a més, les vies per sol·licitar la intervenció del CME en matèria d'ordre públic. El territori afectat per aquest acord és tot el Port i la ZAL, a excepció de les zones afectades pel municipi del Prat de Llobregat. Aquestes àrees van ser cobertes pel Cos Nacional de Policia fins el novembre del 2006, quan aquest cos va deixar de fer les funcions ordinàries de policia al Prat de Llobregat.

L'entrada en vigor d'aquest acord es va produir a partir de l'1 de novembre de 2005 i va deixar de tenir efecte a la zona comercial o restringida¹¹ a partir del 22 de gener del 2009, segons la comunicació de la Delegació del Govern, quan la Guàrdia Civil va assumir les funcions de policia ordinària (seguretat ciutadana, ordre públic i policia judicial) dins la zona restringida.

En aquesta comunicació de la Delegació del Govern a Catalunya, basada en els acords del Comitè i la Comissió de Coordinació Policial i la Subcomissió de Coordinació Policial del Port de Barcelona, òrgans dependents tots ells de la Junta de Seguretat de Catalunya, es delimiten també les funcions dels cossos policials al Port de Barcelona, que queden atribuïdes de la forma següent:

- **Guàrdia Civil:** exerceix les funcions d'una policia integral (seguretat ciutadana, ordre públic i policia judicial) dins la zona restringida del Port, a més de les pròpies de resguard fiscal i duaner i les que preveuen els plans antiterroristes.
 - **Cos de Mossos d'Esquadra:** actua com a policia integral a la zona pública del Port.
 - **Cos Nacional de Policia:** exerceix de manera exclusiva les funcions de control d'entrada i sortida del territori estatal de persones, les que preveu la legislació sobre estrangeria, refugi, asil, extradició, expulsió, emigració, immigració i polissons, i també les que encomanen els plans antiterroristes.
3. Conveni de col·laboració entre l'Ajuntament de Barcelona i l'APB en matèria de mobilitat i convivència ciutadana al Port Vell del Port de Barcelona, signat el 16 de febrer del 2007, mitjançant el qual es crea una Comissió de Coordinació Operativa que té, de forma destacada, les funcions següents:
- Proposar mesures per a la millora de la mobilitat.
 - Col·laborar mútuament per garantir la seguretat ciutadana i el compliment de les ordenances vigents en matèria de convivència ciutadana.

¹¹ Zona del Port a la qual només es pot accedir a través d'un control d'accés.

D'altra banda, aquest mateix conveni preveu que l'Ajuntament de Barcelona, a través de la Guàrdia Urbana, ha d'exercir les competències i l'aplicació de les seves ordenances en matèria de mobilitat a les vies obertes a la circulació de l'anomenat Port Vell.

6. El Comitè Consultiu de Protecció Portuària

Aquest és un comitè creat a partir del Reial decret 1617/2007, concretament de l'article 8, el qual preveu que l'autoritat de protecció portuària ha de constituir un comitè consultiu de protecció del Port per tal de donar-li assessorament en el desenvolupament dels procediments o les directrius que tendeixin a la millora de la implantació de les mesures de protecció del Port.

A més, el Reial decret preveu que el comitè consultiu de protecció del Port ha d'estar integrat per membres representants de les organitzacions i entitats públiques relacionades amb la protecció portuària. L'autoritat de protecció portuària és qui designa el representant per presidir el comitè.

En el cas del Port de Barcelona, el Consell d'Administració de l'Autoritat Portuària va constituir el Comitè Consultiu el dia 30 de juliol del 2008, el qual està presidit per qui subscriu aquest article des del mes de juny passat.

Els integrants d'aquest comitè són:

- Representants de l'Autoritat Portuària
- Representant de la Capitania Marítima
- Representant de la Delegació del Govern
- Representant de l'Administració de Duanes
- Representant dels Mossos d'Esquadra
- Representant del Cos Nacional de Policia
- Representant de la Guàrdia Civil
- Representant de la Comandància Naval
- Representant de Protecció Civil de la Delegació del Govern
- Representant de Protecció Civil de la Generalitat de Catalunya
- Representant de Protecció Civil de l'Ajuntament de Barcelona

Les mesures de seguretat implantades i acordades en el Comitè Consultiu de Protecció Portuària al Port de Barcelona són, entre d'altres:

- El Centre de Control
- El telèfon d'emergència únic
- El tancament perimetral del territori portuari i de les concessions portuàries
- El control d'accessos i sortides
- L'Oficina d'Acreditacions i Permisos
- El Pla d'avaluació de riscos del Port de Barcelona
- L'aplicació dels nivells de protecció 1, 2 i 3
- L'entrada als vaixells a través de terminals marítimes internacionals, de cabotatge nacional i de *short sea shipping*¹²
- El control a través de raigs X del 100% de la paqueteria personal i d'equipatges del creuers i de persones a través de l'arc voltaic
- El tancament perimetral d'alta seguretat a les terminals de creuers i tancat antiintrusió a les terminals de cabotatge
- Creació d'un accés únic a la zona restringida de creuers per a subministraments
- L'adquisició i disponibilitat d'unitats mòbils de raigs X per assegurar l'operativa en tots els casos
- La implementació d'alarmes d'intrusió i de foc
- La cobertura del 90% del Port amb càmeres de CCTV
- La instal·lació de fibra òptica a tot el recinte portuari
- La coordinació amb els plans d'emergència i contingències del Port i altres plans d'àmbit superior
- L'acompanyament marítim de vaixells susceptibles de rebre protecció (productes energètics i creuers)
- La inspecció de la làmina d'aigua i la inspecció subaquàtica del casc dels vaixells i el vora moll vertical
- La vigilància de les dominàncies del port
- Les mesures addicionals de seguretat física, electrònica i personal a les zones d'infraestructures crítiques (moll de l'Energia)
- La inspecció de contenidors amb raigs X d'acord amb el projecte CSI (Container Security Initiative)
- La instauració del projecte Megaports a les terminals de contenidors per a la inspecció NRBQ

¹² Línies marítimes regulars del Mediterrani.

7. Conclusions

No hi ha cap dubte que el Port de Barcelona és un indret molt estratègic, ja que hi transiten moltes persones i mercaderies. Qualsevol afectació que es produeixi pot tenir una gran transcendència i repercussions socials i econòmiques de gran magnitud.

La implementació de mesures de seguretat és un camp sense límits, ja que cada cop que es millora en un dels àmbits de vulnerabilitat apareixen, de forma immediata, noves amenaces, fet que obliga els operadors a estar en evolució constant.

Es tracta d'una cursa amb moltes metes d'etapa, però sense una definició de la meta final. Sortosament el Port de Barcelona, en aquests moments, té una bona classificació, però és conscient que no pot ser conformista en matèria de seguretat.

Igualment, per tal d'avaluar avui dia la seguretat d'un port, s'ha de tenir molt present el nivell de seguretat de la resta de ports que l'envolten, principalment per dos motius:

- Pel fet que un atemptat preparat en un port pot afectar un altre port de destinació.
- Pel fet que un atemptat que afecti un altre port provoca immediatament la percepció d'inseguretat a la resta de ports, fonamentalment els més propers.

És per aquesta raó que, malgrat els arguments comercials per tenir els millors estàndards possibles de seguretat, cal ser molt solidaris amb la resta de ports del nostre entorn. Això provoca que en el camp de la seguretat hi hagi un clima de franca col·laboració entre els diferents responsables de seguretat dels ports.

D'altra banda, tenint en compte les perspectives de creixement dels creuers en els propers anys, no hi ha cap dubte que un dels reptes principals del Port de Barcelona és poder garantir els nivells actuals de seguretat en el futur. Es tracta d'un repte ambiciós, perquè els vaixells de creuer són cada cop de majors dimensions i les operatives d'embarcament i desembarcament seran més intenses, ja que afectaran més passatgers. Tot i això, hem de mantenir l'elevat nivell de qualitat del nostre sistema de seguretat per evitar el sentit figurat que es desprèn de l'expressió 'morir d'èxit'.

Bibliografia

Normativa portuària bàsica:

Codi ISPS: adoptat el 12 de desembre de 2002 mitjançant la Resolució 2 de la conferència de governs contractants del conveni internacional SOLAS, 1974.

Directiva 2005/65/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 d'octubre de 2005, sobre millora de la protecció portuària.

Llei 48/2003, de 26 de novembre, de règim econòmic i prestació de serveis dels ports d'interès general. *Boletín Oficial del Estado* (27 de novembre de 2003), núm. 284.

Reglament CE núm. 725/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 31 de març de 2004, relatiu a la millora de la protecció dels bucs i les instal·lacions portuàries.

Reial decret 1617/2007, de 7 de desembre, pel qual s'estableixen mesures per a la millora de la protecció dels ports i del transport marítim. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 304.

Agència Europea Frontex

Emma Casanova¹

Resum

Des del Tractat d'Amsterdam, la Unió Europea (EU) ha prioritzat el desenvolupament i la consolidació d'un espai europeu de llibertat, seguretat i justícia. Aquest espai europeu, sense fronteres internes, se centra en els àmbits de: la cooperació policial i duanera; la cooperació judicial en afers civil i penals; la gestió de les fronteres exteriors de la UE; la definició de polítiques comunes d'immigració, asil i visats, basades en la defensa dels drets humans i en la solidaritat; la llibertat de circulació i ciutadania, i la lluita contra els grups criminals (crim organitzat, terrorisme, tràfic d'éssers humans, drogues, etc.). Aquests àmbits globals de gestió es detallen a través de programes d'accions quinquennals que representen el pla de treball i les accions concretes que s'han d'assolir durant aquell període.

La supressió de les fronteres interiors dins de la UE i de l'espai Schengen, i l'establiment d'un espai europeu van enfortir el concepte d'integració de la UE, però al mateix temps aquest espai europeu va generar un nou repte de futur comú per a tots: mantenir la seguretat interna a través de compartir una frontera exterior única i comuna, i alhora fer front als fluxos migratoris que accedeixen a aquesta frontera externa.

Un dels elements clau de l'estratègia europea en la seguretat externa de les fronteres va ser la creació de l'Agència Europea Frontex, amb seu central a Varsòvia, encarregada de la coordinació de la gestió operativa de les fronteres exteriors dels estats membres de la UE. Una de les prioritats de l'Agència Frontex és descriure la situació de la immigració irregular a les fronteres exteriors de la UE i definir les tendències actuals i de futur, així com identificar les zones geogràfiques amb majors riscos. La presa de decisions dels òrgans executius i les actuacions de l'Agència Frontex es fonamenten i es prioritzen en funció del concepte anomenat *intelligence driven*.

Paraules clau

Agència Europea Frontex; frontera; Schengen; àrea de llibertat, seguretat i justícia; immigració irregular

¹ Analista de la Unitat d'Anàlisi de Riscos (*Risk Analysis Unit*) de l'Agència Europea Frontex.

1. Introducció

El 13 de juliol passat, el Consell Català del Moviment Europeu i la representació de la Comissió Europea a Barcelona van presentar el llibre *Memòries de Jean Monnet. Arquitecte de la Unió Europea*. Vaig llegir aquesta notícia setmanes després mentre escrivia aquest article sobre l'Agència Europea Frontex (agència de la qual formo part des de fa dos anys). M'havia capficat tant en la recerca de dades i de documentació actualitzada, i a voler compartir la celebració dels cinc anys de Frontex, que m'havia oblidat dels orígens.

M'havia oblidat que enguany s'ha celebrat el 60è aniversari de la declaració de Robert Schuman que va donar origen a la creació de la Unió Europea. M'havia oblidat que la Unió Europea que tenim avui no va començar fa cinc anys, ni deu, sinó que és el resultat d'una idea visionària; és el resultat de la recerca de la pau, del progrés, de la convivència i de la llibertat; és el resultat de la constància i la creença en un futur comú, i en un objectiu conjunt d'unió d'esforços.

L'any 1943, en plena Segona Guerra Mundial, Jean Monnet declarava: "No hi haurà pau a Europa si els estats es reconstrueixen sobre la base de la seva sobirania nacional, amb les seves implicacions polítiques i de protecció econòmica [...]. Els països d'Europa no són prou forts individualment per garantir la prosperitat i el desenvolupament social dels seus ciutadans. Per aquest motiu, els estats d'Europa han de formar una federació o una entitat europea que els permetrà arribar a una unitat econòmica conjunta". Monnet insistia que seria un procés llarg de construcció i que l'essència de la UE havia de sorgir de l'aproximació de les persones, no simplement de la coal·lició d'estats i d'acords econòmics.

Mig segle després, la Unió Europea ha fet grans avenços; és evident que encara hi ha molt camí a recórrer, però recordar els orígens, els que han marcat camí, el perquè i el com s'ha arribat fins aquí, és important per continuar construint els fonaments polítics, econòmics i, sobretot, humanistes del concepte d'*Unió Europea* i mantenir la creença que és possible aquest futur comú.

Un dels avenços més rellevants i que va enfortir el concepte d'integració de la UE va ser la supressió de les fronteres interiors i la creació posterior de l'"espai europeu de llibertat, seguretat i justícia". Els Acords de Schengen i el Tractat de la UE regulen i garanteixen la lliure circulació de persones dins de l'espai Schengen, tant a ciutadans comunitaris com a

nacionals de països tercers. La creació final d'un espai intern comú entre els països de la UE genera un nou repte de futur comú per a tots: compartir la frontera exterior.

Per entendre el concepte d'un espai europeu és fonamental entendre i sobretot **creure** que tots som part d'aquest espai, i que la seguretat interior de la UE també depèn de la seguretat a la frontera exterior. Una seguretat que es basa en la confiança o la desconfiança en l'*altre*, en aquell estat membre en què recau el pes de la responsabilitat per la seva situació geogràfica.

Quan pensem en les nostres fronteres exteriors, ens vénen al cap Andorra, l'aeroport de Barcelona, el de Girona, el punt fronterer del Tarajal a Ceuta, el port de Bilbao. Però també són les **nostres** fronteres el punt fronterer Dorohusk a Polònia amb Ucraïna, o el de Vainikkala a Finlàndia amb Rússia o el de Dobova a Eslovènia amb Croàcia, o l'aeroport internacional de Schiphol a Amsterdam, o les costes mediterrànies d'Itàlia... Tots aquest punts són també les nostres fronteres, perquè són punts de la frontera exterior de la UE.

En aquest context neix l'Agència Europea Frontex, amb l'objectiu de coordinar la gestió operativa de les fronteres exteriors, alhora que donar resposta als reptes de futur que genera aquesta única frontera, com són la seguretat en l'àmbit comunitari i la lluita contra la immigració il·legal.

Davant d'aquest context global i de reptes de futur, l'objectiu d'aquest article és identificar i presentar l'Agència Frontex, l'entorn en què se'n decideix la creació i se'n defineixen els objectius, l'evolució i el creixement en els seus cinc anys de funcionament. L'article es divideix en tres blocs: 1) breu descripció del context de la UE, de l'espai Schengen i dels objectius de l'àrea de llibertat, seguretat i justícia; 2) l'Agència Frontex, la seva estructura, objectius i funcionament, i 3) descripció de la situació a les fronteres exteriors de la UE respecte a la immigració irregular, un dels objectius prioritaris establerts en el mandat de Frontex.

2. L'Espai de llibertat, seguretat i justícia

La supressió de les fronteres interiors de la Unió Europea (UE) comportà un reforçament del concepte d'integració europea, un gran pas en l'ampliació de l'**espai de llibertat**,

seguretat i justícia introduït per primer cop en el Tractat d'Amsterdam (1997)¹ i reforçat extraordinàriament amb l'actual Tractat de Lisboa (2009).

Per establir progressivament aquest espai de llibertat, seguretat i justícia, el **Tractat d'Amsterdam** va introduir en el seu redactat el títol IV, titulat: “Visats, asil, immigració i altres polítiques relacionades amb la lliure circulació de persones”, i els **acords de Schengen** van ser integrats mitjançant protocol en el reglament comunitari de la UE. Deu anys després, el **Tractat de Lisboa** ha modificat el títol IV, “Lliure circulació de persones, serveis i capital”, i ha introduït el títol V, titulat específicament “Àrea de llibertat, seguretat i justícia”, referent a polítiques de control fronterer, asil i immigració; cooperació judicial en afers civils i penals, i cooperació policial.

El **primer Acord de Schengen** va ser una iniciativa de seguretat interna projectada fora del marc de les institucions europees i desenvolupada per cinc països pioners: França, Alemanya, Bèlgica, Luxemburg i els Països Baixos. El 1985, els governs dels cinc països signants van acordar suprimir les fronteres internes per facilitar-hi la circulació de persones i serveis. Per contrarestar el risc que podia comportar la desaparició dels punts fronterers, l'acord inicial potenciava explícitament la cooperació policial.

Posteriorment a l'acord inicial dels cinc països, es va elaborar el **Conveni d'aplicació de l'acord de Schengen**,² que va entrar en vigor el 1995. Fins al Tractat d'Amsterdam (1999), els països de la UE van tenir l'opció d'acollir-se al nou Conveni, i la majoria d'estats ho van fer, excepte el Regne Unit i Irlanda, que només hi participen parcialment. En canvi, les ampliacions posteriors no van tenir l'opció d'escollir, sinó que l'ingrés a la UE va significar l'adopció obligatòria dels Acords de Schengen expressats en el Tractat d'Amsterdam.

El desenvolupament dels Acords de Schengen permet l'establiment d'un “corpus comú” de legislació en l'aplicació d'una política europea sobre la gestió de les fronteres exteriors. El **Codi de Fronteres de Schengen** (2006) defineix els conceptes bàsics relacionats amb la frontera, els controls fronterers, la documentació, les condicions d'entrada per als nacionals de tercers països i la realització de les inspeccions i els controls a les fronteres exteriors, entre altres aspectes. D'aquesta manera, queda regulada la lliure circulació de persones dins de l'espai Schengen, tant a ciutadans

¹ En vigor des de l'1 de maig de 1999.

² El text del Conveni de Schengen té un caràcter general, és un conveni marc que necessita el desenvolupament de disposicions i reglaments més concrets. Després de diverses modificacions, el 13 d'octubre de 2006 entra en vigor el **Codi de Fronteres Schengen** (Reglament 562/2006), el qual substitueix el Manual Comú de Fronteres Schengen (SCH/Com-ex (99) 13) i modifica parcialment les disposicions de l'anterior Conveni d'Aplicació (CAAS).

comunitaris com a nacionals de països tercers, aquests darrers sota la garantia de visat i en funció de la seva temporalitat.

L'ingrés de nous estats membres (EM) exigeix el compliment dels requisits definits en els Acords de Schengen i la superació de l'avaluació Schengen. Actualment, Bulgària, Romania i Xipre, estats membres de la UE, encara no són membres de ple dret de l'espai Schengen, és a dir, en aquests tres països es mantenen els controls fronterers fins que el Consell de la UE determini que compleixen tots els requisits i les condicions necessàries per suprimir les fronteres. Arribat aquest moment, les fronteres externes de Romania i Bulgària es convertiran en les pròximes fronteres exteriors de la UE i de l'espai Schengen.

Actualment la composició de l'espai Schengen difereix dels EM que componen la UE. Dels 27 països membres de la UE, Bulgària, Romania i Xipre no formen part de Schengen, i el Regne Unit i Irlanda en formen part parcialment. En canvi, sí que formen part de l'espai Schengen, sense ser membres de la UE, Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa.

L'establiment de l'espai Schengen defineix una àrea sense fronteres interiors on es garanteix la lliure circulació de persones, consolidant així l'**àrea europea de llibertat, seguretat i justícia (ALSJ)**.

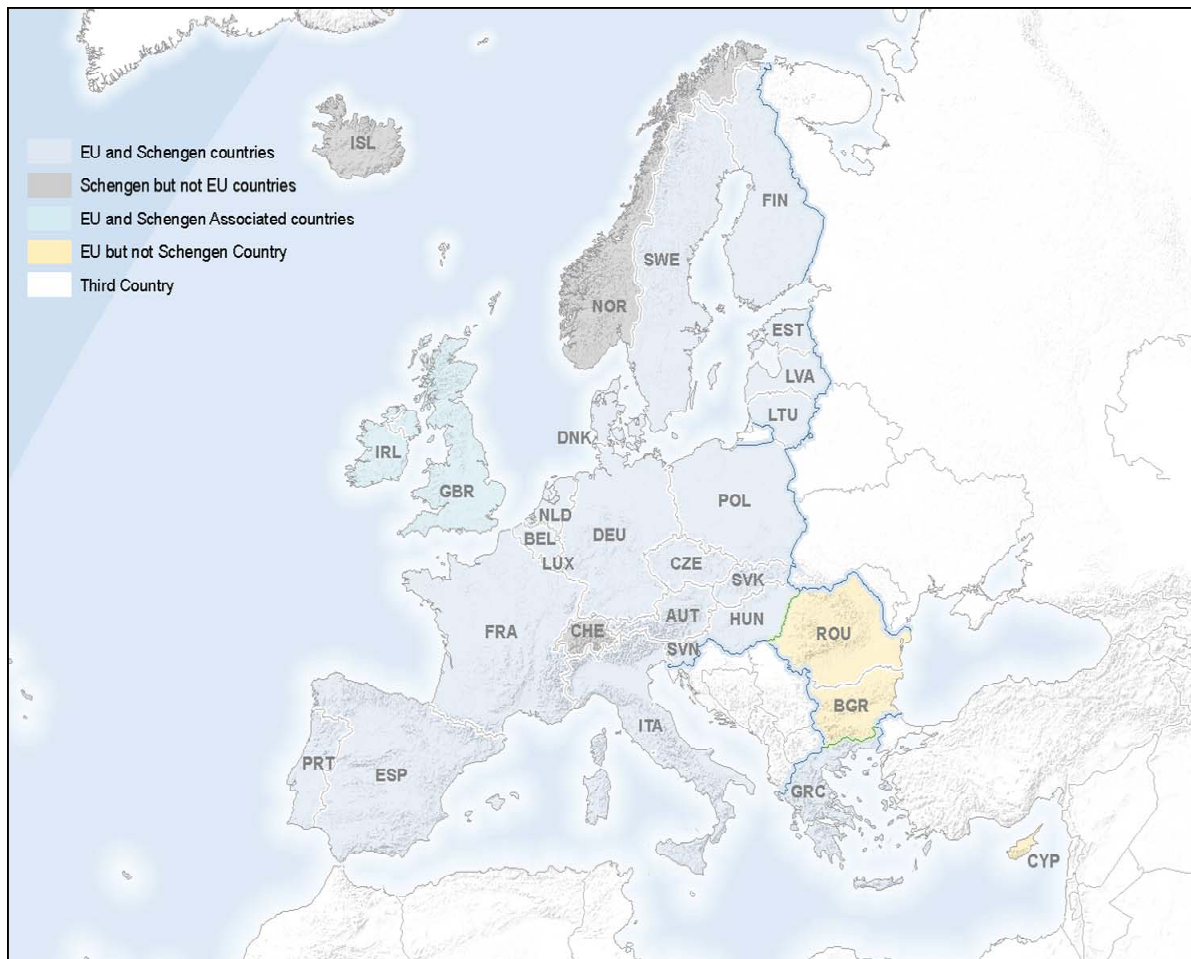
La idea d'un "espai europeu" es va desenvolupar l'octubre del 1999, pocs mesos després de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam. El Consell europeu va celebrar una reunió extraordinària a Tampere (Finlàndia), on es va presentar la necessitat de crear un espai europeu en què es garantís el lliure moviment de les persones i la necessitat de definir una política comuna europea d'immigració i d'asil per fer front als reptes immediats i de futur que suposava l'increment dels fluxos migratoris.

Els primers passos de la reunió de Tampere es van traduir en el "**Programa de Tampere (1999-2004)**". Durant aquest període es van iniciar les primeres converses per a la definició d'una política comuna d'immigració i d'asil, i es van establir en l'àmbit europeu diverses normatives relacionades amb la integració dels immigrants, la reunificació familiar, acords de repatriació, i plans d'acció contra els grups criminals que afavoreixen o trafiquen amb els immigrants.

El "**Programa de l'Haia (2005-2009)**" va agafar el relleu a Tampere amb l'objectiu de consolidar l'àrea de llibertat, seguretat i justícia dins de la UE (introduïda finalment en el redactat del Tractat de Lisboa, 2009). Un dels objectius del "Programa d'acció de l'Haia"

es va centrar a millorar la cooperació horitzontal entre les agències de l'Àrea de Justícia i Interior.

Mapa 1: Unió Europea i espai Schengen



1) Estats membres de la UE i Schengen; 2) Schengen però no UE; 3) UE i parcialment Schengen; 4) UE però no Schengen; 5) Tercers països

El nivell de cooperació s'havia de millorar i per aquest motiu aquest element es va traslladar com a prioritari a l'actual **"Programa d'Estocolm (2010-2014)"**. El programa d'Estocolm estableix les prioritats de la UE en l'àrea de llibertat, seguretat i justícia, que es centren en quatre àmbits: 1) llibertat de moviment de les persones i la ciutadania; 2) terrorisme i crim organitzat; 3) cooperació policial i judicial, i 4) polítiques d'asil i immigració.

Un dels àmbits del “Programa d’Estocolm” és millorar la cooperació horitzontal entre les agències europees de l’Àrea de Justícia i Interior (Europol, Eurojust, Cepol, Frontex, forces i cossos de seguretat dels estats membres) i desenvolupar una cultura europea de seguretat. Amb aquest objectiu es va crear el Comitè Permanent de Seguretat Interior de la UE (COSI).³ Tots els programes i plans d’acció s’han desenvolupat paral·lelament a la carta dels drets fonamentals i la defensa dels drets dels ciutadans de la UE.

Des de l’entrada en vigor del Tractat de Lisboa (2009), l’àrea de llibertat, seguretat i justícia està dirigida en l’àmbit europeu per Cecilia Malmström (comissària europea d’Interior) i Viviane Reding (comissària europea de Justícia, Drets Fonamentals i Ciutadania).

3. Agència Europea Frontex



En aquest context neix l’any 2004 l’Agència Europea Frontex⁴ amb seu central a Varsòvia⁵ (Polònia), **encarregada de la coordinació de la gestió operativa de les fronteres exteriors dels estats membres de la UE.**

En parlar de fronteres exteriors de la UE, cal concretar-ne l’extensió i les àrees d’influència. Després de la darrera ampliació de la UE, les fronteres exteriors de l’espai Schengen cobreixen 42.673 quilòmetres de frontera marítima i 7.721 quilòmetres de terrestre, més tots aquells aeroports dins de la UE amb connexions internacionals. En xifres, l’espai Schengen representa la llibertat de moviments de més de 400 milions de ciutadans.

Les **fronteres terrestres** tenen una mobilitat d’entrades i sortides anual de 500 milions de persones comptabilitzades a través dels 1.792 punts fronterers establerts oficialment. Durant l’any 2009, es va denegar l’entrada a la UE a més de 50.000 persones (aquesta xifra exclou les denegacions d’entrada dels punts fronterers de Ceuta i Melilla).

³ Objectius del comitè COSI: facilitar i assegurar la cooperació operativa efectiva, incloent-hi cooperació policial i de duanes i altres autoritats responsables de control i protecció de les fronteres exteriors, segons estableix el títol V de la part III del Tractat de Lisboa.

⁴ Reglament (CE) N. 2007/2004 del Consell, de 26 d’octubre de 2004, on s’aprova la creació d’una Agència europea per a la gestió de la cooperació operativa de les fronteres exteriors dels EM de la UE (DO L 349 de 25.11.2004).

⁵ Decisió del Consell N. 2005/358/EC, de 26 d’abril de 2005, on es designa la ubicació de l’Agència (Frontex) a Varsòvia, que significa el punt de partida efectiu per a les seves activitats.

En els darrers anys, les **fronteres marítimes** s'han endut el major pes operatiu i de mitjans tècnics, així com el percentatge més elevat del pressupost de l'Agència. La principal àrea d'influència és el Mediterrani, per donar resposta a l'arribada massiva d'immigrants irregulars provinents dels països africans.

L'any 2009 van arribar a les costes europees del Mediterrani més de 43.000 immigrants irregulars.

*Aprox. entre 3 i 8 milions
d'immigrants irregulars
comptabilitzats dins de la UE
(Comissió Europea)*

Les **fronteres aèries** dins de l'àrea operacional de Frontex cobreixen més de 300 aeroports amb connexions internacionals. La meitat d'aquests aeroports tenen un trànsit aeri menor; la resta d'aeroports, uns 150, participen en diferents operacions coordinades per Frontex. La UE calcula el trànsit aeri superior a 250 milions de passatgers (inclosos punts d'entrada i sortida). L'any 2009, durant la major operació aèria conjunta (*Operació Hammer*) es van detectar més de 800 immigrants irregulars.

3.1 Orígens de l'Agència Frontex

El 25 de maig passat es va celebrar per primera vegada el Dia Europeu de la Policia de Fronteres, amb l'objectiu de commemorar el 5è aniversari de Frontex. En el discurs inicial de l'acte de celebració, el director executiu de l'Agència Frontex, Ilkka Laitinen, en recordava amb emoció els orígens: "Vam arribar a Varsòvia, a l'antiga seu de Frontex. No teníem res. Érem 27, tots vam començar de zero, tot era molt bàsic". Ara, formen l'Agència més de 250 persones, provinents de tots els països de la UE i de l'espai Schengen.

El Reglament de creació de l'Agència Frontex es va aprovar l'octubre de 2004, que va ser operativa el 25 de maig del 2005. Els 27 experts nacionals representants dels diversos serveis encarregats de la seguretat de les fronteres exteriors de la UE van donar les primeres passes de l'Agència Frontex, aquell 25 de maig es va dur a terme la primera reunió de la Junta de Direcció a Varsòvia (*Management Board*, màxim òrgan de direcció) i el 3 d'octubre d'aquell any s'establia la primera operació conjunta en els punts fronterers de la zona est de la UE.

El 25 de maig del 2010, cinc anys després de l'arribada dels 27 experts nacionals, i gràcies a la implicació i el reforçament per part dels estats membres, Frontex s'ha convertit en una agència jove, forta i preparada per afrontar els reptes de futur i donar-hi resposta, entre ells i prioritari la lluita contra la immigració il·legal.

Fotografia 1: Representants de la Comissió Europea, de Frontex i del Ministeri d'Interior (presidència espanyola de la UE) durant l'acte de celebració a Varsòvia del Dia de la Policia de Frontera i dels 5 anys de Frontex.



D'esquerra a dreta: Francisco Javier Velázquez (director general de la Policia i la Guàrdia Civil, ha presidit el Comitè COSI durant la presidència espanyola de la UE); Ilkka Laitinen (director executiu de Frontex); Alfredo Pérez Rubalcaba (ministre d'Interior, responsable d'Interior durant la presidència espanyola de la UE); Cecilia Malmstrom (comissària d'Afers Interniors de la UE); Robert Strondl (chairman de la Junta de Direcció de Frontex – Management Board); Gil Arias Fernández (subdirector executiu de Frontex); Henrik Nielsen (Comissió Europea) i un segon representant de la Comissió Europea.

La zona d'actuació de l'Agència comprèn els 25 estats membres de la UE (signataris dels Acords de Schengen), el Regne Unit i Irlanda (membres de la UE però no de ple dret dels Acords de Schengen) i Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa (no membres de la UE, però sí signataris dels Acords de Schengen).

Tots aquests països comparteixen un interès nou i comú per a tots: compartir la frontera exterior. Frontex neix davant la necessitat d'establir una organització d'àmbit europeu que coordini els reptes de futur que genera compartir una única frontera exterior i els serveis encarregats de la seva seguretat, i alhora reforçar la seguretat interior de la UE i de l'espai Schengen.

3.2 Estructura de Frontex

La policia de fronteres de la UE està formada per més de 400.000 policies que donen protecció a tots els sectors: aeri, marítim i terrestre. Aquesta protecció realitzada pels estats membres inclou, entre moltes altres, les tasques següents: control d'accés i sortida dels punts fronterers; vigilància i seguretat de les fronteres, inclosa la línia fronterera entre els diferents punts de control; detecció dels casos de tràfic de persones; investigació de delictes transfronterers; anàlisi de riscos; intel·ligència estratègica i operativa; relacions internacionals i establiment d'acords bilaterals de caire operatiu amb els països fronterers; investigació i desenvolupament (I+D) de sistemes de vigilància i mitjans tecnològics; formació continuada i especialitzada dels agents de frontera, etc.

La gestió i la seguretat de les fronteres i de les autoritats encarregades de dur-les a terme presenten una estructura diferent en cada estat membre de l'espai Schengen. Un dels elements clau de l'estratègia europea en la seguretat externa de les fronteres va ser la creació de l'Agència Frontex, que coordina i potencia la seguretat fronterera a través de la coordinació dels diferents serveis policials, i de les activitats i dels operatius que s'estableixen per terra, mar o aire conjuntament amb els estats membres. L'objectiu d'aquesta coordinació operativa és implementar les mesures europees definides en la gestió integrada de les fronteres exteriors. No obstant aquesta tasca coordinadora, la responsabilitat final del control de les fronteres exteriors de la UE recau en els estats membres.

Les activitats de Frontex es basen en la política europea per a la gestió integrada de les fronteres (*Integrated Border Management*). El **“Model de Seguretat de la Gestió Integrada de les Fronteres”** és un sistema que integra tots els aspectes i actors relacionats amb la política de fronteres, i s'aplica en quatre nivells complementaris: 1) les activitats operatives (control i vigilància de fronteres) es fonamenten en el Codi de Fronteres de Schengen, on s'inclou: la rellevància de l'anàlisi de riscos i la intel·ligència criminal; 2) la coordinació operativa en temes de seguretat fronterera amb països tercers veïns; 3) els controls documentals i la vigilància de les fronteres exteriors de la UE, i 4) la seguretat fronterera relacionada i coordinada amb les mesures internes dels estats membres, així com la cooperació entre agències relacionades en la gestió de fronteres (policies de frontera, duanes, seguretat nacional o altres autoritats rellevants) i la cooperació internacional.

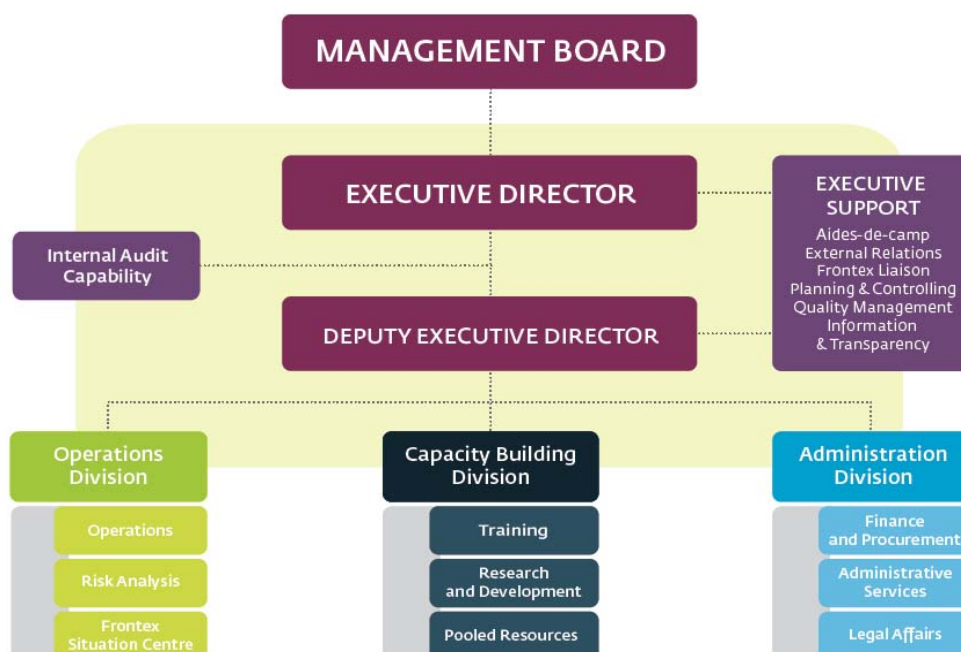
L'estructura actual de Frontex té per objectiu donar compliment eficaçment i eficientment a les tasques i responsabilitats encomanades per reglament i als objectius definits en el “Model de Seguretat de la Gestió Integrada de les Fronteres”.

L'Agència Frontex està gestionada per una Junta de Direcció (*Management Board*) on estan representats la Comissió Europea i tots els estats membres de la UE i de l'espai Schengen a través dels màxims responsables operatius dels serveis de policia de fronteres. La Junta de Direcció es reuneix com a mínim dos cops l'any i té la potestat de gestionar i executar el pressupost i establir els programes de treball anuals, i la facultat d'escollir el director i el sotsdirector executiu de l'Agència per a un període de 4 anys.

El director executiu de Frontex, el finlandès Ilkka Laitinen, i el sotsdirector executiu, l'espanyol Gil Arias, són els membres executius actuals que gestionen i lideren l'Agència. Depenen directament dels directors executius els serveis de suport següents: gabinet de premsa i relacions públiques, oficial d'enllaç a Brussel·les, relacions exteriors, auditors i equips personals de suport al director i al sotsdirector. Frontex s'estructura en les tres divisions següents:

- **Divisió d'Operacions:** inclou les unitats d'Operacions Conjuntes, Anàlisi de riscos i Monitorització de Fronteres.
- **Divisió de Suport i Desenvolupament:** inclou les unitats de Recerca i Desenvolupament, Recursos Conjunts i Formació.
- **Divisió d'Afers Administratius:** inclou les unitats de Recursos Humans, Serveis Jurídics, Finances i Contractacions, Comunicació i Mitjans Tecnològics, i Seguretat i Altres Serveis de l'Agència.

Organigrama de l'Agència Europea Frontex



D'acord amb la reglamentació de creació de Frontex i amb l'estructura organitzativa actual, l'Agència estableix sis àrees de responsabilitat:

1. Gestió de la coordinació operativa entre els estats membres

En funció dels informes d'anàlisi de riscos, estratègics i operatius, Frontex proposa les zones geogràfiques i els períodes de futures operacions conjuntes (aèries, terrestres i marítimes) a les fronteres exteriors de la UE, i sol·licita la participació dels estats membres. Frontex coordina i gestiona els recursos humans i materials aportats pels estats membres en funció de les característiques pròpies de cada operatiu mitjançant la Unitat d'Operacions, com ara experts en entrevistes, en documents de viatge o documents d'identificació personal. Els EM també poden participar amb recursos navals, aeris (avions, helicòpters) o amb mitjans terrestres (equips de gossos especialitzats en la recerca de persones, detectors de batecs en espais tancats o sistemes d'escàner per a vehicles de mercaderies).

L'objectiu de Frontex és trobar un equilibri entre l'enfortiment fronterer i la reducció de les amenaces a les diverses fronteres europees i permetre alhora una circulació àgil i segura dels viatgers.

2. Anàlisi de riscos i amenaces

L'Agència Frontex ha establert entre tots els estats membres un sistema permanent de recollida de dades i gestió d'informació, així com un sistema d'alertes, que permet la monitorització constant de les fronteres exteriors de la UE. L'Agència es defineix segons el concepte anomenat *intelligence driven*, és a dir, a través dels resultats de les unitats d'anàlisi operativa i estratègica es presenta la situació actual de les fronteres i les tendències i els riscos de futur, tant a mitjà com a llarg termini. Aquest mapa de riscos permet a l'Agència proposar les àrees i fronteres exteriors més adients per dur-hi a terme operacions conjuntes amb l'objectiu d'optimitzar el desplegament de recursos humans i materials dels estats membres amb el màxim rendiment i al cost menor.

La informació criminal detectada a la frontera, així com la intel·ligència elaborada a la zona operativa, es traspasa a l'estat o estats membres on es desenvolupa l'operatiu i a altres organismes europeus, com per exemple l'Europol, quan així s'ha acordat prèviament.

3. Formació i establiment d'estàndards comuns

Frontex promou i assisteix els estats membres en el desenvolupament d'una formació conjunta per a totes les policies de fronteres de la UE i de l'espai Schengen.

Actualment, dins de la UE hi ha establertes més de 136 acadèmies i escoles nacionals de formació de policies de fronteres. Davant la diversitat metodològica i les necessitats específiques de cada estat membre, la Unitat de Formació no substitueix les unitats nacionals, sinó que és la responsable de crear una formació bàsica conjunta estandarditzada (valors, objectius, mètodes, terminologia, idioma) que permeti treballar de manera efectiva tots els participants que provenen de diversos cossos de policia de fronteres. Creació i aplicació d'uns estàndards comuns de treball (*Common Core Curriculum*) i cobertura d'altres necessitats formatives que s'inclouin dins del concepte integral de la gestió de fronteres.

La formació dels agents de fronteres inclou la promoció de l'idioma comú, en aquest cas l'anglès, entès com a eina principal de comunicació i de coordinació que permet la mobilitat dels agents de frontera a qualsevol estat membre amb el màxim rendiment d'operativitat. A l'Europa dels 27, el coneixement i l'ús d'un idioma comú continua sent un repte a superar.

4. Recerca i desenvolupament tecnològic

La recerca, el desenvolupament i la innovació tecnològica tenen una rellevància especial dins de l'estructura organitzativa de Frontex, ja que són el complement imprescindible als recursos humans destinats a la seguretat i protecció de les fronteres. L'Agència no du a terme directament les investigacions tecnològiques, sinó que serveix de plataforma de discussió on s'exposen necessitats i es busquen solucions entre les diferents autoritats encarregades de la seguretat de les fronteres i la indústria tecnològica proveïdora dels sistemes més avançats.

Algunes de les necessitats tècniques més desenvolupades se centren en sistemes de detecció de falsificació de documents de viatge, tecnologies biomètriques, sistemes de vigilància, radars mòbils, detectors de batecs de cor, escàners, etc.

5. Resposta immediata i assistència als estats membres en situacions d'emergència i de caràcter excepcional

Una situació d'emergència pot començar amb una crisi humanitària o amb un desastre natural que afecti les fronteres exteriors de la UE, posant en risc la vida de persones i la seguretat de la frontera.

Particularment en les situacions d'emergència, es posa a prova la definició mateix de Frontex: **“Agència encarregada de la coordinació de la gestió operativa de les fronteres exteriors dels estats membres de la UE”**. L'element clau durant la gestió d'emergències es la capacitat d'acció immediata i de coordinació de Frontex i dels estats membres, i la capacitat de donar-hi la resposta adient i proporcional pel que fa a recursos humans, tècnics i econòmics.

Una resposta coordinada i efectiva en situacions crítiques requereix una preparació prèvia, i exigeix el disseny d'un model d'actuació eficaç que defineixi funcions i responsabilitats.

Per aquesta raó, Frontex, amb la participació de tots els estats membres, ha creat una xarxa europea amb més de 700 agents i amb una extensa cobertura de mitjans tècnics, i ha dissenyat un model i un procediment d'actuació anomenat “equips ràpids d'intervenció a les fronteres” (*Rapid Border Intervention Teams, RABIT*)⁶ que activa la xarxa en un període màxim de cinc dies. Al llarg de l'any es desenvolupen diversos exercicis de simulació d'emergència en punts fronterers concrets, que permeten avaluar l'activació de la xarxa i la gestió, la coordinació i el desplegament dels efectius i mitjans seleccionats.

6. Assistència als estats membres en els vols de retorn a països tercers

Les persones que romanen de manera irregular en un país de la UE i no l'abandonen voluntàriament després d'haver finalitzat el procediment judicial i la comunicació d'expulsió, són retornats al seu país d'origen.

Frontex assisteix i col·labora amb els estats de l'espai Schengen en la coordinació dels vols de retorn als països d'origen dels immigrants irregulars, amb l'objectiu de

⁶ “Regulació (EC) N. 863/2007 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de juliol, on s'estableix un mecanisme de creació dels equips ràpids d'intervenció a les fronteres – RABIT” que modifica la “Regulació (EC) 2007/2004 del Consell, de 26 d'octubre, on s'aprova la creació d'una Agència europea per a la gestió de la cooperació operativa de les fronteres exteriors dels estats membres de la Unió Europea (Frontex)”.

coordinar els vols valorant els nivells de cost-efectivitat de les operacions conjuntes de repatriació i potenciar la defensa dels drets humans.

En aquest àmbit, Frontex, conjuntament amb els estats membres i amb les organitzacions d'immigrants i de refugiats, treballa en la identificació i creació del "Manual de millors pràctiques" en l'àmbit de les operacions europees de retorn.

Els objectius d'aquestes sis àrees de responsabilitat es reforcen amb altres accions i activitats complementàries de l'Agència que serveixen per potenciar la seguretat a les fronteres exteriors. Frontex col·labora estretament amb la resta d'agències comunitàries i organismes de la UE implicats en la seguretat de les fronteres exteriors i en la defensa dels drets fonamentals, com, per exemple, l'Europol, les forces i cossos de seguretat dels EM, el CEPOL (Agència europea – escola europea de policia), el COSI (comitè permanent de seguretat interior de la UE) i la FRA (Agència europea pels drets fonamentals), així com amb organitzacions internacionals com l'OIM (Organització Internacional per a les Migracions), l'ICMPD (Centre Internacional per al Desenvolupament de Polítiques Migratòries) i l'UNHCR (Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats).

4. Situació actual a les fronteres exteriors

La **Xarxa d'Anàlisi de Riscos de Frontex (FRAN)** és la responsable de relacionar i coordinar les unitats d'anàlisi i d'intel·ligència de les policies de frontera dels estats membres de la UE i de l'espai Schengen, i recull mensualment per països la informació relacionada amb la seguretat i la immigració irregular de totes les fronteres de l'espai Schengen.

Aquesta informació es basa en sis indicadors clau: 1) casos detectats relacionats amb creuament il·legal de fronteres; 2) denegacions d'entrada; 3) permanència irregular dins de la UE; 4) sol·licituds d'asil; 5) facilitadors (afavoreixen la immigració il·legal), i 6) detecció de documents falsificats. Les xifres recollides per la xarxa FRAN són les utilitzades oficialment per Frontex.

Frontex elabora i presenta l'**Informe anual d'anàlisi de riscos (ARA)** amb l'objectiu de descriure la situació a les fronteres exteriors de la UE i definir les tendències actuals i de futur, així com identificar les zones geogràfiques amb majors riscos. Les valoracions de l'informe ARA combinen l'avaluació d'amenaçes i vulnerabilitats a les fronteres externes, i

les recomanacions presentades serveixen de base per a la presa de decisions dels òrgans executius i determinen la prioritat per a la planificació de les futures operacions conjuntes.

L'Informe anual d'anàlisi de riscos 2010, publicat el mes de març d'enguany, descriu la situació actual de la immigració irregular a les fronteres exteriors de la UE i a l'espai Schengen (vegeu mapa a l'annex 1).

Les xifres de l'any 2010⁷ presenten un descens en tots els indicadors relacionats amb la immigració irregular detectada a les fronteres exteriors de la UE i de l'espai Schengen. Aquests descens es va iniciar l'any 2009 motivat per dos factors principals: en primer lloc, la crisi econòmica que afecta tots els EM i que ha provocat un descens en el factor principal de crida de la immigració, és a dir, un descens de les ofertes de treball. En segon lloc, la combinació dels acords bilaterals entre els estats membres afectats i països tercers i el desplegament de les operacions conjuntes coordinades per Frontex ha provocat un efecte dissuasiu.

L'any 2009, les àrees marítimes i terrestres de la UE i de l'espai Schengen van detectar **106.200 immigrants irregulars**. Aquesta xifra representa un descens del -33% en comparació de l'any 2008.

Per sectors fronterers, durant l'any 2009 totes les **fronteres marítimes** van presentar un descens (-43%) d'arribades d'immigrants irregulars (48.700 persones detectades l'any 2009), excepte a la zona del Mediterrani oest, on es va detectar un lleuger increment. La majoria dels immigrants irregulars detectats en aquestes àrees provenen de: Nigèria, Eritrea, Egipte, Ghana, el Senegal, el Magrib, etc.

- Illes Canàries (Espanya): 2.200 arribades, descens del -76%.
- Mediterrani oest (Espanya): 5.100 arribades, lleuger increment.
- Mediterrani central (Itàlia i Malta): 9.500 arribades a Itàlia i 1.500 a Malta, descens del -83%.
- Mediterrani est (Grècia): 30.400 arribades, descens del -20%.

Les Illes Canàries tenen una menció especial, primer perquè van ser el punt geogràfic de la UE amb el major nombre d'arribada d'immigrants irregulars, i segon perquè

Illes Canàries: descens d'immigrants irregulars arribats en els darrers 4 anys

2006	2007	2008	2009
31.700	12.500	9.200	2.200

⁷ FRONTEX, RISK ANALYSIS UNIT, Extract from Annual Risk Analysis 2010 (Public version), [Warsaw], Frontex, Març 2010. Pàgina 11.

l'operatiu anomenat "Hera 2006" desplegat a l'arxipèlag va ser la primera operació marítima coordinada per Frontex. Quatre anys després, "Hera" és un operatiu permanent a les Canàries i continua sent una de les operacions marítimes més importants.

L'arribada d'immigrants irregulars a les Illes Canàries va descendir un -76% l'any 2009, en comparació de l'any anterior. Els acords bilaterals d'Espanya amb Mauritània i el Senegal, i la implantació permanent de l'operació conjunta "Hera" ha jugat un paper clau en el descens de xifres.

Les **fronteres terrestres** també van presentar un descens de denegacions d'entrada als punts de control fronterer de tota la franja est de les fronteres exteriors de la UE. L'any 2009 es va denegar l'entrada a 52.739 persones. La majoria dels immigrants irregulars detectats en aquestes fronteres provenen d'Ucraïna i Geòrgia (zona centre de la frontera est) i l'Afganistan i Palestina (per la frontera turca). Aquestes darreres nacionalitats requereixen confirmació, ja que es produeix molt sovint el canvi de nacionalitat, és a dir, en arribar, els immigrants irregulars declaren una falsa nacionalitat, amb l'esperança de no ser retornats o d'obtenir condicions millors.

- Fronteres est Europa: 1.333 deteccions, descens del -50%.
- Frontera terrestre de Grècia amb Turquia: 49.000 deteccions, descens del -2,5%.
- Fronteres terrestres amb els Balcans: 2.280 deteccions, descens del -25%.

En general, l'any 2009 les **fronteres aèries** també van dibuixar un descens en el nombre total de denegacions d'entrada. En les fronteres exteriors dels aeroports de la UE, es va denegar l'entrada a 55.608 persones, principalment nacionals del Brasil, els Estats Units, el Paraguai, Índia i Turquia.

Durant aquest període, es van denunciar 8.200 casos de creuament il·legal de fronteres relacionats amb l'ús de documentació falsificada. La majoria d'aquests casos (81%) van ser detectats a les fronteres aèries de la UE. Aquesta xifra total es pot considerar baixa si es compara amb la xifra global de viatgers d'entrada a la UE. Les darreres tendències detectades en els aeroports de l'espai Schengen que participen en les operacions conjuntes demostren un increment de casos d'immigrants irregulars amb documentació falsa que utilitzen els aeroports europeus amb destí final al Canadà.

Un altre dels mètodes més utilitzats d'ús fraudulent de documentació, en aquest cas documents originals, és l'impostor que té una certa semblança física amb la fotografia d'un document original i intenta creuar la frontera fent-se passar per la persona titular d'aquell document. Les identitats no confirmades i desconegudes poden ser un risc

potencial per a la seguretat interna de la UE, principalment si els immigrants irregulars poden estar relacionats amb grups criminals o terroristes.⁸

La detecció dels immigrants a les fronteres exteriors de la UE és el penúltim pas d'un llarg recorregut, iniciat mesos, potser anys enrere, per la persona immigrada que ha decidit marxar del seu país. El darrer pas seria assolir el destí final dins de la UE, aquell país, aquella ciutat que els immigrants han somiat, on en alguns casos els esperen familiars, amics, aquella ciutat europea on algú els va dir un dia que podrien trobar feina.

Moltes vegades, l'arribada sans i estalvis a territori europeu fa oblidar les penúries sofertes durant el trajecte, el fred, la fam o la pèrdua de la condició de persona en ser tractats com a simple mercaderia per part dels grups de crim organitzat. Aquests grups estableixen xarxes de "serveis" que cooperen en totes les fases del tràfic de persones, des del transport, facilitant el creuament de fronteres a tercers països, fins a cases d'acollida a l'espera de ser traslladats, proveint documentació falsa, etc.

La lluita contra aquestes organitzacions de crim organitzat que afavoreixen la immigració irregular o el tràfic d'éssers humans és un dels objectius de Frontex. Però la lluita contra aquests grups requereix un enfocament multidisciplinari. És per aquest motiu que Frontex participa conjuntament amb altres estaments i comitès europeus, ja esmentats anteriorment: l'Europol, cossos policials de frontera de tots els estats membres, el COSI, la FRA, i amb organitzacions internacionals com la Interpol, l'OIM, l'ICMPD, l'UNHCR, entre d'altres, amb l'objectiu de donar una major cobertura al problema i assolir solucions globals.

La immigració irregular és un fenomen dinàmic. La pressió policial en determinades àrees o punts fronterers provoca un efecte de desplaçament a altres zones frontereres, totes elles part de la frontera exterior de la UE. Els grups de crim organitzat troben sempre rutes alternatives que donen sortida al gran nombre d'immigrants que esperen arribar a la UE i que es troben aturats a països tercers. Al llarg d'aquest any 2010, s'observa aquest desplaçament de les fronteres del Mediterrani oest i central cap a l'est, convertint la frontera grecoturca en el focus principal d'entrada de la immigració irregular, i l'aeroport d'Istanbul a Turquia en el principal *hub* o distribuïdor per a la immigració irregular. En els darrers mesos, Grècia representa el 75% de totes les deteccions de la UE relacionades amb el creuament il·legal de fronteres.

⁸ FRONTEx, RISK ANALYSIS UNIT, Extract from Annual Risk Analysis 2010 (Public version), [Warsaw], Frontex, Març 2010. Pàgina 3.

5. Reflexió final

L'objectiu d'aquest article descriptiu és donar una visió global, descriure la gestió de fronteres des del punt de vista normatiu, d'estratègia política i de funcionament i coordinació de les agències i els organismes relacionats amb la gestió de les fronteres dins de la UE i de l'espai Schengen que garanteixen la lliure circulació de persones, i en aquest entorn presentar-vos l'Agència Frontex.

També he parlat de la prioritat de Frontex, és a dir, la immigració il·legal i la situació a les fronteres exteriors de la UE durant el 2009. Però només ho he descrit, i és aquí a les conclusions on vull fer especial referència a un dels principals actors quan parlem de fronteres exteriors: els immigrants irregulars. Perquè aquest és un dels reptes de futur per a l'Agència, per a la UE, per als estats membres, per a tots nosaltres. Els fluxos migratoris, la mobilitat humana, la defensa i la protecció dels drets humans formen part de la gestió de les fronteres, però qui creua aquestes fronteres de manera irregular són persones, ciutadans d'altres països que fugen de la misèria, de la fam, de la violència, drames humans que cerquen un espai, un territori que els pugui donar pau i progrés i on puguin viure en llibertat: els mateixos objectius que fa 60 anys Schuman o Monnet cercaven per a una futura Unió Europea.

En el llibre *El encuentro con el Otro*, el periodista polonès **Ryszard Kapuściński** va **escriure**: *Las puertas y portaladas sirven no solo para aislarse del Otro, sino que también pueden abrirse ante él, invitándole a franquearlas. La calzada no tiene por que ser esa vía por la que cabe esperar la llegada de columnas enemigas; también puede ser ese camino por el que, ataviado con ropas de peregrino, se aproxima a nuestra morada uno de los dioses [...].*

Actualment, aquesta idea de la por a l'**altre** encara preval, la idea de la por d'aquell que vindrà i envairà el nostre territori. El concepte ha canviat, ja no l'anomenem *enemic*, ni esperem que arribin *columnes enemigues*. Ara l'**altre** s'ha transformat en l'estranger, en l'immigrant, en el desconegut que arriba en pasteres o creuant la frontera il·legalment, en general aquells que estan fora del nostre espai.

Un dels reptes per a la UE, és a dir, per a **tots** i cadascun de nosaltres, de cada estat membre, es la convivència, la diversitat, el respecte i l'aplicació dels drets fonamentals i, sobretot, la integració dels "altres" en "nosaltres". El repte es difícil, però no impossible. No es tracta de construir una fortalesa, sinó de crear una frontera segura i de gestionar

una seguretat interna dins de la UE, alhora que gaudir d'una llibertat de circulació i de moviment intern de tots els ciutadans, de totes les persones.

Bibliografia

COLLETT, ELIZABETH, “*The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris*”, *European Policy Centre: Policy Brief*, October 2008.

“Comunicació del Consell (2005/C 53/01), de 3 de març de 2005, sobre El programa de l’Haia: consolidació de la llibertat, la seguretat i la justícia a la Unió Europea”. DOUE C 53/1.

“Conclusions de la Presidència, Consell Europeu de Tampere, 15 i 16 d’octubre de 1999”.
<http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm> [Consulta: 20 agost 2010]

“Decisió del Consell N. 2005/358/EC, de 26 d’abril de 2005, on es designa la ubicació de l’Agència” (Frontex).

EUROPA, EL PORTAL DE LA UNIÓ EUROPEA:
<http://europa.eu/index_en.htm> [Consulta: 20 agost 2010]

EUROPA, EL PORTAL DE LA UNIÓ EUROPEA, LEGISLACIÓ:
<http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm> [Consulta: 20 agost 2010]

FRONTEX, RISK ANALYSIS UNIT, *Extract from Annual Risk Analysis 2010 (Public version)*, [Warsaw], Frontex, Març 2010.
<http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art13.html> [Consulta: 21 de setembre 2010]

FRONTEX, RISK ANALYSIS UNIT, *FRAN Quarterly Update: Issue 1, January-March, 2010*, [Warsaw], Frontex, Març 2010.
<http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art15.html> [Consulta: 21 de setembre 2010]

FRONTEX, PÀGINA PRINCIPAL DE L’AGÈNCIA:
<<http://www.frontex.europa.eu/>> [Consulta: 23 agost 2010]

FRONTEX INFORMATION AND TRANSPARENCY TEAM, *Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years* [Warsaw]. Editorial consultant: Anthony Lodge, 2010. ISBN 978-92-95033-29-0

“Programa d’Estocolm – Una Europa oberta i segura que serveixi i protegeixi els ciutadans. Brussel·les, 2 de desembre de 2009, N. 17024/9”. DO C 115, de 4 de maig de 2010.

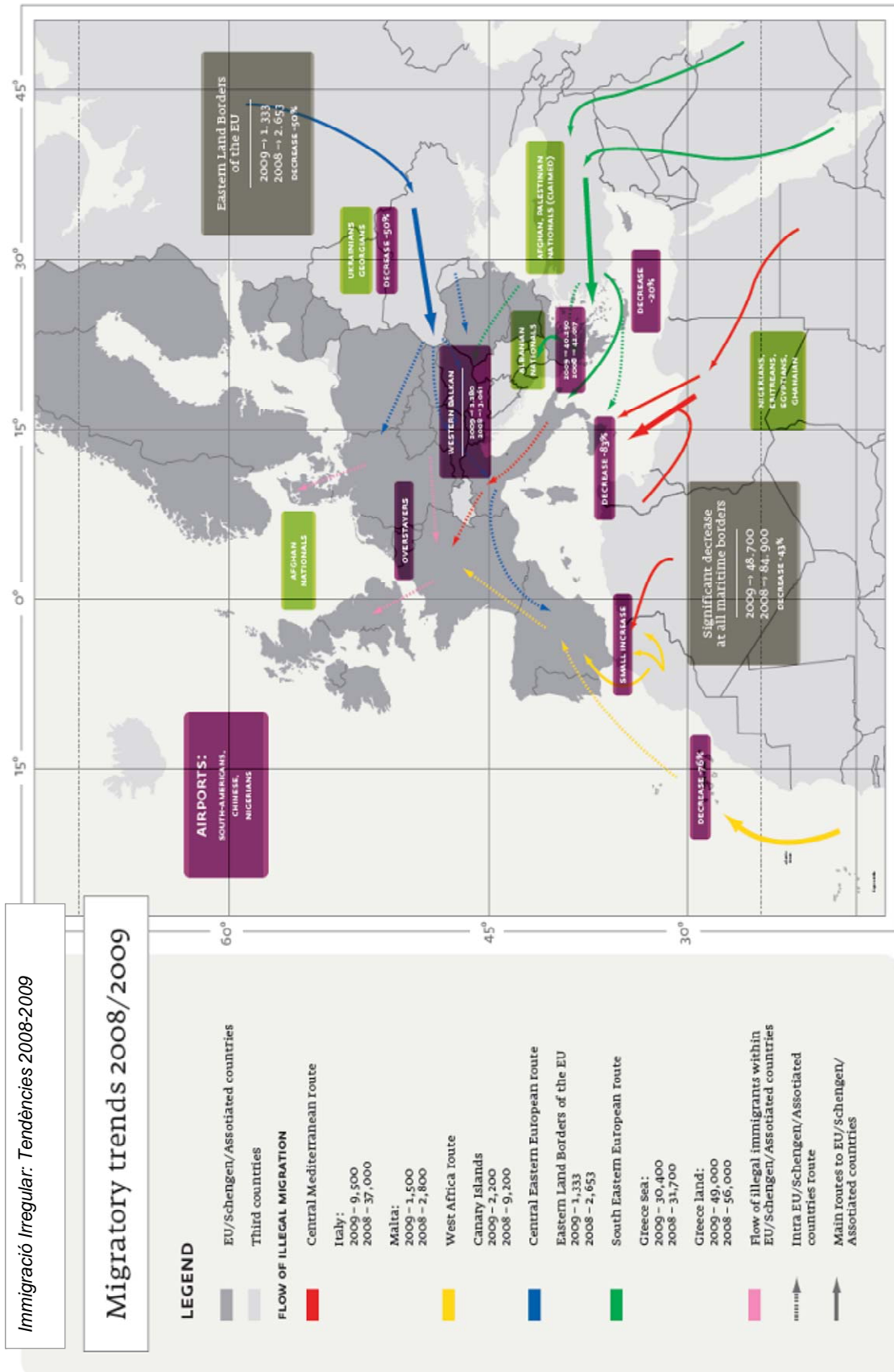
“Regulació (EC) N. 2007/2004 del Consell, de 26 d’octubre de 2004, on s’aprova la creació d’una Agència europea per a la gestió de la cooperació operativa de les fronteres exteriors dels Estats Membres de la Unió Europea (Frontex)”. DO L 349, de 25 de novembre de 2004.

“Regulació (EC) N. 863/2007 del Parlament Europeu i del Consell, d’11 de juliol de 2007, on s’estableix un mecanisme de creació dels Equips ràpids d’Intervenció a les fronteres – RABIT” que modifica la “Regulació (EC) 2007/2004 del Consell, de 26 d’octubre, on s’aprova la creació d’una Agència europea per a la gestió de la cooperació operativa de les fronteres exteriors dels Estats Membres de la Unió Europea (Frontex)”.

“Regulació (EC) N. 526/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de març de 2006, on s’estableix un Codi comunitari de normes per al creuament de persones per les fronteres (Codi de fronteres de Schengen)”.

“Recomanació de la Comissió EC(2006) 5186 final, de 6 de novembre de 2006, on s’estableix el *Manual Pràctic Comú de la Polícies de Fronteres (Schengen Handbook)*, per ser utilitzat per les autoritats competents dels EM l’aplicació del control fronterer de persones”. Darrera modificació: “Recomanació de la Comissió EC(2010) 5559 final, de 16 d’agost de 2010, on es modifica l’esmentada “Recomanació de la Comissió EC(2006) 5186 final, de 6 de novembre de 2006 (...) *Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)*”.

Annex 1



Polícia i prevenció de la delinqüència¹

Laurence W. Sherman

Resum

Les polítiques públiques haurien de basar-se en evidències científiques, però aquest no és el model que inspira habitualment la prevenció de la delinqüència. La inèrcia professional, les evidències anecdòtiques o la ideologia política condicionen el disseny de programes preventius que, en rigor, són d'eficàcia desconeguda. Aquests programes poden funcionar o no i, el que és pitjor, fins i tot poden tenir efectes indesitjats. Però en no identificar i prioritzar els programes que han demostrat amb rigor ser eficaços en la prevenció de la delinqüència, els directius públics estan eludint la seva responsabilitat.

La majoria de la pràctica policial encara està dominada pels costums, les opinions, les teories i les impressions subjectives dels professionals implicats. I això és aplicable al camp de la prevenció en un sentit ampli, més enllà de la pràctica policial.

L'any 1996, una llei federal requeria que el ministre de Justícia dels Estats Units facilités al Congrés una avaluació independent de l'eficàcia dels programes de prevenció de la delinqüència subvencionats pel Ministeri de Justícia dels Estats Units. I la llei requeria que aquesta avaluació "emprés estàndards i metodologies rigorosos i científicament reconeguts."

Després d'un concurs extern, l'Institut Nacional de Justícia (NIJ) va seleccionar la proposta d'un grup del Departament de Criminologia i Justícia Penal de la Universitat de Maryland per portar a terme l'avaluació. Amb un temps molt breu, els autors van aconseguir analitzar una mica més de 500 programes per a la prevenció de la delinqüència i redactar un informe de 565 pàgines. Aquest informe, elaborat per Lawrence Sherman i els seus col·legues, es va publicar el 1997 amb el títol *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising (La prevenció de la delinqüència: què funciona, què no funciona i què promet)*.² El *New York Times* va considerar que aquest informe era "l'estudi més exhaustiu fet mai sobre la prevenció de la delinqüència".

Paraules clau

Prevenció, delinqüència, patrullatge, estratègies policials, avaluació, mesura dels resultats, dissenys experimentals, metodologia.

¹ Traducció adaptada de: *Preventing Crime. What works, what doesn't, what's promising. A report to the United States Congress*. Capítol 8: "Policing for Crime Prevention", L. W. Sherman i col·laboradors. Universitat de Maryland, 1996. [<Disponible a Internet a text complet>](#)

² Posteriorment a aquest informe del 1997, es va preparar l'informe *Breu recerca* de l'Institut Nacional de Justícia amb el mateix títol (Sherman [et al.], 1998) que en resumeix les conclusions, i l'any 2003 se'n va dur a terme una edició ampliada i actualitzada. SHERMAN, L.W. [et al.]. *Evidence-Based Crime Prevention*. [ed.] Routledge, London, New York, 2003.

1. Introducció

La prevenció de la delinqüència ha generat malentesos. Massa sovint s'ha oposat la "prevenció" i el "càstig" com a conceptes excloents, que contraposarien les respostes "toves" (de caràcter preventiu) a les respostes "dures" (de caràcter penal). Però la criminologia desconeix aquesta contraposició. És com si un debat públic sobre física hagués suscitat una contraposició entre flames i llumins. Les flames són un resultat, mentre que els llumins no són més que l'eina per aconseguir aquest resultat. Hi ha altres eines perquè el combustible prengui foc, des d'una lupa a un barril de pólvora.

De la mateixa manera, la prevenció de la delinqüència és un resultat, mentre que el càstig només és una eina possible per aconseguir-ho. Alguns tipus de càstigs poden ser preventius per a alguns tipus de delinqüents, mentre que altres poden ser "criminògens" i altres no tenir cap efecte.

Per tant, la prevenció de la delinqüència es defineix no tant per les intencions que tinguin els seus responsables, sinó per les conseqüències de la seva actuació. I aquestes conseqüències es poden valorar, de diverses maneres: segons l'efecte sobre el nombre de casos delictius o sobre el nombre de delinqüents. També es poden valorar segons la quantitat de danys que s'han previngut o pel nombre de víctimes a qui s'hagi causat algun dany. El que totes aquestes opinions comparteixen, però, és que se centren en els efectes observats i no en el contingut "dur" o "tou" d'un programa.

Fora d'això, l'evidència científica pot mostrar que dos programes preventius diferents "funcionen", però un pot ser molt més rendible que l'altre. Per exemple, un pot reduir els episodis delictius en un 50% i l'altre en un 20%; o un pot reduir la delinqüència entre els joves i tenir, per tant, efectes durant un període de temps més perllongat que un altre. Perquè hi hagi un debat ben informat sobre la prevenció de la delinqüència calen, doncs, mesures de rendiment que combinin la magnitud i la durada en l'efecte d'un programa. Tot i que les mesures de "rendibilitat" i els períodes de "recuperació" acurats són una eina estàndard en les decisions d'inversió empresarial, no han estat gens presents en els debats sobre polítiques per a la prevenció de la delinqüència.

Això no obstant, no n'hi ha prou amb comparar els resultats de diferents programes alternatius, ja que les diferències poden dependre dels efectes d'altres polítiques públiques o de les condicions econòmiques i socials de l'entorn. Però això no justifica el pessimisme. Hi ha prou evidències sobre el funcionament de determinats programes preventius per insistir en la necessitat de dur a terme un treball d'avaluació sistemàtica

que mesuri els resultats obtinguts en diferents entorns i contextos institucionals. Aquesta estratègia és fonamental per constituir un cos de coneixements sobre les connexions exactes entre el context i l'eficàcia d'un programa preventiu.

Esperem que una major atenció a la interdependència de les actuacions públiques ens ajudarà a descobrir com dissenyar diversos programes simultanis per poder prevenir la delinqüència millor del que ho hem fet fins ara. Fora d'això, el fracàs aparent d'algunes iniciatives tampoc justifica el pessimisme. Els avenços han estat sovint precedits de proves i d'errors, des de la invenció de la bombeta fins al desenvolupament de la vacuna contra la poliomielitis. El fet que s'hagin trobat èxits en la prevenció de la delinqüència en cada un dels contextos institucionals estudiats suggereix que s'ha de perseverar en l'assaig i en la detecció dels errors, és a dir, en la mesura dels resultats.

Per a la majoria de professionals, la prevenció de la delinqüència és un art. No obstant això, la mesura científica dels efectes d'un programa permet avaluar i orientar la pràctica d'aquest art, tenint en compte les característiques de l'aportació científica i, en primer lloc, els seus punts forts i febles. Evidentment, el coneixement científic és provisional ja que l'exactitud de les generalitzacions a tots els programes que s'extreu d'una o de set evidències diferents basades en experiències específiques sempre és incerta. Però, en contraposició, les lleis de la ciència ofereixen un camí consistent i objectivable per extreure conclusions sobre els efectes d'un programa.

Més precisament, les regles de la ciència són relativament clares pel que fa a la manera de comprovar les causes i els efectes d'una actuació (la seva "validesa interna"). Les regles són molt menys clares, sobretot en les ciències socials, quan es tracta d'establir fins a quin punt es poden generalitzar els resultats d'una actuació a altres actuacions (la "validesa externa"). Per exemple, uns resultats validats internament, amb proves contundents, sobre com reduir l'abús infantil entre les mares adolescents blanques, en un entorn rural, pot o no pot generalitzar-se a una població de mares adolescents afroamericanes en zones urbanes. Les dues poblacions són clarament diferents, però la qüestió de si aquestes diferències canvien els efectes del programa es poden respondre millor si es prova el programa en ambdues poblacions. La prova de la validesa externa, és a dir, la possibilitat de generalitzar uns resultats internament vàlids requereix d'una comprovació reiterada, requereix refer l'estudi en diferents entorns. Fins que això no esdevingui més freqüent, l'avaluació dels programes preventius continuarà patint d'una validesa externa incerta.

En tot cas, hi ha regles ben establertes per avaluar el nivell de certesa d'una conclusió que s'expliquen detalladament en els grans estudis de referència, sobretot el de Cook i

Campbell (1979). I sobre aquestes bases, s'han desenvolupat sistemes de classificació simplificats, com l'Escala de Mètodes Científics dissenyada per l'equip de la Universitat de Maryland,³ l'objectiu de la qual és establir un sistema simple i clar per valorar la validesa interna dels estudis i posar-la en coneixement dels estudiosos, els polítics i els professionals. El que es pretenia és que cada valor de l'escala reflectís de manera nítida les característiques metodològiques de l'estudi puntuat, d'acord amb els criteris de classificació següents:

Nivell 1: correlació entre un programa de prevenció i una mesura de delinqüència en un moment donat (per exemple, "les zones amb televisió en circuit tancat tenen una taxa de delinqüència inferior que les zones en què no n'hi ha".)

Aquest disseny no aconsegueix excloure moltes de les amenaces a la validesa interna i tampoc no aconsegueix establir un ordre causal.

Nivell 2: mesures de la delinqüència abans i després de dur a terme un programa preventiu, sense fer mesures idèntiques en poblacions comparables (per exemple, "la delinqüència disminueix després d'instal·lar un sistema de videovigilància, però no s'ha dut a terme una comparació sistemàtica amb altres zones").

Aquest disseny estableix un ordre causal, però no aconsegueix excloure moltes amenaces a la validesa interna. Cook i Campbell (1979) consideraven els dissenys del nivell 1 i del nivell 2 inadequats i impossibles d'interpretar.

Nivell 3: mesures de la delinqüència abans i després del programa en poblacions experimentals i de control comparable (per exemple, "la delinqüència ha disminuït després d'haver instal·lat televisió en circuit tancat en una zona experimental, però no hi ha hagut cap disminució de la delinqüència en una zona de control comparable").

Cook i Campbell (1979) el consideraven com el disseny interpretable mínim i en aquest llibre també el considerem com el disseny mínim per extreure conclusions sobre què funciona. Exclou moltes amenaces a la validesa interna. Els problemes principals se centren en els efectes de selecció i regressió al mitjà, és a dir, que els grups experimentals i de control no siguin estrictament comparables i que alguns grups tinguin nivells de partida molt desviats respecte a la mitjana.

³ Escala SMS en les seves sigles angleses. En l'equip de Lawrence W. Sherman a la Universitat de Maryland van col·laborar David P. Farrington, Denise C. Gottfredson i Brandon C. Welsh..

Nivell 4: mesures de la delinqüència abans i després del programa en múltiples unitats de control i experimentals, que permetin controlar altres variables que influeixen en la delinqüència (per exemple, “la victimització de zones vigilades per televisió en circuit tancat ha disminuït per comparació a la victimització de les zones de control després de controlar les característiques victimològiques de les zones”).

Aquest disseny té un control estadístic millor de les influències externes sobre el resultat i per això resol les amenaces de selecció i regressió de manera més adequada.

Nivell 5: l'assignació aleatòria als grups experimentals i de control. Si s'assigna un nombre prou gran d'unitats d'estudi de manera aleatòria, les zones experimentals seran equivalents a les zones de control dins dels límits de la fluctuació estadística. I això permet suposar que una diferència en els resultats entre els grups experimentals i els de control serà deguda al programa que s'està avaluant, en aquest exemple, la vigilància amb càmeres en circuit tancat. Per això, aquest disseny supera els problemes de selecció i regressió i compta amb la validesa interna més elevada.

Adicionalment, l'Escala de Mètodes Científics que acabem de descriure va valorar en cada un dels estudis analitzats les dimensions següents de la seva qualitat metodològica:

- a) L'anàlisi estadística era l'adequada?
- b) La grandària de la mostra era suficient?
- c) La no-resposta era excessiva o hi havia pèrdua d'unitats mostrals al llarg de l'estudi?
- d) La fiabilitat i la validesa dels mesuraments era adequada?

Si hi havia algun problema greu en alguna d'aquestes àrees, l'Escala de Mètodes Científics podia baixar la valoració obtinguda pel disseny inicial de l'estudi en 1 punt. Per exemple, un experiment aleatoritzat amb problemes d'implementació seriosos (per exemple, una disminució elevada de les unitats mostrals al llarg del temps de durada del programa) podia rebre una puntuació de nivell 4 en lloc de nivell 5, ja que els problemes d'implementació comporten una reducció de la comparabilitat entre les unitats experimentals i de control i d'aquesta manera redueixen la validesa interna.

L'apreciació de la validesa externa es va centrar en l'acumulació de proves provinents de diferents estudis. I, en tot moment, es va fer un esforç per comunicar la fiabilitat científica de les evidències existents en l'àmbit preventiu de manera alhora rigorosa i entenedora. I, en aquest sentit, es van classificar els estudis disponibles en quatre categories: què funciona, què no funciona, què promet i què es desconeix. Vegem-ho amb més detall.

a) Programes que funcionen

Es tracta de programes que sabem amb prou certesa que prevenen la delinqüència o en redueixen els factors de risc en els tipus de contextos socials en què s'han avaluat i per als quals els resultats es poden generalitzar en contextos similars. Un programa classificat en aquesta categoria ha d'haver superat, almenys, dos estudis de nivell 3 amb proves significatives que demostrin la seva eficàcia i un predomini de l'evidència obtinguda en altres estudis en la mateixa direcció.

b) Programes que no funcionen

Es tracta de programes que creiem amb força certesa que no aconseguiran prevenir la delinqüència o reduir-ne els factors de risc tenint en compte els mateixos criteris científics que s'han fet servir per decidir què funciona. Per a la classificació de "no funciona", hi ha d'haver com a mínim dos estudis de nivell 3 (com a mínim) amb proves significatives que demostrin la ineficàcia i un predomini de l'evidència obtinguda en altres estudis en la mateixa direcció.

c) Programes prometedors

Es tracta de programes per als quals el nivell de certesa de l'evidència disponible és massa baix per permetre extreure'n conclusions generalitzables, però que té certa base empírica a l'hora de preveure que amb més investigació es podrien extreure aquestes conclusions. Per a la classificació de "promet", cal un estudi de nivell 3 (com a mínim) amb proves que demostrin l'eficàcia.

d) Programes d'eficàcia desconeguda

Qualsevol programa que no es trobi en alguna de les tres classificacions anteriors es considera que té efectes desconeguts.

En un plantejament molt estricte, caldrien com a mínim dos estudis de nivell 5 per demostrar que un programa és eficaç (o ineficaç), i els resultats d'altres estudis haurien d'estar predominantment en favor de les mateixes conclusions. Això no obstant, Si s'empra un llindar tan estricte hi hauria poc a dir sobre la prevenció de la delinqüència basant-se en els estudis existents. De manera que s'ha optat per una via intermèdia entre aconseguir molt poques conclusions amb gran certesa i aconseguir moltes conclusions amb poca certesa. Aquest és un dilema que també es planteja en altres disciplines de les ciències socials, com ara l'educació i el treball social.

2. Policia i prevenció de la delinqüència

Quan hi ha més policies, es produeixen menys delictes. Moltes persones comparteixen aquesta opinió, inclosos una part dels professionals de la policia. Però també són nombrosos els sociòlegs i els criminòlegs que pensen que la policia fa una contribució mes aviat petita a la prevenció i el control de la delinqüència, almenys per comparació a altres institucions socials com ara la família o els mercats laborals.

La veritat resideix probablement en algun punt entre totes dues afirmacions. El fet que més policia comporti necessàriament més prevenció, pot dependre de la mesura en què la policia centri la seva activitat en objectius específics, en tasques concretes, moments, individus i llocs concrets. Especialment, pot dependre del fet que la policia treballi allà on es concentren els delictes i en els moments en què es produiran amb més probabilitat. Focalitzar preferentment l'atenció de la policia en els factors de risc: aquesta sembla la clau de l'eficàcia en la prevenció que pot fer la policia.

La relació *policia - factors de risc* és la conclusió més important en relació amb la prevenció a què s'ha arribat després de tres dècades d'investigacions. Les estratègies tradicionals que sustentaven la filosofia reactiva, és a dir, (1) més policies per respondre en menys temps les demandes d'actuació immediata, (2) patrulles aleatòries sense objectius predeterminats i (3) detenció d'autors de delictes ja consumats, no han demostrat ser eficaces. Més recentment, la policia comunitària, si no s'orienta clarament cap als factors concrets de risc, tampoc ha produït efectes preventius sobre la delinqüència de caràcter general.

En canvi, han mostrat una notable eficàcia preventiva aquestes altres tres estratègies: les patrulles dirigides, les detencions proactives i les estratègies de solució de problemes [*solving problem*] a llocs d'alta conflictivitat. És a dir, la policia és capaç, en efecte, de prevenir els robatoris, el desordre, la violència armada, la conducció en estat d'embriaguesa i la violència domèstica, però només en circumstàncies determinades i sempre i en la mesura que faci ús d'uns mètodes determinats. Els últims anys, un nombre creixent de directius policials han incorporat aquestes conclusions a les seves estratègies de lluita contra la delinqüència.

En l'origen d'aquest procés, el 1979, el professor de Dret de la Universitat de Wisconsin Herman Goldstein va dirigir l'atenció cap a les coses concretes que fa realment la policia; i a partir d'aquí estudià com es podien concentrar els recursos per tractar les causes

immediates i concretes de la inseguretat ciutadana. El nou paradigma és conegut com a "policia orientada a la solució de problemes" (*problem-oriented policing*).

Una de les troballes recents que més sorprenen és el grau en què els mateixos policies poden arribar a ser un factor de risc inductor de delinqüència, senzillament fent ús de procediments percebuts com a injustos. Hi ha indicis seriosos, modestos en termes científics però consistents, que avalen la hipòtesi que, com menys respectuosos són els policies respecte als sospitosos i els ciutadans en general, menys gent complirà la llei.

Segons això, canviar l'"estil" policial pot ser tan important com dedicar l'essencial de l'activitat policial a objectius predeterminats. Així, un estil i una pràctica policials més legítims als ulls de la gent, en particular els joves d'alt risc delictuós, poden ser, a llarg termini, una de les estratègies preventives policials més efectives.

Aquest capítol comença amb una repassada de les vuit hipòtesis principals sobre com pot la policia fer prevenció (vegeu la pàgina següent). Tot seguit, descriu la diferent validesa científica d'aquestes hipòtesis en funció del rigor dels mètodes emprats en les investigacions. S'ofereix un resum de les conclusions d'aquests estudis i una avaluació de la qualitat del mètode corresponent, per arribar a saber, finalment, què funciona, què no funciona i què sembla que pot funcionar. També s'hi reconeixen i analitzen els principals forats en els nostres coneixements.

El capítol acaba amb recomanacions, derivades d'aquestes conclusions.

3. Vuit hipòtesis principals sobre policia i delinqüència

En igualtat de condicions:

1. **Dotacions de policia.** Com més policia operativa, menys delinqüència.
2. **Resposta ràpida.** Com menys temps passa entre l'ordre de servei i l'arribada al lloc del fet, menys delinqüència.
3. **Patrulles aleatòries.** Com més patrulles aleatòries, la percepció d'"omnipresència" policial produirà efectes dissuasius sobre la delinqüència als llocs públics.
4. **Patrulles dirigides.** Com més focalitzada sigui la presència policial als llocs exactes d'alt risc delictuós, menys delictes s'hi produiran.
5. **Detencions reactives.** Com més detencions faci la policia en resposta a fets denunciats o observats directament, menys delictes es produiran.

6. **Detencions proactives.** Com més alt sigui l'índex de detencions (derivades d'investigacions preventives de delictes greus) a iniciativa de la policia, menys seran els índexs de delictes greus.
7. **Policia comunitària.** Com més i millors relacions hi hagi entre la policia i els ciutadans, menys delinqüència.
8. **Policia orientada per/cap als problemes.** Com més i millor sàpiga la policia identificar i minimitzar les causes immediates de pautes delictuoses específiques, menys delinqüència hi haurà.

Descripció de les vuit hipòtesis sobre prevenció policial

3.1 Les dotacions policials

La pretensió que la dimensió de les dotacions policials té efectes preventius no és una "teoria" en un sentit científic. La idea es va desenvolupar com la "doctrina" d'una determinada política pública generada a l'emparedat del debat democràtic sobre què s'ha de fer en relació amb la delinqüència: *prevenció*, va ser la resposta.

Tot i això, la doctrina no es basava únicament en especulacions, sinó també en els resultats de diversos "projectes (orientats a la) demostració". Convé assenyalar-ne un que va ser supervisat per un tribunal, conegut com *Bow Street Runners* (Lee, 1901 [1971]; Pringle, 1955), i un altre desenvolupat per la Policia Fluvial del Tàmesi, un cos de titularitat pública però de gestió privada (Stead, 1977). La idea, però, es va anar perfilant a partir d'una percepció determinada del que va passar al llarg del segle XIX, quan la delinqüència minvava progressivament, mentre augmentava el nombre de policies (Gurr et al., 1977:93-96; 140). Molts observadors hi van veure una relació de causa–efecte i, per tant, es considerava que com més policia, menys delictes.

3.2 Resposta ràpida

La formulació més general d'aquesta hipòtesi és que, com menor sigui el temps entre l'ordre de servei –des del centre de control– i l'arribada al lloc dels fets, més probabilitats hi ha de detenir els malfactors abans que fugin. S'atribueixen a la resposta ràpida tres efectes preventius: (1) una reducció dels danys, gràcies al fet que la policia interromp un procés delictuós; (2) més efecte dissuasiu, per l'amenaça de detenció i càstig, que la ràpida intervenció policial reforça; (3) més neutralització de delinqüents per la detenció i l'empresonament dels autors, amb el reforçament dels mitjans de prova que la flagrància

fa possible, gràcies a la rapidesa de la resposta. Aquestes afirmacions donen per descomptat que s'ha avisat la policia durant els fets o immediatament després. Aquesta premissa, com passa amb totes les hipòtesis, ha de ser verificable empíricament, de manera que si resultés falsa, falses serien, lògicament, les hipòtesis construïdes sobre la presumpció de la seva validesa.

3.3 Patrulles aleatòries

Els primers policies de demarcació havien d'efectuar recorreguts preestablerts per vigilar llocs específics en hores concretes; a més a més, la seva activitat patrullera estava sotmesa a unes pautes molt rígides (Reiss, 1992). La introducció i generalització dels telèfons de tres xifres i dels vehicles automòbils, fent possible respostes molt més ràpides, va posar fi a aquelles primeres patrulles dirigides i va permetre als agents de patricular a l'atzar per demarcacions molt més grans.

Aquesta estratègia es basava en la teoria segons la qual la impredecibilitat del recorregut de la patrulla crearia una sensació d'"omnipresència" de la policia que dissuadiria de la comissió de delictes als llocs públics. El cap de la policia de Chicago, després degà de Criminologia de Berkeley, Orlando W. Wilson (1963:232), ha estat habitualment citat com el proponent d'aquesta teoria. Wilson també era partidari de completar l'estratègia amb una anàlisi constant de les càrregues de feina assignades als diferents torns i les zones de patrullatge; la pràctica policial moderna, però, ha variat poc l'assignació de patrulles per hores i llocs. No obstant això, molts caps de policia i alcaldes sostenen que amb més agents patrullant d'aquesta manera es reduiria la delinqüència.

3.4 Patrulles dirigides

Des de la introducció de l'anàlisi delinqüencial amb assistència d'ordinador és possible identificar les pautes i les tendències delictuoses amb una precisió molt superior. La policia l'ha fet servir per concentrar els seus recursos en hores i llocs amb risc més alt de delictes greus. La hipòtesi és que una presència més gran de patrulles policials als llocs crítics i a les hores crítiques d'activitat delictuosa produirà menys delictes en aquests llocs i hores. El fonament epidemiològic d'aquesta afirmació és una sèrie d'investigacions, finançades per l'Institut Nacional de Justícia dels Estats Units (NIJ), que mostren que el risc delinqüencial està extremament localitzat, fins i tot als veïnats amb un índex delictuós alt, i amb grans variacions d'un lloc a l'altre (Pierce, Spaar i Briggs, 1988; Sherman, Gartin i Bürger, 1989).

3.5 Detencions reactives

De la mateixa manera que la patrulla, les detencions també es poden focalitzar o no cap als factors de risc delinqüencial. Les detencions que aquí anomenem *reactives* es refereixen a aquelles que es practiquen com a resposta a denúncies concretes de ciutadans concrets. En teoria, com passa amb la patrulla aleatòria (xarxa que es llança al mar, a veure què hi entra), les detencions reactives són una mena d'avís genèric a tothom sobre la possibilitat de ser detingut en qualsevol moment si hi ha motius que ho justifiquin.

La realitat és que aquesta xarxa hipotètica hauria de ser molt fina, perquè de l'observació de milers de "contactes" –físics o visuals– de policies amb sospitosos es dedueix que la policia decideix **no** detenir en la majoria dels casos en què sembla que hi ha base legal per fer-ho (Black, 1980; Smith i Visser, 1981). La decisió de no detenir ha estat denunciada pels grups de defensa de les víctimes dels delictes, que sostenen que més detencions produirien menys delictes.

Aquesta hipòtesi de la dissuasió genèrica s'expressa a dos nivells de l'anàlisi: un nivell "general" o referit al conjunt de la comunitat i un nivell "específic" o de caràcter individual. La hipòtesi de nivell individual ha estat qüestionada durant dècades pels sociòlegs i, fins i tot, per alguns policies, que postulen exactament el contrari, és a dir, que la detenció, sobretot per delictes menys greus (els més comuns amb gran diferència), provoca en l'autor una resposta que el porta a cometre altres delictes més endavant, amb més probabilitat que si no hagués estat detingut.

3.6 Detencions proactives

Com en el cas de les patrulles dirigides, les detencions proactives (resultants d'investigacions a iniciativa de la policia) concentren els recursos de la policia sobre objectius d'alt risc. La hipòtesi és que una gran probabilitat de detenció en relació amb un segment molt estret de delictes o delinqüents tindrà millors resultats que una petita probabilitat de detenció en relació amb un ampli ventall de delictes o delinqüents.

Aquesta teoria s'ha posat a prova recentment mitjançant investigacions sobre quatre objectius primaris d'alt risc: (1) delinqüents greus "crònics", (2) sospitosos de robatoris potencials, (3) llocs i àrees de tràfic de drogues i (4) llocs i hores d'alt risc per concentració de conductors ebris. Totes, llevat de la primera, es poden verificar examinant l'índex delinqüencial; la hipòtesi sobre els delinqüents greus crònics es verifica examinant la taxa d'incapacitació, per empresonament.

Una altra versió de la hipòtesi de les detencions proactives rep el nom de *tolerància zero*, basada en la teoria de les *finestres trencades* (Wilson and Kelling, 1982). Segons aquesta teoria, les àrees d'aparença desordenada i fora de control generen un clima que atrau la transgressió violenta, de la mateixa manera que una finestra amb un vidre trencat atrau més pedres que acabaran trencant tots els vidres. La hipòtesi en termes de prevenció és que com més detencions faci la policia, fins i tot per petites faltes, menys delictes greus hi haurà (Skogan, 1990).

a) Policia comunitària versus policia orientada a la resolució de problemes

Les hipòtesis sobre policia comunitària i policia orientada a la resolució de problemes presenten una focalització molt menor que les anteriors, fins al punt que alguns analistes han desaconsellat intentar ni tan sols verificar-les (Moore, 1992). Totes dues comporten moltes més variants i possibles combinacions de les activitats de policia que les molt delimitades hipòtesis de la dissuasió.

Els defensors de les hipòtesis creuen, però, que aquesta versatilitat o flexibilitat és precisament la que els dóna més valor. La naturalesa i les causes dels problemes delinqüencials són tan diverses, diuen, que la policia, si vol fer una prevenció eficaç, ha d'actuar en conseqüència i treballar amb molts elements alhora.

S'ha dit sovint que la policia comunitària i l'orientada a la resolució de problemes són estratègies que es sobreposen (Skogan, 1990; Moore, 1992). La realitat, però, és que tenen arrels històriques i teòriques molt diferents. La policia comunitària neix de la crisi de legitimitat derivada dels disturbis racials urbans dels anys seixanta, les causes pròximes dels quals foren atribuïdes a la policia per tot un seguit d'informes oficials, com ara el de la Comissió Presidencial per a la Seguretat Pública i l'Administració de Justícia, el 1967, i el de la Comissió Nacional Consultiva sobre els Desordres Civils, el 1968.

Els informes afirmaven que la policia havia perdut el contacte amb els grups minoritaris de veïns en substituir les patrulles a peu per vehicles radiopatrulles i aplicar la llei de manera més rigorosa. De diverses maneres, s'exigia de la policia que incrementés la seva relació amb els ciutadans en situacions més positives que les que es produeixen quan es respon a una trucada urgent. Després, durant gairebé tres dècades, la hipòtesi de la policia comunitària ha insistit que incrementar la quantitat i la qualitat dels contactes policies – ciutadans redueix la delinqüència (Kelling, 1988).

La policia orientada a la resolució de problemes, al contrari, va néixer de la crisi de confiança en l'eficàcia preventiva de la policia que van provocar als anys setanta alguns dels estudis que s'analitzen en aquest capítol. Com deia un dels primers analistes en aquest camp (Gary Hayes, 1979), els estudis venien a dir als caps de policia que res del que estaven fent –principalment posar més policies als carrers en patrulles aleatòries i augmentar la rapidesa de les respostes– resultava útil per combatre la delinqüència.

Va ser aleshores quan el professor Goldstein (1979) proposà una nova estratègia, un nou paradigma: la policia orientada pels i cap als problemes, amb contacte amb els ciutadans o sense. En la policia comunitària, el concepte central és la relació amb la comunitat com un fet bo en si mateix; en la policia orientada a la resolució de problemes, el concepte nuclear són els *resultats*, és a dir, l'efecte de l'activitat policial sobre la seguretat pública, incloent-hi la prevenció (sense limitar-s'hi, però). De tota manera, la policia comunitària també s'ha justificat pels seus suposats efectes sobre la delinqüència, el menor dels quals no ha estat precisament l'argument en favor dels 100.000 nous agents de policia pagats amb fons federals.

3.7 Policia comunitària

Segons la teoria, els efectes preventius de l'estratègia de la policia comunitària s'han de produir principalment mitjançant quatre aplicacions:

a) Vigilància veïnal (neighbourhood watch)

Aquesta hipòtesi serveix de justificació a un dels programes de policia comunitària més estesos [als Estats Units], els *vigilants de bloc*, consistent a incrementar el nombre de veïns voluntaris disposats a observar el veïnat i comunicar-se amb la policia quan creguin que tenen alguna cosa significativa a dir, fet que, conegut pels malfactors, els dissuadiria de cometre actes delictuosos.

b) Informació comunitària (community-based intelligence)

Aquesta hipòtesi justifica reunions freqüents amb els veïns (Sherman *et al*, 1973) i els contactes informals, que la policia estimula de diverses maneres, com ara situant "oficines-botiga" [*storefront offices*] als carrers o augmentant les patrulles a peu (Trojanowicz, 1986) o mitjançant altres mètodes, però sempre amb el mateix objectiu: incrementar el flux d'informació, dels ciutadans cap a la policia, sobre delictes i delinqüents. Amb això augmentaria també la probabilitat de fer detencions, amb els

efectes dissuasius corresponents. Un augment del flux d'informació ciutadana pot així mateix fer augmentar l'eficàcia preventiva de la policia mitjançant estratègies orientades a la resolució de problemes.

c) Informació al públic sobre prevenció i autoprotecció

Aquesta hipòtesi és exactament l'oposada a l'anterior i consisteix a augmentar el flux d'informació de la policia als ciutadans sobre les maneres de protegir-se i de prevenir ser víctimes d'actes delictuosos, especialment quan s'observen canvis en els *modus operandi* dels delinqüents o quan apareixen riscos nous. L'última versió d'aquesta idea és el *911 a l'inrevés*, [o "el 911 informa"], segons la qual la policia envia informació, per carta o per fax, a llistes de residents i comerciants que prèviament han requerit el servei.

d) Legitimació de la policia

Ateses les arrels històriques de la policia comunitària, és possible que la interpretació més convincent, teòricament parlant, d'aquesta hipòtesi sobre prevenció sigui la necessitat de legitimar la policia, guanyant o recuperant la confiança del públic com a institució justa i equànime en les seves "maneres" i procediments (Eck i Rosenbaum, 1994).

Un recent treball teòric i d'investigació bàsica sobre la idea d'una "justícia procedimental"⁴ (Tyler, 1990) ofereix una versió d'aquesta hipòtesi més elaborada que la dels anys seixanta. Segons aquesta versió, no es tracta principalment de legitimar la policia per així obtenir la cooperació de la gent en el manteniment de la llei i l'ordre. La veritable qüestió de fons és que una institució policial legitimada [pels seus procediments percebuts com a *justos*] és per ella mateixa un factor que genera una adhesió generalitzada a la llei i respecte per les normes de convivència. Hi ha fins i tot indicis que els mateixos policies perden el respecte a la llei –per la desmoralització que pateixen– quan l'apliquen amb procediments [percebuts com a] injustos (Sherman, 1974).

3.8 Policia orientada a la resolució de problemes

Aquest enfocament ofereix infinites hipòtesis específiques sobre prevenció, totes tributàries del principi següent: com més pugui la policia delimitar, identificar i minimitzar

⁴ *Procedural justice*, referida a les "formes" de fer, de treballar, no en el sentit "processal" o d'una part de "l'administració" de justícia. N. del T.

les causes pròximes de les pautes específiques dels delictes, menys delictes es produiran. Els últims anys aquesta afirmació ha adoptat dues formes principals relatives a:

a) Els productes o objectes criminògens

Com més capaç sigui la policia de remoure objectes criminògens (pel seu valor) dels entorns i llocs propicis a l'actuació delictuosa, menys delictes s'hi produiran. L'afirmació neix de l'èmfasi creixent en les causes [pròximes] del fet delictuós, és a dir, com a esdeveniment que es produeix en un lloc i un moment determinats. Es considera, des d'aquesta perspectiva, que els elements circumstancials són, fins i tot, independents, almenys en part, de les altres causes que porten a unes persones a delinquir (Hirschi, 1986). Com diuen les teories sobre prevenció situacional, la premissa és que molts delictes requereixen determinades precondicions, com ara que hi hagi pel mig alguna arma de foc o diners a la vista, o algun objecte o propietat mobiliària valuosa "visible" (Cohen and Felson, 1979).

b) La coincidència de delinqüents i víctimes

Una altra condició prèvia perquè es produeixin fets criminals violents és que les víctimes i els delinqüents coincideixin en el temps i el lloc. Una de les teories bàsiques de l'estratègia de solució preventiva de problemes és precisament evitar que arribin a creuar-se els components bàsics de l'esdeveniment delictuós: com més eficaç sigui la policia a reduir l'encreuament en temps i lloc de delinqüents amb objectius "atractius", menys delictes hi haurà.

4. Verificació de les hipòtesis

Totes aquestes hipòtesis plantegen reptes formidables a la comprovació científica. El mesurament de la delinqüència es difícil en qualsevol circumstància, més encara quan es tracta d'experiments on hi ha pel mig variacions de les pràctiques habituals de la policia. I si per als responsables policials el control de l'activitat policial ja és difícil en condicions normals, ho és més encara amb protocols d'experimentació. Mesurar les moltes i diverses dimensions de l'activitat policial, des de l'esforç fins a les maneres i els procediments, és car i sovint imprecís. Hi ha pocs estudis que hagin aconseguit produir proposicions científiques sòlides sobre qualsevol d'aquestes hipòtesis. No obstant aquesta feblesa metodològica de la majoria dels estudis, en podem inferir, per acumulació de dades,

algunes conclusions sobre la manera en què la policia combat la delinqüència i els resultats en cada cas.

Les pràctiques policials es mesuren generalment a partir de les enquestes als ciutadans i de l'anàlisi dels registres policials, o no es mesuren pas. Hi ha un sol cas en què el mesurament s'ha fet per observació directa de l'activitat patrullera. Llevat d'aquest cas, no és clar quin d'aquests mètodes és superior als altres en l'obtenció d'inferències vàlides sobre les pràctiques reals de la policia. La diferència més gran en les avaluacions policials rau no en els mètodes de mesurament, sinó en el corresponent disseny bàsic de la recerca, és a dir, en l'estructura lògica i metodològica emprada per establir relacions causa–efecte.

Com ja s'ha indicat, en aquest informe les avaluacions de la prevenció policial s'han fet aplicant una escala de l'1 al 5; recordem-ne el significat:

- 1) correlacions de temps i lloc; per exemple, el 1995 les ciutats amb més policia tenien també més delinqüència;
- 2) diferències abans-i-després en els índexs delinqüencials *sense* grup de control; per exemple, després de multiplicar per dos les detencions de conductors ebri, els accidents mortals es van reduir en un 50%;
- 3) diferències abans-i-després *amb* grup de control; per exemple, la reducció d'un 50% dels accidents mortals es compara amb un 10% d'increment d'accidents mortals a tres ciutats de dimensió comparable i del mateix estat on no s'havia aplicat la mesura objecte d'estudi.
- 4) diferències abans-i-després amb grans mostres, tant experimentals com de control, que permeten estudiar més variables, per exemple, comparació o contrast de 30 barris organitzats en vigilants de barri amb 30 més de no organitzats;
- 5) experiments controlats aleatoris: 300 delinqüents seleccionats per un programa informàtic per tenir les mateixes probabilitats de ser detinguts van donar taxes de reincidència més altes que 300 delinqüents més seleccionats per tenir les mateixes probabilitats de ser simplement amonestats.

4.1 Dotacions policials

Tal com mostra el quadre 8.1, la majoria dels estudis sobre la incidència del nombre de policies en la delinqüència és metodològicament feble. Tots treballen sobre algun d'aquests dos plantejaments metodològics:

- a) busquen la prova de la relació causa–efecte en les vagues reals de la policia, és a dir, en situacions no experimentals en les quals es produeix una disminució brusca i dràstica del nombre de policies;
- b) investiguen les correlacions entre dotacions i índex de criminalitat.

Les proves basades en les vagues de la policia, tot i que siguin febles metodològicament, són força consistents com a indicadores de l'efecte d'aquest fet: les taxes de delinqüència pugen com coets. La metodologia més sòlida, l'ofereix l'estudi de Makinen i Takala (1980) sobre la delinqüència a Hèlsinki abans d'una vaga de la policia i durant la vaga. Els mesuraments d'Hèlsinki comprenien el recompte sistemàtic d'informacions sobre baralles esdevingudes als espais públics i els ferits ingressats als centres d'urgències com a conseqüència d'actes delictuosos violents.

Tots dos indicadors augmentaren substancialment durant la vaga, tot i que l'hivern va ser particularment rigorós. L'única prova clarament oposada a aquesta conclusió, l'ofereix l'estudi de Pfuhl (1983) sobre delictes registrats per la policia en 11 vagues als Estats Units. Cal tenir present, però, que el 89% del període considerat de "vaga" a l'estudi van ser, de fet, dies de no-vaga. És evident que el mesurament i la definició del període de vaga no permeten establir la necessària relació causa–efecte, de manera que el resultat esdevé irrellevant respecte a la conclusió a què arriba l'estudi de Makinen i Takala.

D'altra banda, cap dels mesuraments dels efectes de les vagues inclou grups de control, de manera que és possible, almenys en teoria, que els delictes haguessin augmentat dramàticament durant el període de vaga fins i tot sense la vaga. De totes maneres, les magnituds d'alguns dels increments excedien de bon tros les variacions a curt termini dels índexs delinqüencials habituals a les grans ciutats.

Així, en la vaga de la policia de Montréal, el 1969 hi va haver 50 vegades més robatoris de bancs i 14 vegades més robatoris de comerços respecte de les mitjanes ordinàries (Clark, 1969). Tot i que els plans de recerca van ser precaris, la importància dels efectes, realment grans, suggereix doncs que la supressió de la policia pot ocasionar un augment de la delinqüència.

Quadre 8.1 Dotacions de policia

Hipòtesi general: Com més policies tingui una ciutat, menys delictes patirà.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Andenaes 1974	2	1944 La policia de Dinamarca es nega a col·laborar amb els alemanys i es tanca a les casernes: gran increment de robatoris sense violència i de furts.
Clark 1969	2	Vaga policial: gran increment de delictes contra la propietat i de delictes violents.
Russell 1975	2	Igual que l'anterior, a Boston.
Sellwood 1978	2	Igual que els anteriors, a Liverpool.
Makinen i Takala 1980	2	Igual que els anteriors, a Hèlsinki.
Pfuhl 1983	1	Cap increment dels delictes durant trimestres de vaga policial.
Marvell i Moody 1996	4	Més dotacions policials a les ciutats redueixen la majoria dels tipus delictuosos.
Anàlisi dels 36 estudis	2	Més policia redueix la delinqüència; resultats febles, mètodes poc rigorosos.

No és tampoc gens clar que afegir més policies a un cos ja nombrós determinarà una disminució de la criminalitat. Un informe recent sobre 36 estudis correlacionals amb dissenys metodològics deficients no ha pogut establir la inferència que, com més policia, menys delinqüència (Marvell i Moody, 1996).

No obstant això, aquests mateixos autors han presentat una anàlisi que cobreix vint anys, referida a 56 ciutats amb més de 250.000 habitants, pertanyents a 49 estats. Emprant una tècnica complexa anomenada *test Granger*, Marvell i Moody (1996) troben indicis fiables del fet que augmentar el nombre de policies causa reduccions del nombre de delictes l'any següent. Aquest estudi puntua 4 en l'escala de fiabilitat perquè empra

múltiples grups de control, amb els quals fa comparacions, i a més a més depura les diferències existents entre aquests grups.

És cert, per contra, que a l'estudi li manca aleatorietat; tot i això és la millor demostració disponible sobre l'efecte d'incrementos (modestos) del nombre de policies. També és cert que contradiu la conclusió, preponderant, dels altres estudis. El diferent rigor metodològic, però, tendeix a donar més aviat suport a la conclusió que efectivament l'increment del nombre de policies, per ell mateix, ajuda a reduir la delinqüència en una gran ciutat o en un estat. El que ja no és gens clar és el mecanisme causal en virtut del qual es produeix aquest efecte ni com podria ser reforçat.

L'anàlisi de Marvell i Moody (1996) permet també posar a prova la hipòtesi segons la qual els beneficis preventius d'un augment del nombre de policies són més intensos a les ciutats amb taxes altes de criminalitat que al conjunt del país. L'anàlisi calcula, en efecte, que, per cada agent que s'afegeix a la policia d'una gran ciutat, s'eviten anualment 24 delictes greus (els inclosos a la relació de la part I de l'estadística oficial del DOJ⁵). Aquesta xifra es redueix a 4 per cada nou policia incorporat a qualsevol altres cos policial [local, de comtat, de trànsit, d'altres].

Com a mitjana, els territoris no urbans tenen taxes de criminalitat molt inferiors que les de les grans ciutats (les de més de 250.000 habitants). El 1995, l'índex de delictes greus va ser de 8.563 per 100.000 habitants a les grans ciutats, molt per damunt dels 5.624 per 100.000 habitants registrats per al conjunt de tots els cossos de policia. Això vol dir que, com més alta és l'amenaça delinqüencial, més importants són també els beneficis de la prevenció. L'estimació de Marvell i Moody mostra que per cada nou agent de policia que s'afegeix a una gran ciutat s'eviten sis vegades més delictes que per cada nou agent que s'afegeix de mitjana a qualsevol altre lloc.

Una explicació possible o versemblant podria basar-se en la densitat de població superior de les ciutats o, dit d'una altra manera, els policies addicionals tenen més "efecte dissuasiu a la ciutat per la seva més alta visibilitat" per habitant.

⁵ *Crime Reporting*. Tenint en compte que els tipus penals no són equivalents als nostres, integren la part I l'assassinat; l'homicidi per error o imprudència i el comès per agent de policia o particular en l'exercici legítim del càrrec o en legítima defensa, amb eximents o sense; la violació; el robatori amb intimidació; l'agressió amb intenció de causar lesions; el robatori de domicili amb força; el robatori de propietat d'altri sense violència; el robatori d'un vehicle de motor i l'incendi provocat amb estralls. N. del T.

4.2 Resposta ràpida al 911

Una de les teories més apreciades en relació amb els beneficis preventius de tenir més policia és que redueix el temps de resposta. Els estudis sobre aquesta teoria són un exemple excel·lent de fins a quin punt poden variar les conclusions d'investigacions realitzades amb diferents graus de rigor metodològic. Els primers estudis sobre els temps de resposta van produir un notable suport a l'hipòtesis de la resposta ràpida: suggerien que l'estalvi de minuts en el temps de resposta podia representar la detenció de molts més delinqüents.

L'aplicació d'aquesta hipòtesi a la pràctica policial va suposar el desenvolupament dels sistemes 911, que permetien un contacte ràpid de la víctima amb els controladors de les radiopatrulles de la policia. En el mateix sentit, també va augmentar el nombre d'agents de policia –sobretot a començaments dels anys setanta– al conjunt de la nació, amb la finalitat explícita de reduir els temps mitjans de resposta, de manera que l'augment de la probabilitat de detenció dissuadís el possible delinqüent. No va ser fins al 1977, amb l'estudi de l'Institut Nacional de Justícia (NIJ) sobre temps de resposta a Kansas City, i els estudis rèplica, també promoguts pel NIJ a quatre ciutats més, que es va qüestionar aquesta estratègia i es va obrir la porta a opcions menys genèriques, és a dir, més focalitzades (Goldstein, 1979).

La hipòtesi inicial es basava en un pla de recerca sense rigor metodològic: una mostra no aleatòria de 265 respostes a trucades de ciutadans al Departament de Policia de Los Angeles (Isaacs, 1967). Els resultats van ser confirmats per un estudi posterior a Seattle (Clawson i Change, 1977): la probabilitat que la policia pogués detenir augmentava a mesura que disminuïa el temps d'arribada al lloc del fet.

Però dos estudis més (Brown, 1974; Holliday, 1974, citats per Chaiken, 1978) no van arribar a la mateixa conclusió potser perquè, com assenyala Chaiken (1978), "les corbes són essencialment planes per a temps de resposta de més de tres minuts, i, és clar, per poder observar un efecte significatiu es necessària una gran quantitat de dades sobre respostes per sota dels tres minuts".

L'anàlisi dels temps de resposta fet a Kansas City (1977) es va portar a terme a partir d'un disseny de recerca molt més sistemàtic. Primer, es va dividir els delictes en dues categories: (a) delictes en què hi ha "contacte" directe entre la víctima i el delinqüent (p. ex.: violació, agressió, robatori amb violència) i (b) delictes que són "descoberts" posteriorment (p. ex.: robatori de pisos o comerços, robatori de cotxes). A continuació, es va focalitzar l'anàlisi del temps de resposta en els delictes de "contacte", atès que en els de "descobriment" l'autor ja no hi seria present.

A més a més, el pla de recerca dividia el "temps de resposta" en aquests delictes de contacte en tres períodes o trams: (1) temps que es triga a trucar a la policia o *temps de la trucada*, (2) temps que triga la policia a rebre la trucada i enviar una dotació o *temps de l'ordre de servei* i (3) el temps transcorregut des que els agents reben l'ordre de servei fins que arriben al lloc del fet o *temps d'arribada*.

Emprant mètodes d'observació sistemàtica i fent entrevistes a les víctimes, l'estudi de Kansas City (1977) arribà a la conclusió que no hi havia correlació entre la probabilitat de detenir derivada del temps de resposta si *la trucada* si es produïa 9 minuts o més després del fet. El temps *mitjà* de la trucada, en els delictes de contacte, és (a l'estudi) de 41 minuts. Ara bé, reduir el temps d'arribada de la policia en aquests delictes només de 5 a 2,5 minuts exigiria doblar la plantilla policial, sense efectes apreciables sobre les possibilitats d'efectuar una detenció.

Els caps de policia del Police Executive Research Forum (PERF) van dir al NIJ que no creien que els ciutadans de les seves ciutats triguessin tant de temps a trucar a la policia. Per tractar de verificar aquest punt, el NIJ encarregà al mateix PERF replicar el test sobre el temps de trucada de l'estudi a quatre ciutats més. Més de 4.000 entrevistes referides a uns 3.300 delictes de contacte produïren conclusions inequívocament compatibles amb les de l'anàlisi de Kansas City (Spelman i Brown, 1981).

Quadre 8.2. Resposta ràpida

Com menor sigui el temps entre l'ordre i l'arribada al lloc del fet, menys delictes hi haurà.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Isaacs 1967	1	Menys temps d'arribada, més detencions
Claeson i Chang 1977	1	Igual que l'anterior
Pate et al. 1976	1	Temps d'arribada de la policia irrellevant quant a detencions
Policia de Kansas City (MO) 1977	2	Igual que l'anterior, per a la majoria de delictes
Spelman i Brown 1981	2	Igual que l'anterior

La probabilitat de detenció en aquests delictes greus fou només de 29 per cada 1.000 trucades, comptant que un 75% de *tots* els delictes greus va ser descobert per les víctimes molt de temps després que fossin comesos. De l'altre 25%, els considerats de contacte, gairebé la meitat van

ser comunicats cinc minuts o més després que fossin comesos. Aquesta conclusió va ser congruent a les quatre ciutats, de les quals només una disposava del servei 911.

La conclusió que un temps de resposta menor no reduirà el nombre de delictes es basa, doncs, en indicis indirectes però consistents. Són consistents perquè es basen en mostres grans, en un mesurament rigorós i un pla de replicació de la recerca a cinc ciutats, amb petites variacions en les taxes de detenció relacionades amb els temps d'arribada.

I són indirectes perquè la realitat és que mai s'ha fet un test experimental dels efectes d'una reducció dels temps d'arribada (policia) sobre les taxes de delinqüència i de detencions al conjunt d'una ciutat. Tampoc es veu la necessitat o la justificació, empírica o teòrica, de dur a terme un test tan costós. D'altra banda, donada la forta evidència del retard amb què els ciutadans comuniquen els delictes de contacte, així com la petita proporció de delictes greus que impliquen una relació directa víctima–delinqüent, sembla poc justificat dedicar més recursos a provar aquesta teoria (recursos que podrien ser més rendibles si es comunicuessin aquestes troballes al públic en general, que segueix atorgant la prioritat al temps d'arribada de la policia) (Sherman, 1995).

4.3 Patrulles aleatòries

Una altra de les teories connexes als beneficis preventius de tenir més policia és que els nous agents poden fer més patrulles aleatòries. El quadre 8.3 mostra les "proves experimentals" obtingudes en relació amb la hipòtesi de les estratègies de patrullatge uniformat no dirigit, o aleatori, en àrees urbanes. Aquests estudis assenyalen, amb alguna feblesa, que les variacions moderades de les dotacions no tenen efectes preventius.

El test més famós de la hipòtesi de la patrulla aleatòria preventiva, l'experiment de Kansas City (Kelling et al., 1974), posà de manifest algunes de les dificultats per verificar aquesta afirmació. L'experiment, que es va fer al llarg d'un any, es proposava mesurar els efectes d'una presència i una freqüència diferents de patrulles mitjançant tres grups d'enquesta, de cinc demarcacions cadascun, seleccionats aleatòriament.⁶

Es van mesurar exhaustivament els índexs de criminalitat, mitjançant registres policials i enquestes de victimització abans i després de l'experiment. I no es van observar diferències significatives, estadísticament, en els índexs delinqüencials dels tres grups.

⁶ Grup de demarcacions amb patrulles molt reforçades, grup de demarcacions a les quals es va retirar les patrulles, llevat d'urgències, i grup de demarcacions amb les mateixes patrulles d'abans. N. del T.

Quadre 8.3

Com més patrulles aleatòries tingui una ciutat, més sensació donaran d'omnipresència de la policia i més dissuadiran de cometre delictes als llocs públics.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Kelling et al. 1974	3	El nombre de cotxes patrulla no fa variar el nombre de delictes.
Police Foundation 1981	3	El nombre de patrulles a peu no fa variar el nombre de delictes.
Trojanowicz 1986	3	Les àrees de patrulles a peu tingueren menys delictes que les de control; no consten, però, enquestes de victimització.

Molts criminòlegs van arribar a la conclusió, a partir d'aquest experiment (Kansas City), que un augment de la presència i la freqüència policials no té efectes preventius en una gran ciutat, on una baixa [sic] densitat delinqüencial fa que una patrulla més de policia suposi poc més que una gota d'aigua en una galleda (Felson, 1994). L'experiment en qüestió s'ha criticat perquè no va servir per mesurar les diferències reals i concretes entre les dotacions de patrulla dels dos grups de demarcacions "vigilades" i, fins i tot, amb el grup de demarcacions en principi sense patrulles, veïnes de les altres i, de fet, vigilades de lluny d'alguna manera (Larson, 1975).

També es va criticar la feblesa de l'aparell estadístic per detectar en quina mesura l'augment de les diferències en els delictes registrats es devia a l'atzar o no (Fienberg et al., 1976), i així mateix se'n va criticar el fet de no haver assignat les patrulles de manera aleatòria (Farrington, 1982). Uns dèficits i unes limitacions similars es van posar de manifest en l'experiment de patrulles a peu de Newark (Police Foundation, 1981), on, malgrat haver passat grans enquestes de victimització, no es van detectar efectes preventius associats a l'addició o supressió de patrulles a peu, als torns diürns i als de les primeres hores de la nit, en unes demarcacions seleccionades.

Menys rigoroses són encara les conclusions de l'únic estudi que afirma haver demostrat l'efecte preventiu de les patrulles aleatòries no focalitzades sobre riscos delictuosos específics (Trojanowicz, 1986). Aquest estudi va limitar la recerca a l'examen dels registres de delictes coneguts per la policia i a les trucades en demanda de serveis, sense el complement d'enquestes de victimització.

Durant tres anys es van assignar patrulles a peu addicionals, als torns diürns, a 14 demarcacions de Flint Michigan. Els mesuraments posteriors corresponents van donar una davallada global del 9% en els delictes registrats en aquelles demarcacions, i un increment global del 10% a la resta de demarcacions de la ciutat. En concret, els robatoris de domicilis i comerços van pujar considerablement tant a les demarcacions de l'experiment com a la resta. No consta la realització d'enquestes de victimització ni es va controlar la comparabilitat de les característiques demogràfiques de les àrees de l'experiment i les de la resta de la ciutat.

D'altra banda, com que les àrees de patrulla a peu de l'experiment no van ser seleccionades aleatòriament, és possible que haguessin seguit pautes delinqüencials diferents de les que s'hi van donar, fins i tot sense les patrulles a peu. El fet que els increments dels robatoris de tot tipus tinguessin lloc principalment a les nits, quan no hi havia patrulles a peu, és possiblement la troballa més interessant de l'estudi, que abona la conclusió que es treu de les avaluacions de les patrulles dirigides cap a hores i llocs de risc delinqüencial alt.

4.4 Patrulles dirigides

La validació de la hipòtesi de la patrulla preventiva dirigida és més rica, metodològicament més rigorosa (en dues recerques) i va en la direcció oposada a la (feble) validació de la hipòtesi de la patrulla aleatòria. Per poder ser inclosos en aquesta categoria, els estudis havien d'acreditar la seva focalització, encara que fos relativa, a llocs, hores i àrees d'índexs de delinqüència alts.

En l'estudi de la ciutat de Nova York (Press, 1971), per exemple, el districte sotmès a recerca era conegut com una àrea de robatoris freqüents, amb tres vegades més robatoris per setmana que els tres grups de cinc demarcacions de l'experiment de Kansas City. Les vuit recerques comunicades sobre aquesta hipòtesi de la patrulla dirigida donen reduccions de la criminalitat com a resposta a una presència policial reforçada.

Els efectes preventius de patrulles uniformades extra, amb vehicles amb distintius, actuant sobre "puntes" de criminalitat, són especialment evidents en dues recerques molt diferents incloses en un gran estudi del NIJ projectat amb la finalitat de perfeccionar l'experiment de Kansas City sobre patrulla preventiva. La recerca, finançada pel NIJ, es va concentrar intensament en àrees espacials i en moments i temps greument afectats per la delinqüència. El Departament de Policia de Minneapolis (MPD), ciutat escollida per

a la investigació, reorganitzà (1988-1989) la divisió sencera de patrulles a fi d'experimentar un model de patrulles dirigides a llocs i hores especialment afectats.

Amb el suport unànime de l'Ajuntament, l'MPD reduí substancialment les patrulles abans assignades a àrees de baixa delinqüència a fi de proporcionar entre 2 i 3 hores diàries de patrulla extra, durant les hores punta de criminalitat, a 55 cantonades especialment castigades. Les cantonades van ser seleccionades aleatòriament d'entre una llista curosament elaborada de 110 llocs d'alta incidència delictuosa i separades visualment entre elles (Bürger, Petrosino i Cohn, 1995).

Amb un milió de dòlars de pressupost, tant els llocs vigilats com els no vigilats van ser sotmesos a més de 7.000 hores d'observació per part d'investigadors independents al llarg d'un any. Els observadors registraren cada minut d'un total de 24.813 casos de presència policial i van tenir l'ocasió d'observar un total de 4.014 delictes i [el que aquí anomenariem] faltes contra l'ordre i la convivència (Koper, 1995).

Quadre 8.4

Com més definida i concentrada sigui la presència policial als llocs i hores punta d'activitat delictuosa, menys delictes hi haurà.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Press 1971	3	Amb un 40% més de policia, reducció de la delinqüència de carrer.
Chaiken et al. 1975; Chaiken 1978	3	Policia al "metro" a les nits, menys delictes.
Dahman 1975	2	Més policia, menys delinqüència al carrer.
Schnelle et al. 1977	2	Un 400% més de patrulles, menys delictes greus (part I).
Sherman i Weisburd 1995	5	Un 100% més de patrulles, menys delictes a punts crítics.
Koper 1995	4	Més durada de la presència d'una patrulla, més temps després sense delictes.
Reiss 1995 (revisió estudis)		
Barker et al. 1993	2	Vigilància centrada a llocs crítics, menys delinqüència de carrer. Vigilància intensiva,
Burney 1990	2	reducció de la criminalitat de carrer.

L'anàlisi de Koper de totes les dades recollides a l'experiment donà una correlació molt forta entre la durada de cada presència policial (una mitjana de 14 minuts) i la quantitat de temps que el lloc observat romania lliure de delictes *després* que la policia hagués marxat. Com més temps trigava la policia a marxar, més temps trigava a produir-se un primer nou delicte (o desordre o falta). Aquesta relació es mantenia cada minut addicional de presència policial, d'1 a 15 minuts, a partir dels quals la relació començava a invertir-se. Així, la corba de Koper per a Minneapolis suggereix que la durada òptima d'una patrulla de policia en un lloc punta delinqüencial amb finalitat dissuasiva és d'uns 15 minuts.

L'anàlisi correlacional de Koper de totes les presències policials observades, tant als llocs amb patrulles extra com als altres, és congruent amb els resultats de les comparacions que van fer dels dos grups Sherman i Weisburd (1995). L'anàlisi experimental trobà que als llocs amb patrulles extra hi havia una mitjana de dues vegades més de presència policial i la meitat de delictes o desordres que en el grup sense patrulles extra. Les dades d'observació directa registraven delicte o desordre en el 4% de tots els minuts observats en el grup de control, i un 2% en el grup experimental (Sherman i Weisburd, 1995).

La majoria de la diferència en el nombre de delictes observats venia dels moments de no-presència policial. Les trucades en demanda de serveis relacionats amb delictes augmentaren als dos grups de llocs conflictius al llarg de l'any de l'experiment, així com al conjunt de la ciutat; ara bé, el creixement mitjà per lloc pujà tres vegades més en el grup sense patrulles extra (17%) que en el grup amb patrulles extra (5%) (Sherman i Weisburd, 1995:644).

És legítim qüestionar aquests resultats, com la majoria dels efectes preventius vinculats a un lloc, basant-se en el possible efecte lateral que la delinqüència senzillament s'ha traslladat a una altra àrea (vegeu l'anàlisi sobre el desplaçament al capítol 7). Per això, igualment, es pot qüestionar una reducció dels delictes en una ciutat amb l'argument que els delinqüents poden haver decidit operar en una altra. La teoria de les rutines (Cohen i Felson, 1979; Felson, 1994: els delictes només es produeixen en llocs i moments determinats) fa menys plausible la hipòtesi del desplaçament.

Aquesta teoria suggereix que la delinqüència, quan es desplaça, es dirigeix a una altra àrea crítica o que ja era d'alt risc. L'argument és congruent amb l'anàlisi comparativa dels dos grups, l'experimental i el de control, donat l'augment del nombre de trucades a tots dos l'any de l'experiment respecte de l'any base. No aclareix, però, l'anàlisi transversal de Koper dels efectes d'un augment de la presència de les patrulles sobre els índexs delictuosos quan les patrulles marxen dels llocs.

4.5 Detencions reactives

Els resultats favorables a la hipòtesi de l'eficàcia preventiva de les detencions reactives són francament decepcionants tant socialment com individualment. En relació amb la dissuasió genèrica, els estudis són bastant fluixos i la majoria, negatius. Quant a la dissuasió individual, els resultats són reiteradament negatius pel que fa als joves/menors, i són contradictoris els referits a dos grups diferents d'agressors domèstics [que conviuen], els ocupats i els desocupats. La certesa científica dels últims és una de les més concloents de la literatura policial coneguda; la referida als joves/menors és menys contundent. Considerats globalment, aquests resultats constitueixen una demostració palpable de la complexitat dels efectes de la policia sobre la delinqüència.

Les conclusions sobre els efectes dissuasius genèrics de l'estratègia de les detencions reactives (Reiss, 1971) es basen en anàlisis correlacionals, ordenades o no en el temps. Hi ha certs indicis, febles, de l'existència d'un punt més enllà del qual l'efecte d'un índex incrementat de detencions resulta evident; efecte que no apareix per sota del que sembla un punt d'inflexió o "dosi" mínima de detencions (Tittle i Rowe, 1974). Aquestes conclusions es compliquen per la sensació que els efectes de les detencions només són evidents a les poblacions de menys de 10.000 habitants, fins i tot amb nivells mínims de detencions.

Greenberg i els seus col·legues no trobaren (1979, 1982) cap efecte dissuasiu relacionat amb l'índex de detencions en una recerca seqüenciada temporalment a grans ciutats; hi ha motius, doncs, per dubtar seriosament de la hipòtesi de la dissuasió genèrica. Aquí, una vegada més, si l'estratègia de detencions no es focalitza sobre llocs i persones d'alt risc delinqüencial, els possibles efectes d'un increment de l'índex de detencions poden resultar anul·lats pels múltiples factors causals del delictes.

Individual trobem indicis congruents, tot i que lineals, dels efectes criminògens de la detenció de joves; només un, però, dels estudis és un experiment sobre una mostra aleatòria (Klein, 1986). Els altres són observacions naturals de la diferent actitud de joves d'autoinculpar-se o no, abans i després d'haver estat detinguts.

Aquests estudis no són prou rigorosos per desmentir la hipòtesi rival, segons la qual els mateixos factors que condueixen a la detenció de joves són la causa d'un índex de reincidència més alt d'aquests. Una pauta (de conducta) de "desafiament" (Sherman, 1986), per exemple, explicaria totes dues variables i la seva correlació.

L'experiment de Klein (1986) donava compte d'algunes dificultats per mantenir l'aleatorietat, tot i que procurava, i aconseguia, tractar de manera homogènia els diferents

tipus d'imputacions que es feien als menors sota custòdia policial. Així, mantenint les característiques dels menors relativament constants, Klein trobà que, com més legalista era el tractament processal d'un jove sospitós, més alta era la taxa de reincidència.

En interpretar aquests resultats, és necessari recordar que la majoria dels delictes dels joves són més aviat menors, i que la majoria dels joves que tenen un primer contacte amb la policia no en tenen mai cap altre (Wolfgang, Figlio i Sellin, 1972). Fins a un cert punt, detenir uns joves i no altres per aquests tipus d'infraccions penals es pot percebre com una arbitrietat o un "procediment injust".

Les conclusions sobre els efectes de les detencions per violència domèstica menor són contradictòries entre ciutats, però congruents amb les característiques dels detinguts. Tres experiments han trobat indicis d'efectes dissuasius de les detencions (Sherman i Berk, 1984; Pate, Annan i Hamilton, 1991; Berk et al., 1992); tres més, però, han trobat indicis que les detencions incrementen la freqüència dels delictes registrats oficialment (Sherman et., 1991; Hirschel et al., 1992; Dunford, 1992).

Quatre d'aquests sis experiments mostren resultats congruents, les dades dels quals van ser analitzades separatament per raó de la situació laboral dels individus de les mostres. La detenció incrementa la reincidència entre els sospitosos sense ocupació i la redueix entre els ocupats. Marciniak (1994) ha posat en relleu que aquesta diferència opera fins i tot amb més força als districtes censals que individualment; en concret, a barris amb índexs de desocupació alts i de famílies monoparentals, les detencions produeixen efectes contraris amb independència de la situació laboral dels individus.

Hi ha tota una literatura que suscita preocupació pel mesurament d'aquestes dades (Garner i Fagan, 1995; Fagan, 1996), preocupació que no produeixen altres estudis dins de la literatura policial. No hi ha, però, en aquesta literatura, un exemple comparable al d'aquests sis experiments, tots dissenyats sobre bases aleatòries similars (tot i que no idèntiques) amb la finalitat de verificar hipòtesis similars; aquests estudis aconsegueixen un grau de rigor metodològic dues vegades superior al de tots els altres estudis classificats en aquest capítol.

Així, són similars no només els efectes de la detenció sobre els delinqüents, ocupats i desocupats, sinó també les proporcions d'aquests efectes.

Quadre 8.5

Com més detencions es facin com a resposta a delictes observats o denunciats de qualsevol classe, menys delictes hi haurà

8.5.a Dissuasió genèrica

Com més alt sigui l'índex de detencions per cada tipus de delictes en una ciutat, menor serà la taxa d'aquest tipus de delictes en aquesta ciutat.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Tittle i Rowe 1974	2	Les ciutats amb índex de detencions per damunt del "nivell mínim" tenen menys delinqüència; per sota del nivell mínim, les detencions no tenen efectes.
Logan 1975	2	No s'acredita cap correlació entre taxes de detenció i delinqüència al conjunt de les ciutats.
Brown 1978	2	L'efecte "dosi mínima" es limita en ciutats per sota dels 10.000 habitants.
Greenberg et al. 1979	2	Cap efecte de les taxes de detenció sobre la criminalitat al conjunt de ciutats.
Greenberg i Kesser 1982	3	Cap efecte observat de la taxa de detenció ni tan sols amb grups de control.
Chamlin 1988	3	Més detencions fan reduir els robatoris, però no els 4 tipus contra la propietat.
Gamlin 1991	3	Cap efecte de la taxa de detenció a les ciutats.

8.5.b Dissuasió específica

Els delinqüents individuals detinguts per un determinat delictes tenen menys probabilitats de repetir aquest delictes en el futur que els delinqüents que no han estat detinguts

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Joves/menors		
Gold i Williams 1970	2	Joves detinguts delinqueixen més després que els que no han estat detinguts.
Klein 1986	4	Com més formal sigui la detenció, més taxa de reincidència.
Huizinga i Esbensen 1992	2	Igual que l'anterior.
Smith i Gartin 1989	2	Els menors detinguts per primera vegada delinqueixen menys després que els no detinguts; els altres, més.
Farrington 1977	2	Joves detinguts delinqueixen més després que els que no han estat detinguts.

Violència domèstica		
Sherman i Berk 1984	4	Les detencions reduïren la reincidència en un 50%.
Dunford et al. 1990	5	Cap efecte de la detenció sobre la reincidència en 6 mesos.
Dunford 1992	5	La detenció incrementà la freqüència delictuosa al cap de 12 mesos.
Dunford 1990	5	Les ordres de detenció reduïren la reincidència de delinqüents absents en un 50%.
Sherman et al 1991	5	La detenció no tingué cap efecte sobre la reincidència en 6 mesos; les detencions breus incrementaren la reincidència 12 mesos després.
Sherman et al. 1992 (Milwaukee) (Omaha)	4 4	La detenció dissuadeix els ocupats, però és criminògena amb els desocupats.
Berk et al. 1992a	5	La detenció reduí la reincidència.
Berk et al. 1992b	4	La detenció dissuadeix els ocupats, no els desocupats.
Pete et al. 1991	5	La detenció reduí la reincidència.
Pete and Hamilton 1992	5	La detenció dissuadeix els empleats, però és criminògena per als desocupats.
Hirschel et al. 1992	5	La detenció incrementa la reincidència registrada oficialment.
Marciniak 1994	4	La detenció dissuadeix les àrees d'índex d'ocupació alt i de famílies biparentals; incrementa la reincidència a les àrees de baixa ocupació i de famílies monoparentals.

4.6 Detencions proactives

Com hem vist amb la patrulla dirigida (no aleatòria), les conclusions sobre la hipòtesi de la detenció proactiva o focalitzada són generalment afirmatives per a una bona part dels estudis i de les recerques. La majoria dels estudis són d'un rigor metodològic més aviat modest; n'hi ha alguns, però, controlats per procediments aleatoris. Amb l'excepció de les detencions relacionades amb problemes de droga, sembla que dóna excel·lents resultats concentrar els recursos policials sobre individus, llocs, delictes i moments d'alt risc delinqüencial.

Les conclusions relatives als individus d'alt risc vénen de dues avaluacions importants (nivell 4) d'unitats policials especials per al control de delinqüents professionalitzats. Així, la unitat especial de Washington D.C. portava a terme investigacions, prèvies a les detencions, amb la finalitat de capturar els delinqüents *in fraganti* i així augmentar la força de les proves. En canvi, la unitat especial de Phoenix feia investigacions posteriors a la detenció, amb la finalitat de reforçar les proves sobre el delicte més recent mitjançant l'exposició de tot l'historial delictuós dels detinguts.

Tots dos projectes pretenien augmentar el nombre de sentències condemnatòries i els ingressos en presó dels delinqüents objecte d'especial atenció. I tots dos van tenir èxit. Hauria estat interessant saber com de perillosos o actius eren, realment, els delinqüents en qüestió; aquest coneixement il·luminaria futures anàlisis i estratègies.

Dos estudis més, més fluïxos, empen mostres nacionals de ciutats per comprovar els efectes de les taxes de detenció, concretament sobre els robatoris de menor quantia. Tots dos fan ús de models amb múltiples variables per controlar els efectes d'altres factors (alguns, no tots) que podrien influenciar la taxa de robatoris en àrees urbanes.

Tots dos troben que, com més altes són les taxes de detenció per causa del trànsit, menors són les taxes de robatori. Un factor que aquestes anàlisis no controlen és el nombre d'oportunitats de robatori als vianants.

Aquest factor pot ser molt més important a ciutats amb menor ús de l'automòbil, com ara Nova York, que suposa el 3% de la població dels Estats Units, però que ha de patir el 12% dels robatoris registrats. És l'únic tipus de delicte en què Nova York presenta una desproporció tan gran; altres ciutats, igualment denses i peatonalitzades, com ara Baltimore o Boston, pateixen també alts índexs de robatoris. Potser és per això que sembla haver-hi una relació espúria entre control del trànsit i robatoris. Val a dir que, com més cotxes per càpita, menys oportunitats de robatori i més oportunitats per disciplinar el trànsit.

Aquesta és, precisament, la classe de limitacions en els processos d'inferència causal que els experiments han de poder superar. Fa poc s'ha difós un resultat quasi experimental sobre aquesta hipòtesi, en un estudi de l'Institut Hudson del Departament de Policia d'Indianapolis, segons el qual un reforçament substancial de les mesures disciplinàries en relació amb el trànsit en una àrea amb alt índex de robatoris va ser seguit d'una forta reducció d'aquests delictes (Weiss i McGarrell, 1996).

Quadre 8.6

Com més alt sigui l'índex de detencions de delinqüents o per delictes d'alt risc, menors seran la taxes de delictes violents greus.

8.6.a. Reincidents

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Martin i Sherman 1986	4	Persecució especial de delinqüents amb més probabilitats de ser detinguts i empresonats.
Abrahamse et al. 1991	4	Acumulació de mitjans de prova, una vegada detinguts, per incrementar les probabilitats d'empresonament.

8.6.b. Detencions relacionades amb el trànsit i desordres

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Wilson i Boland 1978	2	Les ciutats amb taxes de detenció més altes tenen menys delinqüència.
Sampson i Cohen 1988	2	Igual que l'anterior.
Weiss i McGarrell	3	Com més sancions de trànsit, menys robatoris.

8.6.c. Àrees de tràfic de drogues

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Kleiman 1988 (Lynn)	2	Operacions antiheroïna, menys violència.
Kleiman 1988 (Lawrence)	2	Operacions antiheroïna, més violència.
Zimmer 1990 i Kleiman 1988 (NewYorkCity)	2	Operacions antiheroïna, menys violència.
Sviridoff et al. 1992	3	Operacions antiheroïna, igual violència.
Uchida et al 1992 (Birmingham)	3	Canvis contradictoris en violència després d'incrementar les detencions.
Uchida et al.1992 (Oakland)	3	Combinació de "compra i detenció immediata" (<i>buy and bust</i>) i visites "informatives" porta a porta, menys robatoris. Cada estratègia sola, cap efecte.
Sherman i Rogan 1995	5	Operacions antidroga a blocs d'habitatges barats (públics), menys delinqüència els 12 dies següents.
Weisburb i Green	4	Operacions de control a llocs crítics, menys desordre però cap efecte sobre violència o delictes contra la propietat.
Annan i Skogan 1993	3	Operacions antidroga a cases barates, cap efecte sobre la delinqüència.

8.6.d. Conducció en estat d'embraguesa

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Ross 1981 (revisió):		Fort increment de les detencions: els accidents greus disminueixen amb el temps
Ross 1973 (Regne Unit)	2	
Ross 1975 (Escandinàvia)	2	Igual que l'anterior
Ross 1977 (Cheshire 1)	2	Igual que l'anterior
Ross 1977 (Cheshire 2)	2	Igual que l'anterior
Hurst-Wright 1980 (NZ1)	2	Igual que l'anterior
Hurst-Wright 1980 (NZ2)	2	Igual que l'anterior
Ross et al 1982 (França)	2	Igual que l'anterior
Homel 1993	3	L'increment de la taxa de detencions als estats reduí les morts durant més de 10 anys, però no a estats comparables.

8.6.e. Detencions tolerància zero

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Boydston 1975; Sherman 1990	3	Més interpel·lacions de camp, menys delictes al carrer.
Reiss 1985	3	Conducta policial més continguda, menys delictes "lleus".
Pate et al 1985; Skogan 1990	3	Igual que l'anterior.
Sherman 1990	2	Operacions antidesordre, els robatoris segueixen igual.
Kelling i Coles	2	Sancionar viatjar en metro sense pagar, operacions de "neteja" d'estacions, menys robatoris a la xarxa.

Les conclusions sobre els efectes de les operacions intensives contra la droga no mostren reduccions congruents dels delictes amb violència durant les operacions o immediatament després. La conclusió més ferma ve d'un experiment amb una mostra aleatòria d'operacions contra domicilis de distribució d'heroïna (Sherman i Rogan, 1995), segons la qual la delinqüència disminuïa radicalment al bloc d'habitatges on s'ubicava el distribuïdor. No obstant això, l'efecte dissuasiu desapareixia ràpidament en només set dies, fet que qüestiona la rendibilitat d'aquestes operacions, que requereixen habitualment una preparació llarga i costosa.

D'una eficàcia i rendibilitat molt superiors són les hores-agent dedicades a la recuperació d'armes de foc (Shaw, 1994), amb possibles efectes, a més llarg termini, sobre l'ús social d'aquestes armes (Sherman, Shaw i Rogan, 1995). Altres estratègies de lluita contra la droga, especialment als "mercats" oberts [places, parcs, carrers], ofereixen uns resultats encara més decebedors, amb l'excepció de l'experiment de Jersey City, on el que es volia mesurar, principalment, era el desordre [l'incivisme] més que la violència.

Com a contrast, les conclusions sobre la conducció en estat d'embraguesa són una de les històries de més èxit policial arreu del món. Malgrat la baixa qualitat dels estudis, les contundents dades de tot tipus d'avaluacions sobre l'efecte de les operacions de control d'alcoholèmia i de les detencions proactives que se'n deriven indiquen una clara relació

de causa–efecte. La capacitat de la policia per controlar aquest risc sembla estar en funció directa i lineal de l'esforç i els recursos que s'hi dediquin (Homel, 1990).

El fet és que la conducció en estat d'embriaguesa causa anualment més morts que els homicides, raó per la qual la rendibilitat de salvar vides mitjançant controls preventius proactius d'alcoholèmia pot ser molt superior a la de la prevenció dels homicidis. Sembla evident que la prevenció en matèria d'alcoholèmia va molt per davant del que sabem tots plegats sobre com pot la policia prevenir els assassinats.

Els resultats de les anàlisis de la hipòtesi anomenada de **tolerància zero**, derivada de la teoria de la "finestra trencada" (Wilson i Kelling, 1982), són també congruents entre ells i positius. En canvi, els plans de recerca són moderadament rigorosos, si bé tots indiquen que, si la policia concentra la seva activitat en tot allò que passa al carrer, això pot ajudar a reduir els delictes greus. Les tàctiques específiques mitjançant les quals es duu a terme aquesta estratègia poden ser controvertides i, fins i tot, alguns procediments emprats en el test fet a Newark el 1982 han estat qualificats per la literatura especialitzada d'"inconstitucionals" (Skolnick i Bayley, 1985:199), com ara prohibir als homes joves deambular per les cantonades perquè dificulten el trànsit.

Interpel·lar la gent al carrer o als establiments públics s'ha considerat sovint una pràctica que no facilita les bones relacions de la policia amb la gent; no obstant això, la policia, als Estats Units i a Europa, l'ha considerat una de les seves tàctiques preventives preferides. Els resultats de dos experiments d'interpel·lacions "de camp", l'un a San Diego (Boydston, 1975) i l'altre al centre urbà d'Oakland (Reiss, 1985 [NIJ]), suggereixen que és possible endreçar el comportament del públic amb maneres corteses que promoguin la legitimitat de la policia i no el contrari. És difícil, però, garantir l'aplicació d'aquestes maneres i, per regla general, es requereix un esforç important i persistent dels directius policials per aconseguir-ho.

La màxima preocupació a propòsit de l'estratègia 'tolerància zero' són els seus efectes a llarg termini sobre la gent detinguda per faltes menors. L'increment massiu de detencions, com a la ciutat de Nova York, pot certament reduir la violència a curt termini –en particular l'ús d'armes de foc–, però també és possible que comporti un increment dels delictes greus a llarg termini. Els efectes negatius dels antecedents d'una persona per al seu futur laboral i professional poden ser realment importants (Schwartz i Skolnick, 1963; Bushway, 1996). Les repercussions d'una detenció per un delicte menor sobre la legitimitat de la policia poden ser també de molt llarga durada. L'efecte criminògen de la detenció pot augmentar l'actitud desafiadora dels detinguts (Sherman, 1993) i inclinar-los a la violència domèstica i el maltractament dels menors.

Les dades disponibles suggereixen que els programes de tolerància zero s'haurien d'avaluar en relació amb els seus efectes a llarg termini sobre els detinguts, i a curt termini sobre els índexs de criminalitat a les zones on es practiquen aquestes tàctiques. És igualment aconsellable desenvolupar programes de legitimació, precisament fent que les detencions siguin percebudes com a justes i practicades amb "maneres" adequades: això és el que es desprèn de les investigacions sobre "justícia procedimental" [procediments justos] (vegeu hipòtesi 7.d més endavant).

S'hi podria incloure, per exemple, un programa per oferir als detinguts per delictes menors una oportunitat per reunir-se amb un supervisor policial, el qual els explicaria el programa, contestaria preguntes relatives al motiu de la detenció i els oferiria la possibilitat d'expressar les seves opinions sobre el programa, que serien escoltades amb atenció i respecte. Aquestes innovacions no resultarien costoses i permetrien posar a prova moltes hipòtesis.

4.7 Policia comunitària

Els resultats de les recerques disponibles sobre les hipòtesis referides a policia comunitària són contradictoris. Les dades que neguen que la policia sigui eficaç organitzant veïns dels barris com a vigilants [*neighbourhood watches*] són congruents i relativament rigoroses. Les referències als beneficis preventius d'un augment del flux d'informació dels ciutadans cap a la policia són, en el millor dels casos, solament prometedores. Els dos tests sobre l'estratègia inversa, la policia que envia més informació als ciutadans, són certament seriosos, però desmenteixen clarament la hipòtesi.

Els tests relatius a l'augment de la legitimitat de la policia són més prometedors, sobretot des que s'inscriuen en una perspectiva teòrica potent que cada dia guanya més suport empíric.

Una de les conclusions més consistents de la literatura tècnica és també la menys coneguda pels polítics i el gran públic. El programa més antic i famós de policia comunitària, "els vigilants de barri", és ineficaç en termes preventius. És una conclusió que es nodreix de referències moderadament rigoroses, entre les quals figura un experiment amb mostres aleatòries fet a Minneapolis, en què s'intentà dur a terme programes de vigilància de blocs d'habitatges, amb participació de la policia i sense participació en aquelles àrees que no havien sol·licitat assistència (Pate et al., 1987).

El problema fonamental que va aparèixer a les avaluacions és que les àrees amb índexs més alts de delinqüència eren també les menys disposades a organitzar-se (Hope, 1995). Molta gent es negava a acollir o a assistir a les reunions de veïns, en part perquè no els feien confiança. A les àrees de classe mitjana, on hi havia més confiança veïnal, la delinqüència no era un problema, almenys d'antuvi, la qual cosa feia pràcticament impossible mesurar els efectes sobre la delinqüència. L'argument de reduir la por de la gent de classe mitjana a la delinqüència i l'abandó cap a escenaris més segurs tampoc no funcionà perquè aquesta por no es donava. Al contrari, Skogan (1990) troba referències del fet que els "vigilants de barri" augmenten el temor a la delinqüència.

Un altre programa ben conegut destinat a incrementar els contactes entre policia i públic són les reunions comunitàries. La curosa avaluació que va fer el NIJ del projecte de policia comunitària de Madison, Wisconsin, on les reunions jugaven un rol central, no registrà cap reducció de la delinqüència (Wycoff i Skogan, 1993). Un enfocament diferent i més prometedor va ser el de Chicago, on les reunions comunitàries es focalitzaven molt més sobre els delictes específics de l'àrea i, a més a més, es donaven idees sobre què podria fer la policia per afrontar i eventualment resoldre aquests problemes concrets.

Així, tot i que els resultats de l'experiència de l'"estil Chicago" de policia comunitària són contradictoris pel que fa a la reducció de la delinqüència, sorprèn com aquesta ciutat ha estat capaç de mobilitzar els barris amb més delinqüència per assistir a aquestes reunions (Skogan, 1996). A diferència de les reunions dels "vigilants de barri", les reunions de Chicago tenen lloc, preferentment, als espais públics. La màxima assistència a aquestes reunions durant gairebé dos anys s'ha produït als districtes policials amb una criminalitat més alta.

Una pràctica de policia comunitària menys popular però sovint eficaç són les **visites porta a porta** que els policies fan durant els torns diürns. Les visites poden servir per obtenir informació, per exemple, sobre qui porta arma de foc al carrer (Sherman, Shaw i Rogan, 1995). També poden servir per difondre informació, per exemple com prevenir el robatori del pis (Laaycock, 1991), o, fins i tot, senzillament per presentar els agents del districte als veïns i donar així un estil més personalitzat a l'activitat de policia (Wycoff et al., 1985).

Dels sis tests de visites porta a porta disponibles, quatre presenten un grau de rigor mitjà (nivell 3) pel que fa a la capacitat preventiva de l'estratègia. Per exemple, en l'experiment de Houston, finançat pel NIJ, la prevalença global de pisos victimitzats va disminuir substancialment a l'àrea objecte de l'estudi, mentre que l'àrea de control no en registrava cap. Els efectes preventius es van notar d'entrada en el desvalisament de cotxes i en altres delictes menors contra la propietat.

Aquí, però, apareixia de nou un important "efecte Matthew" (vegeu el capítol 1): els beneficis del programa es concentraven principalment entre els veïns propietaris del seu pis, persones blanques de classe mitjana, mentre que els veïns pertanyents a les minories asiàtica, hispana i afroamericana, residents en pisos de lloguer, pràcticament no en van percebre cap benefici significatiu (Skogan, 1990).

Un altre programa preventiu, més popular que eficaç, són les oficines de carrer, "botigues" o "**aparadors**" de policia (*Police storefronts*), reclamats pels mateixos veïns i atesos, durant les hores d'obertura de comerços, per una barreja de policies professionals, empleats civils i voluntaris sense retribució. Els resultats de les enquestes fetes en aquesta mena d'estacions o subestacions de policia a Houston, Newark i Birmingham (Alabama) coincideixen que no afecten gens la criminalitat; els ciutadans, però, les valoren positivament. De tota manera, una vegada oberts, creen inevitables problemes de personal que no compensen els més que improbables beneficis preventius.

La canalització d'informació de la policia al públic ha estat contrastada en el programa *butlletins de la policia*. En dos experiments sobre mostres aleatòries promoguts pel NIJ, els departaments de Policia de Newark i de Houston no van registrar cap efecte sobre les taxes de victimització entre les famílies que els rebien. El resultat va ser el mateix per als dos butlletins, l'un amb dades específiques sobre delictes recentment comesos al barri i l'altre sense dades.

Quadre 8.7. Policia comunitària

Incrementar la quantitat i qualitat dels contactes policia–ciutadans redueix la delinqüència. Aquesta hipòtesi bàsica s'ha posat a prova en una sèrie de tests, amb omissió, però, del mesurament del mecanisme causal actiu en cada cas.

8.7.a. Vigilants de barri

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Lindsay i McGillis 1986	3	Robatori de pisos i comerços reduït durant 18 mesos.
Pete et al. 1987; Skogan 1990	4	Cap efecte de vigilància de bloc sobre la delinqüència. Les àrees més pobres tingueren menys vigilància.
Rosenbaum 1986	3	Igual que l'anterior.
Bennett 1990	3	Igual que l'anterior.

8.7.b. Informació dels ciutadans a la policia

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Reunions comunitàries		
Wycoff i Skogan 1993	3	Cap minva en victimització després d'incrementar les reunions policia-comunitat a districtes seleccionats.
Skogan et al. 1995	3	Després de 18 mesos mensuals policia-comunitat a totes les demarcacions de 5 districtes, reducció d'alguns delictes i mesures províctimes; cap altre efecte.
Contactes porta a porta		
Wycoff et al. 1985; Skogan 1990	3	Visites porta a porta de la policia: menys victimització.
Pate et al. 1985; Skogan 1990	3	Visites porta a porta i aparadors: menys delinqüència.
Laycock 1991	3	Visites porta a porta, -% menys de robatoris a pisos i comerços.
Sherman et al. 1995	3	Visites porta a porta; cap minva de delictes.
Uchida et al. 1992	3	Visites més "compra i detenció", menys delictes.
Uchida et al. 1992	3	Només visites, sense altres estratègies: cap reducció dels delictes.
Oficines-botiga (aparadors)		
Wycoff i Skogan 1986	3	Aparadors oberts; la victimització no baixa.
Uchida et al. 1992	3	Aparadors oberts; la delinqüència igual.
Pete et al. 1985; Skogan 1990	3	(Vegeu més amunt l'epígraf "porta a porta").

8.7.c. Informació de la policia als ciutadans.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Pate et al. (Newark)	5	Butlletí mensual amb les dades sobre criminalitat, no va reduir la victimització dels receptors.
Pate et al. (Houston)	5	Igual que l'anterior.

8.7.d. Legitimitat

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Skogan 1990 (Houston)	3	Les visites porta a porta reduïren la por a la policia i els delictes.
Tyler 1990	1	Un tracte anterior de la policia considerat just incrementa la possibilitat de més observança de la llei en el futur.
Paternoster et al. 1996	2	Una detenció considerada justa disminueix la reincidència en violència domèstica.
Skogan et al. 1995	3	Percepció que la policia s'ocupa més de la comunitat a 4 districtes, reducció de delictes greus en 3.

El tractament més prometedori de l'estratègia de la policia comunitària és també el més coherent des d'un punt de vista teòric. Com a fonament, ofereix dues dècades d'estudis, de laboratori i de camp, sobre psicologia social i "formes de procedir justes" [*procedural justice*]; es disposa, per tant, d'un cos d'investigació creixent que suggereix, unànimement, que una policia legitimada és per ella mateixa un factor de prevenció.

Tyler (1990) ha trobat fortes correlacions transversals en una gran mostra de ciutadans de Chicago entre la percepció de legitimitat de la policia i l'observança de la llei. La legitimitat es va mesurar mitjançant avaluacions que els ciutadans van fer del tractament de la policia en contactes anteriors. Aquest resultat coincideix amb l'experiment de Houston, en el qual la por dels ciutadans a la policia per l'apallissament de mort d'un immigrant mexicà es va reduir gràcies a les visites porta a porta posteriors.

Skogan et al. (1996) han trobat que l'“estil Chicago” de policia comunitària també produeix la percepció (entre els ciutadans) d'una reducció important de la delinqüència greu en els mateixos districtes en què les enquestes mostraven una policia "molt atenta" a les preocupacions dels ciutadans.

La investigació més potent d'aquesta hipòtesi és la reanàlisi que Paternoster et al. (1996) van fer de l'experiment sobre violència domèstica a Milwaukee, segons la qual la violència domèstica reiterada era menor entre els detinguts que deien que havien estat tractats respectuosament per la policia; aquí s'atribueix un poderós efecte sobre la reincidència al simple fet que la policia havia consentit dedicar un temps a escoltar la versió del detingut.

És, per tant, probable que la policia comunitària sigui realment eficaç com a estratègia preventiva en la mesura que hagi estat capaç, prèviament, de legitimar o d'haver contribuït a legitimar la policia. Skogan (1994:176) analitzà les avaluacions de sis aplicacions de policia comunitària (graus 2 a 3 de rigor metodològic) i trobà que les sis donaven percepcions de la policia positives o "millorades" a les àrees objecte del tractament.

Encara en fase d'execució, però amb uns primers resultats estimulants, tenim el test de les **conferències de responsabilitat social** [*community accountability conferences*]. La Policia Federal d' Austràlia empra aquest procediment a la capital, Canberra, com a opció alternativa al processament de joves. S'aplica únicament a casos de danys materials i en què els imputats admeten la culpabilitat i les víctimes estan disposades a assistir a les conferències.

Un policia amb la preparació idònia dirigeix la conferència de víctimes i autors, acompanyats pels familiars i amics corresponents. El policia centra el debat en el que va passar, el dany ocasionat i la manera de reparar-lo. El policia ha d'assegurar que tothom hi diu la seva, especialment les víctimes. De vegades, els autors pretenen justificar els seus actes; finalment, però, sempre s'arriba a un acord per reparar el dany a les víctimes. Si eventualment no s'hi arriba, la justícia ordinària es fa càrrec del cas.

Els resultats preliminars d'entrevistes a víctimes i autors d'una mostra aleatòria indiquen que el procediment incrementa notablement el respecte cap a la policia i la sensació (percepció) de justícia, això independentment de com acaben les conferències (Strang, 1996; Barnes, 1996). El NIJ ha subvencionat un projecte similar, en curs, a Bethlehem (Pennsilvània). És un mètode que pot arribar a tenir efectes a llarg termini sobre la

legitimació de la policia als ulls dels delinqüents juvenils i de les seves famílies, cosa que podria al seu torn reduir els delictes.

El punt interessant d'aquesta variant australiana de policia comunitària és, com ja es va assenyalar al capítol 2, que funciona sobre vincles socials reals més aviat que sobre àrees geogràfiques anònimes. Més encara, els assistents a les conferències formen una comunitat d'interès sobre l'acte delictiu que els reuneix, on l'autor compareix com a responsable, durant més d'una hora, davant una mena de comunitat local o veïnal, i no uns minuts davant un jutge distant i anònim. De totes les aplicacions de policia comunitària provades fins avui, aquesta pot ser la que d'una manera més concreta potencii la "comunitat" com a factor preventiu de futurs delictes.

4.8 Policia orientada a la resolució de problemes

Els tests d'aquesta hipòtesi són generalment més positius que els de policia comunitària. No obstant això, com Moore (1992) suggereix, la causa pot ser un procés d'informació selectiu que no inclou els fracassos. El problema bàsic per verificar aquesta complexa i riquíssima hipòtesi és que opera essencialment sobre la intuïció, la imaginació i la creativitat. L'essència de l'estratègia policial orientada pels i cap als problemes, tal com la va definir Goldstein (1979), és el mètode científic (Sherman i Strang, 1996): classificació, predicció i causació.

Paradoxalment, les avaluacions del mètode científic no són al seu torn de tractament fàcil pel mateix mètode, excepte si es comparen globalment amb mètodes acientífics. Des d'aquesta perspectiva, la policia orientada pels problemes abasta totes les altres estratègies descrites en aquest capítol, on el problema a resoldre és el de la prevenció de la delinqüència.

En aquesta secció s'analitzen els resultats d'alguns projectes policials de prevenció que no encaixen del tot en cap de les set hipòtesis precedents. Amb aquests projectes es va decidir conscientment realitzar un procés científic que ha implicat i portat els mateixos policies a analitzar les pautes delictuoses i a imaginar i crear una intervenció, que després han sotmès a una verificació de camp.

En aquest sentit, les dues principals categories d'intervencions descrites a la literatura tècnica fins avui són "remoure els productes criminògens" i "separar potencials víctimes i delinqüents". Aquestes dues categories reflecteixen senzillament una convergència del pensament policial i criminològic sobre les causes pròximes dels fets delictuosos. No hi

ha res en l'estratègia bàsica de policia orientada pels problemes (Goldstein, 1979) que requereixi cenyir-se només a aquests dos enfocaments. N'hi ha molts d'altres de possibles, i fins i tot més eficaços. Si POP, però, aconseguix fer de la recerca científica rigorosa la tecnologia central per al treball policial (Keiss, 1992), llavors podrem esperar que els seus enfocaments de la prevenció milloraran a mesura que millori el coneixement de les causes de la delinqüència.

a) Els productes/objectes criminògens. Els resultats pel que fa al control dels **diners en efectiu** són febles però suggeridors. Els comptadors dels escalfadors de gas amb monedes, instal·lats a l'interior d'uns pisos, van ser remoguts en aplicació d'una estratègia d'intervencions múltiples per reduir la delinqüència que patia un conjunt de blocs d'habitatges socials a Anglaterra. Les monedes que s'anaven acumulant als comptadors i que atreïen els lladres van ser substituïdes per rebuts mensuals. Els robatoris de pisos minvaren substancialment. Existeix, però, el dubte de la mesura en què podrien haver incidit en aquest resultat altres iniciatives, com ara la d'uns jubilats que es van posar a vigilar els últims pisos afectats [en aplicació creativa de l'estratègia *vigilants de barri* o *neighbourhood watches*].

Els resultats en el cas dels **portadors d'armes de foc** són més convincents. En l'experiment "Revòlvers" de Kansas City, promogut pel NIJ, la policia focalitzà el control del trànsit i les interpel·lacions al carrer sobre els llocs i les hores amb més incidents amb armes de foc (Sherman, Shaw i Rogan, 1995). Amb un entrenament especial previ en detecció d'armes de foc ocultes, la policia es dedicà a intervenir armes il·legals. A l'àrea d'operacions, les armes intervingudes van augmentar un 60% i els delictes amb armes de foc pel mig minvaren un 49%. Una àrea similar en un sector diferent de la ciutat no experimentà cap canvi ni en les armes intervingudes ni en els delictes amb ús d'armes.

A Boston, la policia ha emprat una combinació d'estratègies per dissuadir els joves de portar armes de foc a llocs públics, especialment els membres de bandes i els joves en situació de *probation*. Les dades qualitatives d'un projecte del NIJ suggereixen que entre els grups d'alt risc ha minvat substancialment l'hàbit de portar arma de foc; a la vegada, unes primeres dades quantitatives mostren la fi dels homicidis de joves per arma de foc (Kennedy et al., 1996).

El que se sap sobre **alcohol** i **prostitució** és també estimulants, i ja s'ha presentat al capítol 7, en ocasió de parlar de tavernes, bars, barreres de trànsit i tancament de carrers.

No obstant això, en l'experiment RECAP (*REpeat Call Address Policing*, atenció específica a les adreces des de les quals es reiteren trucades d'auxili i denúncia), quatre agents de policia van ser incapaços d'aplicar a la pràctica tot un **ventall** d'iniciatives, preparades amb antelació, per separar les víctimes potencials i els delinqüents d'una mostra de 250 adreces: el centre del jovent es negà a limitar l'accés al seu vestíbul durant les primeres hores de la nit, la biblioteca pública es negà a prohibir l'entrada a persones èbries, els empleats dels blocs de cases de l'ajuntament eren incapaços de separar els joves "discapacitats" alcohòlics, però rapinyaires, dels residents d'edat avançada, i els propietaris particulars es resistien a fer fora els traficants de droga (Sherman, 1990; Bürger, 1994).

El projecte experimental sobre una mostra aleatòria era metodològicament bo; la inexperiència de la policia, però, no aportà a l'estratègia el desenvolupament tècnic i pràctic adequat. Atesa la força teòrica de la idea, potser estaria justificat intentar executar-la de nou amb millors mètodes de persuasió; després, la recerca podria continuar.

Una de les pràctiques més populars per evitar la convergència de víctimes i delinqüents és prohibir ["toc de queda" especial] als joves caminar pels carrers a partir d'una hora determinada de la nit. L'estratègia dóna a la policia facultats addicionals per a registres i escorcolls a la recerca d'armes de foc, facultats que no van ser utilitzades del tot correctament. La finalitat principal era treure els joves dels carrers, no trobar-hi revòlvers. Algunes ciutats, com ara San Antonio, han registrat davallades en els delictes denunciats contra joves. No obstant això, segons els resultats preliminars d'una avaluació del NIJ, Adams (1996) no troba coincidents els efectes de reducció dels delictes al conjunt de les ciutats que adopten el toc de queda.

D'altra banda, atesa l'absència de grups de control, el rigor metodològic d'aquests estudis és francament baix; a més, sembla que tampoc la policia no està gaire disposada a seguir la política de tocs de queda. En conseqüència, la qüestió de la seva eficàcia com a estratègia preventiva de la violència juvenil continua del tot oberta a nous desenvolupaments i recerques.

Quadre 8.8. Policia orientada pels/caps als problemes

Com més precisament pugui la policia identificar i minimitzar les causes pròximes de les pautes especificques dels delictes, menys delinqüència hi haurà.

8.8.a. Reduir l'hàbit de portar armes de foc en públic

Com més armes de foc retiri la policia dels llocs públics o dissuadeixi la gent de portar-les en els entorns d'alta criminalitat, menys delictes hi haurà.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Sherman et al. 1995	3	Més intervencions d'armes de foc, menys delictes relacionats amb aquestes armes.
Kennedy et al. 1996	2	Menys armes de foc portades a sobre, menys delictes amb armes.

8.8.b. Separar víctimes potencials i delinqüents

Com més aconseguixi la policia reduir l'encreuament en temps i lloc de delinqüents disposats a delinquir amb víctimes propícies, menys delictes hi haurà.

Estudis	Nivell de rigor metodològic	Resultats
Sherman 1990; Buerger 1994	5	Incapacitat per convèncer els propietaris d'impedir l'accés de delinqüents.
Adams 1996	2	Tocs de queda per a joves, sense efectes congruents sobre criminalitat.

5. Conclusions

Malgrat totes les limitacions metodològiques assenyalades, els resultats dels treballs d'investigació coincideixen substancialment en un cert nombre d'hipòtesis i permeten avançar conclusions provisionals sobre d'altres. Des d'un punt de vista científic, òbviament, tot és provisional; amb millors mètodes de recerca o millors teories és segur que es descobriran pautes desconegudes abans. No és poca cosa que la investigació sobre l'eficàcia preventiva de la policia s'hagi desenvolupat fins al punt d'haver aconseguit descartar algunes conclusions abans considerades definitives.

Totes les dades contrastades disponibles donen suport a dues conclusions principals sobre policia i prevenció de la delinqüència. Una és que els efectes de la policia sobre la

delinqüència són complexos, i sovint sorprenents. L'altra és que, com més focalitza la policia les seves estratègies, més probabilitats té de prevenir.

La primera conclusió se segueix del descobriment que de vegades les detencions incrementen la delinqüència, que el control del trànsit pot reduir els robatoris i els delictes amb armes de foc, que l'efecte dissuasiu òptim d'una patrulla de policia pot ser el resultat de 15 minuts de presència en un lloc de risc, i que els efectes preventius s'evaporen si no es modifiquen i renoven les pràctiques policials.

La segona conclusió se segueix del probable fracàs en la prevenció si l'únic que es fa és afegir més policies o reduir el temps de resposta sobre el paper.

El notable arsenal d'estratègies i tàctiques preventives policials (Reiss, 1995) té ja una petita però creixent literatura. Si per donar per bona una mateixa conclusió acceptem l'estàndard d'un mínim de dues demostracions coincidents de nivell 3 quant a la metodologia de recerca (mesurament correcte, estudis abans i després, grup de control) i una preponderància d'altres evidències en suport de la mateixa conclusió, la investigació demostra amb força que hi ha unes pràctiques clarament eficaces i d'altres de clarament ineficaces, unes que funcionen i altres que no funcionen.

a) Les pràctiques que funcionen

- Més patrulles dirigides a llocs i cantonades amb índexs alts de criminalitat
- La detenció proactiva de delinqüents professionalitzats perillosos
- La detenció proactiva de conductors ebris
- La detenció d'ocupats sospitosos de delictes domèstics violents

b) Les pràctiques que no funcionen

- Els vigilants de barri o de bloc
- La detenció de joves per delictes menors
- La detenció de desocupats sospitosos de delictes domèstics violents
- Les batudes de petits traficants de droga
- La policia comunitària genèrica (no focalitzada en els factors de risc)

Algunes altres estratègies mereixen seguir gaudint de l'atenció dels investigadors, atesos els resultats prometedors de les recerques inicials.

c) Pràctiques prometedores

- El control del trànsit contra la tinença il·legal d'armes de foc
- La participació comunitària en la selecció de prioritats
- La policia comunitària focalitzada en la millora de la legitimitat de la policia
- La tolerància zero de l'incivisme, amb salvaguarda, en tot cas, de la legitimitat policial
- La policia orientada als i pels problemes
- L'increment de les dotacions policials de les ciutats (no importen les destinacions)
- L'ordre judicial de detenció de sospitosos absents en cas de violència domèstica

Hi manquen, però molts àmbits de gran interès. Sobre pràctiques policials de prevenció i lluita contra la delinqüència organitzada no s'ha trobat cap ni una avaluació, ni dels tocs de queda, els programes contra l'absentisme escolar i l'abús físic de menors, ni tampoc sobre les activitats recreatives i lúdiques de la policia amb joves. Tampoc no s'han avaluat en la seva possible eficàcia preventiva moltes de les noves tecnologies, com ara els sistemes d'identificació automatitzada, els terminals informàtics instal·lats als cotxes patrulla i d'altres, totes les quals suposen milers de milions de dòlars. Finalment, hi ha per davant un gran camp obert a la investigació i la verificació d'hipòtesis no recollides aquí per manca de dades científiques.

Bibliografia

ABRAHAMSE, ALLAN F. PATRICIA A. EBENER, PETER W. GREENWOOD, NORA FITZGERALD, AND THOMAS E. KOSIN (1991) "An Experimental Evaluation of the Phoenix Repeat Offender Program". *Justice Quarterly*, 8:141-168.

ADAMS, KENNETH (1996) Paper Presented to the National Evaluation Conference, National Institute of Justice, Washington, D.C.

ANNAN, SAMPSON AND WESLEY SKOGAN (1993) *Drug Enforcement in Public Housing: Signs of Success in Denver*. Washington, DC: Police Foundation.

ANDENAES, JOHANNES (1974) *Punishment and Deterrence*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

BARKER, M., GERAGHTY, J., WEBB, B. & KEY, T. (1993) "The Prevention of Street Robbery". *Police Research Group Crime Prevention Series Paper No. 44*. London: Police Department, Home Office.

BARNES, GEOFFREY C. (1996) Paper presented to the American Society of Criminology, Chicago.

BENNETT, TREVOR (1990) *Evaluating Neighborhood Watch*. Basingstoke: Gower.

BERK, RICHARD A.; CAMPBELL, ALEC; KLAP, RUTH AND WESTERN, BRUCE (1992a) "A Bayesian Analysis of the Colorado Spouse Abuse Experiment". *Journal of Criminal Law and Criminology*, 83: 170-200.

BERK, RICHARD A.; CAMPBELL, ALEC; KLAP, RUTH AND WESTERN, BRUCE (1992b) "The Deterrent Effect of Arrest in Incidents of Domestic Violence: A Bayesian Analysis of Four Field Experiments". *American Sociological Review*, 57: 698-708.

BLACK DONALD (1980) *The Manners and Customs of the Police*. NY: Academic Press.

BOYDSTUN, JOHN (1975) *The San Diego Field Interrogation Experiment*. Washington, DC: Police Foundation.

BROWN, W. (1974) *Evaluation of Police Patrol Operations*. Unpublished M.A. Thesis, University of Ottawa.

BROWN, DON W. (1978) "Arrests and Crime Rates: When Does a Tipping Effect Occur?" *Social Forces*, 57: 671-82.

BUERGER, MICHAEL E. (ed) (1994) *The Crime Prevention Casebook: Securing High Crime Locations*. Washington, DC: Crime Control Institute.

BUERGER, MICHAEL E.; PETROSINO, ANTHONY AND COHN, ELLEN G. (1995) In John Eck and David Weisburd, eds. *Crime and Place*. Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press and Police Executive Research Forum.

BURNEY, E. (1990) *Putting Street Crime in Its Place: A Report to the Community/Police Consultative Group for Lambeth*. London: Goldsmith's College.

BUSHWAY, SHAWN (1996) *The Impact of a Criminal History Record on Access to Legitimate Employment*. PhD Dissertation, H. John Heinz School of Public Policy and Management, Carnegie Mellon University.

CHAIKEN, JAN M. (1978) "What Is Known About Deterrent Effects of Police Activities". In James A. Cramer, ed., *Preventing Crime*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

CHAIKEN, JAN M.; LAWLESS, M. AND STEVENSON, K. (1975) "The Impact of Police Activity on Crime: Robberies on the New York City Subway System". *Urban Analysis*, 3: 173-205.

CHAMLIN, MITCHELL (1988) "Crimes and Arrest: An Autoregressive Integrated Moving Average (ARIMA) Approach". *Journal of Quantitative Criminology*.

CHAMLIN, MITCHELL (1991) "A Longitudinal Analysis of the Arrest-Crime Relationship: A Further Examination of the Tipping Effect". *Justice Quarterly*, 8: 187-199.

CLARK, GERALD (1969) "What Happens When the Police Go On Strike". *New York Times Magazine*, Nov. 16, sec. 6, pp.45, 176-85, 187, 194-95.

CLAWSON, C. AND CHANG, S.K. (1977) "The Relationship of Response Delays and Arrest Rates". *Journal of Police Science and Administration*, 5: 53-68.

COOK, T.D. AND CAMPBELL D.T. (1979) *Quasi-experimentation: Design and analysis issues for fields settings*. IL: Rand McNally

COHEN, LAWRENCE AND FELSON, MARCUS (1979) "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach". *American Sociological Review*, 44: 588-607.

CROWELL, NANCY A. AND BURGESS, ANN W. (1996) *Understanding Violence Against Women*. Washington, DC: National Academy of Sciences.

DAHMAN, J.S. (1975) *Examination of Police Patrol Effectiveness*. McLean Va.: Mitre Corporation.

DUNFORD, FRANKLYN W. (1990) "System-Initiated Warrants for Suspects of Misdemeanor Domestic Assault: A Pilot Study". *Justice Quarterly*, 7: 631-653.

DUNFORD, FRANKLYN W. (1992) "The Measurement of Recidivism in Cases of Spouse Assault". *Journal of Criminal Law and Criminology*, 83: 120-136.

DUNFORD, FRANKLYN W.; HUIZINGA, DAVID AND ELLIOTT, DELBERT S. (1990) "The Role of Arrest in Domestic Assault: The Omaha Police Experiment". *Criminology*, 28: 183-206.

DUNWORTH, TERENCE; HAYNES, PETER AND SAIGER, AARON J. (1997) *National Assessment of the Byrne Formula Grant Program*. National Institute of Justice Research in Brief. Washington, DC: US Department of Justice.

ECK, JOHN E. AND SPELMAN, WILLIAM (1987) *Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

ECK, JOHN E. AND ROSENBAUM, DENNIS (1994) "The New Police Order: Effectiveness, Equity and Efficiency in Community Policing". In Dennis Rosenbaum, Ed., *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks: Sage.

EPPERLEIN, T. (1985) *The Use of Sobriety Checkpoints as a Deterrent: An Impact Assessment*. Phoenix: Arizona Department of Public Safety.

FAGAN, JEFFREY (1996) *The Criminalization of Domestic Violence: Promises and Limits*. Research Report. Washington, DC: National Institute of Justice.

FARRINGTON, DAVID P. (1977) "The Effects of Public Labeling". *British Journal of Criminology*, 17: 112-25.

FARRINGTON, DAVID P. (1982) "Randomized Experiments on Crime and Justice". In Michael Tonry and Norval Morris, Eds., *Crime and Justice: An Annual Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press.

FELSON, MARCUS (1994) *Crime and Everyday Life*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

FIENBERG, STEPHEN E.; LARNTZ, KINLEY AND ALBERT J. REISS, JR. (1976) "Redesigning the Kansas City Preventive Patrol Experiment". *Evaluation*, 3: 124-131.

GARNER, JOEL; FAGAN, JEFFREY AND MAXWELL, CHRISTOPHER D. (1995) "Published Findings From the NIJ Spouse Assault Replication Program: A Critical Review". *Journal of Quantitative Criminology*, 8: 1-29.

GIBBS, JACK (1975) *Crime, Punishment and Deterrence*. New York: Elsevier.

GOLD, MARTIN AND WILLIAMS, JAY (1970) "National Study of the Aftermath of Apprehension". *Prospectus*, 3: 3-12.

GOLDSTEIN, HERMAN (1979) "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach". *Crime and Delinquency*, 25: 236-258.

GREENBERG, DAVID F.; KESSLER, RONALD C. AND LOGAN, CHARLES H. (1979) "A Panel Model of Crime Rates and Arrest Rates". *American Sociological Review*, 44: 843-50.

GREENBERG, DAVID AND KESSLER, RONALD C. (1982) "The Effects of Arrests on Crime: A Multivariate Panel Analysis". *Social Forces*, 60: 771-90.

GURR, TED ROBERT; GRABOSKY, PETER N. AND HULA, RICHARD C. (1977) *The Politics of Crime and Conflict: A Comparative History of Four Cities*. Beverly Hills, CA: Sage.

HIRSCHEL, DAVID; HUTCHISON III, IRA W.; DEAN, CHARLES W.; KELLEY, JOSEPH J. AND PESACKIS, CAROLYN E. (1990) *Charlotte Spouse Assault Replication Project: Final Report*. Charlotte, NC: University of North Carolina at Charlotte.

HOPE, TIM (1995) "Community Crime Prevention". In Michael Tonry and David P. Farrington, Eds. *Crime and Justice. Building a Safer Society*, Vol. 19. Chicago: University of Chicago Press.

HUIZINGA, DAVID AND ESBENSEN, FINN (1992) *School Safety*, 15: 15-17.

HURST, P. AND WRIGHT, P (1980) *Deterrence at Last: The Ministry of Transport's Alcohol Blitzes*. Paper Presented to the Eighth International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety, Stockholm.

ISAACS, H. (1967) "A Study of Communications, Crimes and Arrests in A Metropolitan Police Department". Task Force Report: Science and Technology, A Report to the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. Washington, DC: USGPO.

KANSAS CITY, MO, MISSOURI POLICE DEPARTMENT (1977) *Response Time Analysis*. Kansas City, MO: Author.

KELLING, GEORGE L. (1988) *Community Policing*. Presentation to the Executive Sessions on the Police, Kennedy School of Government, Harvard University.

KELLING, GEORGE L.; PATE, ANTHONY M.; DIECKMAN, DUANE AND BROWN, CHARLES (1974) *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: Technical Report*. Washington, DC: Police Foundation.

KELLING, GEORGE L. AND COLES, CATHERINE M. (1996) *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. NY: Free Press.

KENNEDY, DAVID M.; PIEHL, ANNE M. AND BRAGA, ANTHONY A. (1996) *Youth Gun Violence in Boston: Gun Markets, Serious Youth Offenders, and a Use Reduction Strategy*.

KLEIMAN, MARK (1988) Crackdowns: "The Effects of Intensive Enforcement on Retail Heroin Dealing". In Marcia Chaiken, Ed., *Street-Level Drug Enforcement: Examining the Issues*. Washington, DC: National Institute of Justice.

KLEIN, MALCOLM (1986) "Labeling Theory and Delinquency Policy: An Empirical Test". *Criminal Justice and Behavior*, 13: 47-79.

KOPER, CHRISTOPHER (1995) *Just Enough Police Presence: Reducing Crime and Disorderly Behavior By Optimizing Patrol Time in Crime Hot Spots*.

LARSON, RICHARD (1975) "What Happened to Patrol Operations in Kansas City". *Journal of Criminal Justice*, 3: 299-330.

LAYCOCK, GLORIA (1991) "Operation Identification, or the Power of Publicity?". *Security Journal*, 2: 67-72.

LINDSAY, BETSY AND MCGILLIS, DANIEL (1986) "Citywide Community Crime Prevention: An Assessment of the Seattle Program". In Dennis Rosenbaum, Ed., *Community Crime Prevention: Does It Work?* Beverly Hills, CA: Sage.

LOGAN, CHARLES H. (1975) "Arrest Rates and Deterrence". *Social Science Quarterly* 56: 376-89.

MAKINEN, TUIJA, AND TAKALA, HANNU (1980) "The 1976 Police Strike in Finland". *Scandinavian Studies in Criminology*, 7: 87-106.

MARCINIAK, ELIZABETH (1994) *Community Policing of Domestic Violence: Neighborhood Differences in the Effect of Arrest*. PhD Dissertation, University of Maryland.

MARTIN, SUSAN AND SHERMAN, LAWRENCE (1986) "Selective Apprehension: A Police Strategy for Repeat Offenders". *Criminology*, 24: 55-72.

MARVELL, THOMAS B. AND MOODY, CARLISLE E. (1996) "Specification Problems, Police Levels and Crime Rates". *Criminology*, 34: 609-646.

MOORE, MARK (1980) "The Police and Weapons Offenses". *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 452: 22-32.

MOORE, MARK (1992) "Problem-Solving and Community Policing". In Michael Tonry and Norval Morris, Eds. *Crime and Justice, Modern Policing*, Vol. 15. Chicago: University of Chicago Press.

National Advisory Commission on Civil Disorders (1968) *Report*. NY: Bantam Books.

PATE, TONY; FERRARA, AMY; BOWERS, ROBERT A. AND LORENCE, JON (1976) *Police Response Time: Its Determinants and Effects*. Washington, DC: Police Foundation.

PATE, ANTONY M. AND SKOGAN, WESLEY (1985) *Coordinated Community Policing: The Newark Experience*. Technical Report. Washington, DC: Police Foundation.

PATE, ANTONY M.; MCPHERSON, MARLYS AND SILLOWAY, GLENN (1987) *The Minneapolis Community Crime Prevention Experiment: Draft Evaluation Report*. Washington, DC: Police Foundation.

PATE, ANTONY; HAMILTON, EDWIN E. AND SAMPSON ANNAN (1991) *Metro-Dade Spouse Abuse Replication Project: Draft Final Report*. Washington, D.C.: Police Foundation.

PATE, ANTONY M. AND HAMILTON, EDWIN E. (1992) "Formal and Informal Deterrents to Domestic Violence: The Dade County Spouse Assault Experiment". *American Sociological Review*, 57: 691-698.

PATERNOSTER, RAYMOND; BRAME, BOBBY; BACHMAN, RONET AND SHERMAN, LAWRENCE W. (1996) *Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault*.

PFUHL, ERDWIN H., JR. (1983) "Police Strikes and Conventional Crime: A Look At the Data". *Criminology*, 21: 489- 503.

PIERCE, GLENN; SPAAR, SUSAN A. AND LEBARON BRIGGS, IV. (1988) *The Character of Police Work: Strategic and Tactical Implications*. Unpublished Ms., Northeastern University, Center for Applied Social Research.

POLICE FOUNDATION (1981) *The Newark Foot Patrol Experiment*. Washington, D.C.: Police Foundation.

President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (1967) *The Challenge of Crime in a Free Society*. Washington, DC: USGPO.

PRESS, S.J. (1971) *Some Effects of an Increase in Police Manpower in the 20th Precinct of New York City*. NY: New York City Rand Institute.

REPPETTO, THOMAS (1996) *Reducing Gun Crime in New York City: A Research and Policy Report*. NY: Citizens Crime Commission of New York City

REISS, ALBERT J. JR. (1971) *The Police and the Public*. New Haven: Yale University Press.

REISS, ALBERT J. JR. (1985) *Policing a City's Central District: The Oakland Story*. Washington, DC: National Institute of Justice.

REISS, ALBERT J. JR. (1992) "Police Organization in the Twentieth Century". In Michael Tonry and Norval Morris, eds., *Modern Policing. Crime and Justice*, Vol. 15. Chicago: University of Chicago Press.

REISS, ALBERT J. JR. (1995) "The Role of the Police in Crime Prevention". In Per-Olof Wikstrom, Ed., *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*. Stockholm: National Council for Crime Prevention.

REISS, ALBERT J. JR., AND ROTH, JEFFREY A. eds. (1993) *Understanding and Preventing Violence*. Washington, DC: National Academy of Sciences.

ROSENBAUM, DENNIS; LEWIS, DAN A. AND GRANT, JANE A. (1986) "Neighborhood-Based Crime Prevention: Assessing the Efficacy of Community Organizing in Chicago". In Dennis Rosenbaum, editor, *Community Crime Prevention: Does It Work?* Beverly Hills, CA: Sage.

ROSS, H. LAURENCE (1981) *Detering the Drinking Driver: Legal Policy and Social Control*. Lexington, Mass: Lexington Books.

ROSS, H. LAURENCE (1992) *Confronting Drunk Driving: Social Policy for Saving Lives*. New Haven: Yale University Press.

Ross, H. Laurence; McCleary, R. and Epperlein, T. (1982) "Deterrence of Drinking and Driving in France: An Evaluation of the Law of July 12, 1978". *Law and Society Review*.

RUSSELL, FRANCIS (1975) *A City In Terror: 1919 – The Boston Police Strike*. New York: Viking.

SAMPSON, ROBERT AND COHEN, JACQUELINE (1988) "Deterrent Effects of Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension". *Law and Society Review*, 22:163-189.

SCHNELLE, J.F.; KIRCHNER JR, R.E.; CASEY, JD; USELTON JR., P.H. AND MCNEES, M.P. (1977) "Patrol Evaluation Research: A Multiple-Baseline Analysis of Saturation Police Patrolling During Day and Night Hours". *Journal of Applied Behavioral Analysis*, 10: 33-40.

SCHWARTZ, RICHARD AND SKOLNICK, JEROME (1962) "Two Studies of Legal Stigma". *Social Problems*, 10: 133-138.

SELLWOOD, A.V. (1978) *Police Strike – 1919*. London: W.H. Allen.

SHAW, JAMES W. (1994) *Community Policing Against Crime: Violence and Firearms*. PhD dissertation, University of Maryland at College Park.

SHERMAN, LAWRENCE W. (1974) "Becoming Bent". In Lawrence W. Sherman, Ed., *Police Corruption: A Sociological Perspective*. NY: Anchor-Doubleday.

SHERMAN, LAWRENCE W. (1990) "Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence". In Michael Tonry and Norval Morris, Eds., *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 12. Chicago: University of Chicago Press.

SHERMAN, LAWRENCE W. (1992) *Policing Domestic Violence: Experiments and Dilemmas*. NY: Free Press.

SHERMAN, LAWRENCE W. (1993) "Defiance, Deterrence, and Irrelevance: A Theory of the Criminal Sanction". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30: 445-473.

SHERMAN, LAWRENCE W. (1995) "The Police". In James Q. Wilson and Joan Petersilia, eds. *Crime*. San Francisco: ICS Press.

SHERMAN, LAWRENCE W.; MILTON, CATHERINE H. AND KELLY, THOMAS (1973) *Team Policing: Seven Case Studies*. Washington, DC: Police Foundation.

SHERMAN, LAWRENCE W.; GARTIN, PATRICK R. AND BUERGER, MICHAEL E. (1989) "Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place". *Criminology*, 27: 27-55.

SHERMAN, LAWRENCE W. AND BERK, RICHARD A. (1984) "The Specific Deterrent Effects of Arrest for Domestic Assault". *American Sociological Review*, 49: 261-272.

SHERMAN, LAWRENCE W., SCHMIDT, JANELL D.; ROGAN, DENNIS P.; GARTIN, PATRICK R.; COHN, ELLEN G.; COLLINS, DEAN J. AND BACICH, ANTHONY R. (1991) "From Initial Deterrence to Long-Term Escalation: Short-Custody Arrest for Poverty Ghetto Domestic Violence". *Criminology*, 29: 821-50.

SHERMAN, LAWRENCE W.; SCHMIDT, JANELL D.; ROGAN, DENNIS P.; GARTIN, PATRICK R.; COHN, ELLEN G.; COLLINS, DEAN J. AND BACICH, ANTHONY R. (1992) "The Variable Effects of Arrest on Criminal Careers: The Milwaukee Domestic Violence Experiment". *Journal of Criminal Law and Criminology*, 83: 137169

SHERMAN, LAWRENCE AND ROGAN, DENNIS P. (1995) "Deterrent Effects of Police Raids on Crack Houses: A Randomized, Controlled, Experiment". *Justice Quarterly*, 12: 755-781.

SHERMAN, LAWRENCE W.; SHAW, JAMES W. AND ROGAN, DENIS P. (1995) *The Kansas City Gun Experiment: Research in Brief*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

SHERMAN, LAWRENCE AND WEISBURD, DAVID A. (1995) "General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime "Hot Spots:" A Randomized, Controlled Trial". *Justice Quarterly*, 12: 625-648.

SHERMAN, LAWRENCE W. AND STRANG, HEATHER (1996) *Policing Domestic Violence: The Problem-Solving Paradigm*. Paper Presented to the Conference on Problem-Oriented Policing as Crime Prevention, Stockholm, Swedish National Police College.

SKOGAN, WESLEY (1990) *Disorder and Decline*. New York: Free Press.

SKOGAN, WESLEY (1994) "The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents: A Cross-Site Analysis". In Dennis Rosenbaum, Ed., *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks: Sage.

SKOGAN, WESLEY and 18 others (1995) *Community Policing In Chicago, Year Two*. Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority.

SKOLNICK, JEROME AND BAYLEY, DAVID (1985) *The New Blue Line*. NY: Free Press

SMITH, DOUGLAS AND VISHER, CHRISTY (1981) "Street-Level Justice: Situational Determinants of Police Arrest Decisions". *Social Problems*, 29: 167-78.

SMITH, DOUGLAS AND GARTIN, PATRICK R. (1989) *Specifying Specific Deterrence: The Influence of Arrest on Future Criminal Activity*.

SPELMAN, WILLIAM AND BROWN, DALE K. (1981) *Calling the Police: A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas City Response Time Analysis*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

TITTLE, CHARLES R. AND ROWE, ALAN R. (1974) "Certainty of Arrest and Crime Rates: A Further Test of the Deterrence Hypothesis". *Social Forces*, 52: 455-62.

TROJANOWICZ, ROBERT (1986) "Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint, Michigan Project". In Dennis Rosenbaum, editor, *Community Crime Prevention: Does It Work?* Beverly Hills, CA: Sage.

TYLER, TOM (1990) *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.

UCHIDA, CRAIG D., FORST, BRIAN AND SAMPSON O. ANNAN (1992) *Modern Policing and the Control of Illegal Drugs: Testing New Strategies in Two American Cities*. Research Report. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

WEISS, ALEX AND MCGARRELL, EDMUND (1996) Paper Presented to the American Society of Criminology, Chicago, November.

WILSON, JAMES Q. (1994) "Just Take Away Their Guns: Forget Gun Control". *New York Times Magazine*, March 20, pp. 46-47.

WILSON, JAMES Q. AND BOLAND, BARBARA (1978) "The Effect of the Police On Crime". *Law and Society Review*, 12: 367-390.

WILSON, JAMES Q. AND KELLING, GEORGE L. (1982) "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety". *Atlantic Monthly*, 249: 29- 38.

WILSON, O.W. (1963) *Police Administration*. NY: McGraw-Hill

WOLFGANG, MARVIN, FIGLIO, ROBERT AND SELLIN, THORSTEN (1972) *Delinquency in a Birth Cohort*. Chicago: University of Chicago Press.

WYCOFF, MARY ANN; PATE, ANTHONY M.; SKOGAN, WESLEY AND SHERMAN, LAWRENCE W. (1985) *Citizen Contact Patrol in Houston: Executive Summary*. Washington, DC: Police Foundation.

WYCOFF, MARY ANN AND SKOGAN, WESLEY (1986) "Storefront Police Offices: The Houston Field Test". In Dennis Rosenbaum, editor, *Community Crime Prevention: Does It Work?* Beverly Hills, CA: Sage.

ZIMMER, LYNN (1990) "Proactive Policing Against Street-Level Drug Trafficking". *American Journal of Police*, 11: 43-74.

Col·labora amb *Apunts de Seguretat*!

La revista ***Apunts de Seguretat*** vol contribuir a ampliar els coneixements dels professionals de la seguretat sobre temàtiques d'especial interès i també a enfortir els lligams i la col·laboració entre responsables polítics i tècnics i especialistes del món acadèmic, social i policial.

Pel que fa als temes sobre els quals es poden presentar **propostes d'article**, es consideren especialment rellevants les aportacions sobre el crim organitzat, l'àmbit penitenciari, els canvis jurídics o legislatius, la violència masclista, les bandes juvenils, el terrorisme o l'organització de la convivència i el civisme i els efectes previstos o reals sobre la seguretat. També, els que afrontin des de noves perspectives d'anàlisi dades estadístiques o policials o n'aportin de noves. El consell de redacció també resta obert a altres temes que en moments determinats poden tenir un interès prioritari per a la seguretat de Catalunya.

En tots els casos, es demana que l'anàlisi s'orienti a afavorir una tasca diària més eficaç i eficient dels professionals de la seguretat, tant des d'un punt de vista preventiu com reactiu, i lligant l'anàlisi teòrica amb el vessant d'aplicació pràctica. I que, en la mesura que sigui possible, aportin reculls de bones pràctiques i/o propostes de millora. En aquest sentit, és útil tenir present que la revista s'adreça principalment als comandaments dels cossos i forces de seguretat de Catalunya i als alcaldes i regidors dels municipis catalans.

Les persones que hi vulguin col·laborar amb un article han de fer arribar a la secretaria de redacció (apuntsdeseguretat@gencat.cat), en suport electrònic, un resum d'unes 150 paraules dels continguts que hi volen desenvolupar, juntament amb la fitxa següent correctament emplenada. Si l'article que proposen és seleccionat per a properes edicions de la revista, la secretaria de redacció hi contactarà per informar-les dels terminis i condicions d'entrega i confirmar la seva disponibilitat.

Una altra forma de col·laborar amb la revista és fent-hi arribar **suggeriments de millora** sobre el treball fet i/o **propostes de temes concrets a abordar o de textos fonamentals** sobre la seguretat dels quals es considera que caldria fer difusió a Catalunya.

Fitxa de col·laboradors/ores <i>Apunts de Seguretat</i>	
Dades personals	
Nom i cognoms:	
Centre de treball:	
Càrrec:	
Adreça electrònica:	
Telèfon de contacte:	
Dades de la col·laboració	
Dels següents apartats, emleneu només aquell/s que correspongui/n segons el tipus de col·laboració que proposeu.	
1. Si voleu publicar un article	
Títol sinòptic de l'article proposat:	
Paraules clau de l'article proposat:	
Resum de continguts (10-15 línies)	
S'ha publicat anteriorment?	
Quan i on s'ha publicat?	
2. Si voleu proposar millores	
Suggestiment 1:	
Suggestiment 2:	
3. Si voleu proposar algun text bàsic del qual convé fer difusió (prèvia traducció, si cal)	
Títol:	
Autor:	
Tipus de text (llibre, capítol, etc.)	
Referència bibliogràfica:	
Motiu pel qual se'n recomana la difusió a través d' <i>Apunts de Seguretat</i> .	
<p>Revista <i>Apunts de Seguretat</i> Secretaria de redacció Gabinet de la Secretaria de Seguretat Dept. d'Interior, Relacions Institucionals i Participació Passeig de Sant Joan 39-41, Palauet, 3a planta Tel.: 93 551 25 23 A/e: apuntsdeseguretat@gencat.cat</p>	

Apunts de seguretat



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Secretaria de Seguretat

secretaria de redacció:

Ferran Alonso
Rosa Mur
Elisenda López apuntsdeseguretat@gencat.cat