

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable de Projectes i Organització. Secretaria de Seguretat Pública
Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya

1. L'EVOLUCIÓ DE LA DELINQUÈNCIA FINS AL COMENÇAMENT DELS ANYS NORANTA. L'APARICIÓ DEL FENOMEN DE LA INSEGURETAT

Tot el món occidental experimenta durant el darrer terç del segle xx (i molt concretament en els anys vuitanta) un increment constant i creixent de les xifres de delinqüència.¹ Les pacífiques societats de la segona postguerra deixen de ser-ho i, tot i els esforços de tecnificació i professionalització dels aparells policials i judicials, els Estats assisteixen impotents a una corba permanentment creixent de la criminalitat. Els ciutadans comencen a dubtar de l'eficàcia de l'Estat per complir una de les seves finalitats bàsiques i clàssiques, com és garantir la seguretat dels seus ciutadans i, d'una altra banda, els òrgans estatals constaten la impossibilitat de mantenir els seus mecanismes i respostes clàssiques de lluita contra la delinqüència, tradicionalment basades en l'acció de la policia i de l'Administració de justícia. Tot i el creixement del nombre de persones detingudes per la policia i enviades a la presó pel sistema judicial, el nombre de delictes es manté a l'alça. Així, per exemple, a l'Estat espanyol, els delictes enregistrats pel Ministeri de l'Interior passen dels 154.170 l'any 1972 a 1.030.996 l'any 1989, amb un increment anual constant (llevat dels anys 1973 i 1988 en què hi ha un petit descens en relació amb l'any anterior), per establir-se a la baixa en els anys posteriors, amb un rebrot en els anys 2001 (972.418 delictes) i 2002 (991.570) i tornar a la tendència a la baixa en 2003 i 2004 (916.621 i 896.689 respectivament). Si ens fixem amb les faltes, la situació és una mica diferent, ja que el

1. Com afirma, entre altres, ROCHE, S. «Prévention et répression en France: transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)». *Revue internationale de criminologie et de la police technique et scientifique*, volum LII, núm. 4, octubre-desembre de 1999, pàg. 388.

creixement és constant amb menys excepcions, passant de les 120.281 l'any 1980 a 1.015.096 l'any 2004.²

Aquesta sensació de fracàs estatal s'agreuja amb l'aparició de zones, de barris on l'Estat ha perdut tot el control, on la policia i la justícia no aconsegueixen evitar les infraccions, sancionar-les o, ni tan sols, ésser-hi present.³ En alguns casos aquests barris estan habitats per grups especialment sensibles (sobretot des del punt de vista de la població autòctona), com és el cas dels immigrants econòmics provinents de zones geogràfiques molt específiques: el Magrib i l'Àfrica subsahariana, Turquia, el Pakistan o els països llatinoamericans. L'allunyament dels poders públics d'aquests espais no fa sinó augmentar el seu caràcter de guetos, ja que la policia ni la justícia no hi intervé però els seus ciutadans entren en una espiral impareable de marginalitat i discriminació, cosa que els converteix en un problema creixent fins al moment en què explota, com ha esdevingut darrerament a França.

D'una altra banda, els països que comencen a fer enquestes de victimització o de seguretat o pregunten, per qualsevol mecanisme, als ciutadans què és allò que els fa por, què els provoca inseguretat, obtenen tot sovint respostes aparentment (si més no, en aquells moments) sorprenents, ja que, tot i la morbositat i l'espectacle que generen els grans casos d'homicidi o d'assassinat, allò que provoca més por o que molesta més els ciutadans són els delictes o les infraccions que tenen lloc a prop seu.⁴ Freqüentment aquestes infraccions no tenen res a veure amb allò que tradicionalment s'havia relacionat amb la delinqüència, ja que es tracta de conductes simplement incíviques, com pot ser fer pintades a les parets, anar en bicicleta per sobre de les voreres, deixar que els animals domèstics facin les seves necessitats al carrer, que els locals d'esbarjo no estiguin degudament insonoritzats, que els joves facin soroll al carrer a hores en què la gent normalment descansa, o la presència de gent diferent (estrangers/immigrants) als barris.

La rellevància que tenen en la gent aquest tipus de conductes, més la sensació que provoca a la ciutadania la impotència dels mecanismes tradicionals de l'Estat per controlar i combatre la delinqüència fa que es deixi de parlar només de conceptes com *delinqüència* i *ordre públic* i es vagi consolidant el terme *seguretat* o la seva perspectiva negativa, la *inseguretat*.⁵ Aquest no és únicament un canvi de nomenclatura o merament conceptual o teòrica. Té implicacions molt profundes a l'hora de configurar les respostes públiques per tal de garantir la seguretat dels ciutadans. Els mecanismes tradicionals (policia i Administració de justícia) ja no seran una resposta vàlida per a la seguretat dels ciutadans. Poc després, tenint en compte altres fenòmens que incideixen en la nostra societat i que posen en evidèn-

2. Font *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior del 2004, Secretaría General Técnica*, pàg. 189 i 257.

3. Alguns han parlat de zones d'inexistència de dret per definir aquests territoris on, sovint, la policia no s'atreuix ni tan sols a entrar. *Vid.*, per exemple, *Op. Cit.* pàg. 388.

4. Com afirma, entre altres, DIEU, F. *Politiques publiques de sécurité*. París: Ed. L'Harmattan, 1999, pàg. 51.

5. *Vid.* CARRER, F. *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma: Ed. Liberetà, 2000, pàg. 13 a 25, i ROCHE, S. *Op. Cit.*

cia la feblesa dels individus davant de fets i fenòmens que escapen al seu control, més que de seguretat es parla de risc, de la societat del risc, on allò que haurien de fer els poders públics és protegir els ciutadans dels riscos més greus per a la seva persona i béns.⁶

2. LES POLÍTIQUES LOCALS DE SEGURETAT SÓN POLÍTIQUES URBANES

Un altre aspecte que cal clarificar ràpidament és que quan parlem de polítiques de seguretat d'àmbit local, estem parlant de polítiques que s'articulen i apliquen al voltant del que podríem qualificar com a molt urbà.

Les zones clarament rurals se situarien en una problemàtica diferent, on es barregen qüestions d'equilibri i vigilància del territori amb un plantejament tradicional policial de lluita contra la delinqüència. És a les zones urbanes o *periurbanes* que té sentit aquesta reconversió de les problemàtiques tradicionalment associades a la delinqüència en temes de seguretat o inseguretat.

També caldrà tenir en compte que les dinàmiques urbanes actuals traslladen algunes de les seves activitats a zones adjacents que, des del punt de vista de la seva població o de les seves activitats econòmiques fonamentals, serien qualificables de rurals. M'estic referint a aquelles activitats relacionades amb l'esbarjo, ja sigui en forma de turisme de cap de setmana o de centres d'activitats lúdiques, que, gràcies a la mobilitat actual de la població, tenen lloc en zones qualificables de rurals i que traslladen problemàtiques urbanes a aquest àmbits (pensem, per exemple, en discoteques, bars o cafès situats en petites poblacions que estan properes a agrupacions clarament urbanes i que hi traslladen les problemàtiques relacionades amb l'ocupació de l'espai públic i la compatibilitat entre el descans i les activitats lúdiques en certs horaris).⁷ Haurem de tenir en compte que, des del punt de vista d'aquest estudi, estarem també davant de problemàtiques urbanes quan es donin aquestes situacions, sens perjudici que es produeixin en zones teòricament rurals i que tinguin lloc en unes franges horàries molt concretes.

En les zones estrictament rurals el problema de la seguretat està directament lligat amb la presència del poder públic en forma de servei policial. Estem parlant de poblacions on, per la seva població i les seves dimensions econòmiques, la presència d'altres organismes o institucions de l'Estat és inexistent (més enllà d'algun petit centre d'atenció sanitària o d'ensenyament primari o, més estranyament, secundari). Així, per exemple, l'Administració de justícia no és present en aquests territoris (més enllà de jutges de pau o figures equivalents) i els serveis d'assistèn-

6. Sobre el significat i l'abast de la concepció de la seguretat com a risc, *Vid.* DA AGRA, C.; DOMÍNGUEZ, J.L.; GARCÍA AMADO, J.A.; HEBBERECHT, P.; RECASENS, A. (ed.) *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Atelier: Barcelona, 2003. Sobre la funció de la policia en aquest context, *Vid.* ERICSON, R.V. i HAGGERTY, K.D. *Policing the Risk Society*. Clarendon: Oxford, 1997.

7. Tal com explica GUILLÉN LASIERRA, F. a «La problematique de la sécurité en Espagne». A: *Les États à l'Épreuve de la Sécurité*. CERDAP: Universitat de Grenoble, 2003, pàg. 170 a 189.

cia social són febles (en cas que n'hi hagi). Alguns han arribat a afirmar que, de fet, no hi ha polítiques de seguretat adreçades a les zones rurals.⁸

3. LA IMPOTÈNCIA DE LES ESTRUCTURES ESTATALS, LA POLITITZACIÓ DE LA SEGURETAT I LA NECESSITAT DE COL·LABORACIÓ ENTRE LES DIVERSES ADMINISTRACIONS TERRITORIALS (ESTAT-REGIONS/COMUNITATS TERRITORIALS-MUNICIPIS)

Les darreres dècades del segle xx han transportat a Europa un fenomen llargament preexistent als Estats Units d'Amèrica: la politització dels problemes de seguretat. Si ja eren habituals en les campanyes electorals americanes (al principi sobretot a l'àmbit local) els debats (i les propostes) sobre aspectes relacionats amb la seguretat (fet fomentat per l'electivitat d'alguns càrrecs del servei de policia i de l'Administració de justícia d'abast local en alguns Estats), el darrer terç del segle xx traslladen la situació a Europa. Això esdevé, primerament, en el terreny municipal. Malgrat el reiterat fenomen actual de globalització dels problemes, que implicaria que les problemàtiques (en aquest cas relacionades amb la seguretat) respondrien a conjuntures globals, internacionals —que farien que els conflictes es repetissin en àmbits territorials diferents i distants—, i la influència dels *mass media*, que pot extrapolar incidents securitaris o delinqüencials a milers de quilòmetres de distància, la sensació de seguretat (o la inseguretat) on es percep amb més força és en l'àmbit local, en l'àrea on la gent du a terme les seves activitats professionals, de lleure o allà on viu. Aquest fet implica que és en l'àmbit local on la gent acostuma, normalment, a plantejar les seves demandes de seguretat. No vull dir, amb això, que la seguretat no tingui influència en les eleccions a altres àrees territorials. És meridianament clar com a les darreres eleccions a la Presidència de la República francesa de l'any 2002 o a les presidencials americanes de l'any 2004 la seguretat ha estat un dels punts calents del debat electoral i un dels elements significatius en la decisió dels ciutadans.

Així, davant d'un problema de seguretat en el seu entorn, els ciutadans acostumen a adreçar-se a les autoritats locals per exigir respostes públiques a les deficiències de seguretat. Aquest fet ha comportat, per exemple, un creixement de les plantilles de la policia local a l'Estat espanyol, la recreació de les policies locals a França a partir dels anys vuitanta⁹ (que ha culminat amb l'aprovació per l'Assemblea Nacional francesa de la Llei de policies locals de l'any 1999) i l'augment de protagonisme de les policies locals a Itàlia.¹⁰ Davant de les exigències de seguretat per part de la ciutadania local, que és, al cap i a la fi, la que elegeix

8. Vid. DIEU, F. «La production de sécurité dans les territoires ruraux français». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 50, quart trimestre 2002. IHESI: París, pàg. 147 i ss.

9. Com assenyala ESTEBE, P., a «Police, Justice et Politiques Locales: de l'antagonisme au contrat. Un bilan des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2n trimestre 1994. IHESI: París, pàg. 29.

10. Vid. CARRER, F. «La realtÀ italiana». A: *La polizia di prossimitÀ. La partecipazine del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Milà: Ed. FrancoAngeli, 2003, pàg. 177 i ss.

l'equip de govern municipal, i les dificultats per obtenir una resposta satisfactòria per part dels serveis estatals, molts grups de govern municipal opten per la creació o l'increment del servei municipal de policia sobre el qual tenen comandament directe i que serà utilitzat en funció de les prioritats establertes per l'alcalde, regidor o grup de govern corresponent. En tot cas, més enllà de la creació o l'increment o no de les policies locals, les demandes ciutadanes comporten que les autoritats locals exigeixin als altres nivells territorials la participació en l'establiment de prioritats i l'articulació de respostes en temes de seguretat.

D'una altra banda, un altre factor afavorirà l'entrada en escena de les autoritats locals. Hem dit abans que l'increment permanent dels índexs de delinqüència i la constatació de com les conductes incíviques o, simplement, la presència d'estranyers en un barri causen inseguretat, i això fa que l'Estat es trobi absolutament desbordat a l'hora de donar respostes als problemes de seguretat. D'una banda, és la dimensió del problema la que desborda l'Estat: no hi ha recursos per prevenir ni reprimir tantes infraccions. D'una altra, les que semblen solucions més raonables (i que estudiarem al capítol següent d'aquest estudi) als problemes plantejats reclamen recursos d'índole molt diversa, que l'Estat (o segons quines administracions territorials) no té i una proximitat al medi que també escapa a l'Estat. Davant d'aquesta constatació l'Estat obre iniciatives diverses.

En primer lloc, intenta adaptar les seves estructures (sobretot policials) tant com pot a les diverses realitats i problemàtiques locals. En aquest context trobem diverses iniciatives a Estats tradicionalment centralistes adreçades a implantar estratègies comunitàries o de proximitat. Així, a Espanya el Cos Nacional de Policia posa en marxa diversos projectes de policia de proximitat i el famós en la seva època Projecte Policia 2000,¹¹ que implica una gran dosi de proximitat o localisme en el tractament dels problemes de delinqüència. Una cosa similar tenim a França amb la *Police de Proximité*, especialment rellevant durant el Govern de Lionel Jospin, o els diversos intents, si més no, teòrics, de *Polizia de Prossimità* als serveis de policia estatals a Itàlia.¹²

De totes maneres, aquesta línia de resposta al problema topa amb dues dificultats bàsiques:

- a) Els policies d'aquests gran cossos estatals no veuen amb bons ulls aquestes estratègies policials, no les veuen des d'una perspectiva professional positiva.
- b) La realització efectiva generalitzada a tot el territori d'estratègies de seguretat significa, a curt, mig i llarg termini, un increment dels recursos policials que pot no tenir límits clars, cosa que resulta inasumible per a l'Estat, tant en el cas pressupostari com polític. Per tal d'intentar pal·liar aquesta carestia, la

11. Vid. RABOT, A. «Implantació i avaluació del model de policia de proximitat a Espanya: balanç i perspectives». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14, juliol 2004, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 193 a 210.

12. Vid. CARRER, F. *Op. Cit* a la nota anterior.

majoria de serveis de policia obren la porta a categories secundàries d'agents de policia, que tot i dependre de les organitzacions policials, no signifiquen una despesa tan gran en termes de formació i salari i garanteixen la presència policial al carrer, tot i que en alguns casos amb poders limitats. És el cas dels *adjoints de sécurité* a França, dels *Community Support Police Officers* al Regne Unit, dels policies auxiliars i els agents de prevenció a Bèlgica, i dels guardians de la ciutat als Països Baixos (encara que, en aquest cas, aquests guardians han passat darrerament a dependre dels municipis).

En segon lloc, obre les portes a la coresponsabilització de les administracions locals, sobretot pel que fa a les tasques policials més preventives o relacionades amb el coneixement del territori o de la població, i als serveis socials o de suport (amb més dificultats en el cas francès). Aquesta és una de les conseqüències clares de l'Informe Bonnemaïson de l'any 1982, que va comportar, entre altres coses, la creació dels *Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance* on les autoritats locals participen en la presa de decisions relacionades amb la seguretat, i que tingueren reflex a casa nostra a partir del Consell de Seguretat Urbana de Barcelona l'any 1984.¹³ Posteriorment, també a França, els contractes d'acció i prevenció, els plans locals de seguretat i, més recentment, els contractes locals de seguretat, també intenten implicar, amb intensitat diversa i amb sort diferent, les autoritats locals en aquest àmbit. Fins i tot en un context tradicionalment descentralitzat en l'àmbit de la seguretat com és el Regne Unit, la llei més rellevant dels darrers temps en matèria de seguretat (deixant de banda la legislació en temes de terrorisme), la *Crime and Disorder Act* de 1998, obliga els serveis de policia, ja d'àmbit local, a col·laborar amb l'Administració municipal, ja que estableix amb claredat que és aquesta Administració la responsable de definir les estratègies per combatre la delinqüència i el desordre.¹⁴

En el cas espanyol, la descentralització política iniciada a partir de la Constitució de 1978, introdueix autoritats intermèdies (les comunitats autònomes) entre l'Estat i els municipis, que tindran poders (d'intensitat diversa) a l'hora d'incidir en les polítiques locals de seguretat. A més, l'Estat arriba a reconèixer, si més no teòricament, la necessitat d'implicar les autoritats locals en la planificació de la seguretat. És clara en aquesta direcció la creació potestativa de juntes locals de seguretat introduïdes per la criticadíssima Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat. Recentment la legislació catalana¹⁵ les ha convertit en obligatòries per als municipis on hi ha policia local i ha plantejat la construcció d'un sistema de seguretat amb la participació integrada de les autoritats locals i autonòmiques. En l'àmbit estatal, i de manera molt significativa, el Govern anterior va reconèixer en un document públic (*Plan de lucha contra la delincuencia*) la

13. Vid. RECASENS BRUNET, A. «Les polítiques de seguretat i prevenció a l'Estat espanyol». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, num. 11, desembre de 2002, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 156 i 157.

14. Vid. art. 5 i sq. de la Llei.

15. Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

necessitat d'implicar les policies i les autoritats locals en la prevenció i repressió de la delinqüència. En virtut d'aquest Pla es signaren molts convenis de col·laboració entre el Ministeri de l'Interior i diversos ajuntaments per tal d'establir les pautes per a la col·laboració i l'ús comú de recursos entre les policies estatals i locals.

Aquesta col·laboració global (Estat/regió)/local, tot i ser revolucionària i significar un canvi important del plantejament de les responsabilitats policials/*securitàries*, no es produeix sense dificultats ni sense conflictes. Així, per exemple, la majoria de les mesures previstes en els convenis de col·laboració entre el Ministeri de l'Interior espanyol i els ajuntaments, a partir de l'aplicació del *Plan nacional de lucha contra la delincuencia*, no s'han dut a terme a la pràctica.

D'una altra banda, a França, sovint les iniciatives integrades de seguretat han posat de manifest una clara desconfiança de l'Estat envers de les autoritats locals. Així, per exemple, els plans departamentals de seguretat posats en marxa l'any 1993 partien d'una presa de decisions dels òrgans de l'Estat (*Police Nationale*, *Gendarmerie* i la justícia) i les autoritats locals només hi estan implicades en la mera execució. Fins i tot als famosos contractes locals de seguretat, el prefecte és la figura central en la seva aplicació pràctica.¹⁶

També en el Regne Unit, malgrat el mandat de la citada *Crime and Disorder Act*, la tensió entre els àmbits estatal i local és alta, amb un creixent nombre de competències sobre la seguretat (sobretot policials) que passen sota el control de l'Administració i el Govern de l'Estat.

4. LES CARACTERÍSTIQUES DE LES POLITIQUES CONCRETES

4.1 La transversalitat i la necessitat de col·laboració

Com acabem d'assenyalar, el nou enfocament de la problemàtica de la seguretat, centrat a aconseguir que la gent se senti segura més enllà de la necessària reducció de les infraccions, especialment les penals, obliga a cercar estratègies diverses. Si el problema de fons no és únicament la delinqüència sinó la gent incívica, els espais mal il·luminats, la marginalitat en alguns barris o la presència de gent estrangera, cal incidir en camps d'actuació dels poders públics diversos. En el capítol anterior hem comprovat com una de les primeres conseqüències d'aquest plantejament és l'intent d'involucrar les autoritats dels diversos àmbits territorials en el problema. No acaba aquí la cerca de nous col·laboradors, de nous agents. L'objectiu, amb aquest nou dimensionament de la seguretat, és implicar tots aquells que poden incidir en les persones que potencialment poden ser infractores i en el medi o entorn geogràfic i social. Així, les autoritats i institucions educatives tindran també un paper rellevant en la promoció de la seguretat a través de les seves activitats educatives, com també la tindran els *mass media* o els diver-

16. Tal com indica ROCHE, S. *Op. Cit.*, pàg. 402 i ss.

sos líders socials, que, sens dubte, tenen la seva influència en la configuració i percepció del sentiment d'inseguretat.

En la mateixa direcció, si la marginalitat de certes àrees és la causa de molts conflictes de seguretat, com han manifestat molt recentment de manera prou escandalosa els incidents a diverses ciutats franceses, cal que els serveis que es dediquen a l'habitatge i al disseny d'estructures urbanístiques s'hi impliquin.¹⁷ És a dir, si del que es tracta és de proveir un entorn tranquil, sense conflictes ingestionables, d'evitar riscos (o de protegir els ciutadans dels riscos), aleshores la consigna és augmentar el tipus d'agents implicats en el manteniment de la seguretat. Ara calen plans, estratègies, que impliquin no només la policia i l'Administració de justícia de manera conjunta (cosa de per sí ja difícil i complexa per les dinàmiques diferents que porten aquests col·lectius professionals), sinó també els serveis socials, l'habitatge, l'ensenyament, la sanitat, els òrgans encarregats de política territorial, els mateixos ciutadans a través de les seves organitzacions i associacions, les entitats privades, etc.¹⁸

Es tracta d'un canvi radical de responsabilitat, sobretot per a la mentalitat dels Estats de dret de l'Europa continental. En aquests Estats el plantejament era que la seguretat havia de romandre en mans de l'Estat, ja que l'Estat existia, bàsicament, per a això, per mantenir la seguretat; de fet, era l'únic legitimat per exercir vàlidament la coacció, ja que era l'únic que ostentava representativitat democràtica, i, finalment, era el garant del respecte dels drets dels ciutadans i de la realització efectiva i imparcial de la justícia més enllà dels interessos dels particulars. En canvi, per als països anglosaxons, no significa una variació substancial dels seus plantejaments, ja que, de fet, la tan coneguda policia comunitària es basa en la idea segons la qual el poder per mantenir la seguretat rau en el poble, en la ciutadania, i que el policia és només un ciutadà d'uniforme. En aquest context molts dels plantejaments de la policia comunitària aposten per tornar al poble la seva sobirania, responsabilitzant-lo de la seva seguretat (o, si es vol, coresponsabilitzant-lo), arribant, si és necessari, a esquemes de *Neighbourhood Watch*, on els veïns vigilen els seus barris (en col·laboració amb la policia, això sí). Doncs bé, ara tots els Estats d'Europa continental, davant les dimensions del nou problema de seguretat, assumeixen amb més o menys intensitat la necessitat de compartir responsabilitats en l'àmbit de la seguretat. En alguns casos, s'intenta mantenir les responsabilitats en l'àmbit dels poders públics, però en altres el recurs a agents privats, fins i tot de seguretat privada, és clar.

Així, per exemple, a França una de les primeres conseqüències de l'informe *Bonnemaison* és, en els diversos governs que s'han succeït (i sota diverses fórmules i denominacions), la creació d'organismes encarregats de la provisió d'habitat-

17. Sobre la importància del disseny urbà de cara a promoure la seguretat, *Vid.* VAN SOOMEREN, P. «Prevenió de la delinqüència mitjançant el disseny ambiental i mitjançant l'espai urbà i arquitectònic». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, desembre de 2001, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 11 a 38.

18. Per a una descripció prou entenedora de què significa el nou concepte de seguretat, així com quines respostes públiques ha de provocar, *Vid.* CARRER, F. «El sentiment d'inseguretat». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, Escola de Policia de Catalunya, 2001, pàg. 65 i ss.

ges dignes per a tothom, per al desenvolupament equilibrat de les ciutats, programes per a la creació de llocs de treball finançats per l'Estat i adreçats a sectors amb alts índexs d'atur i precarietat social¹⁹ com, per exemple, el pla *Emploi Jeunes* del govern de Lionel Jospin, que va significar la creació d'alguns centenars de milers de llocs de treball pagats un 80% per l'Estat i un 20% per l'empresari. Es tractava de contractes de treball de cinc anys adreçats a joves d'entre divuit i vint-i-sis anys que, com a molt, podien tenir estudis de batxillerat i que, en aquest cas, no era necessari que visquessin a barris considerats prioritaris de la política de la ciutat.

La mateixa Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya parteix d'aquesta transversalitat en involucrar en la Comissió de Govern per a la Seguretat els departaments amb competències en matèria de seguretat pública, immigració, justícia, protecció de menors, violència de gènere, serveis socials, sanitat, educació, indústria, comerç, consum, turisme, medi ambient, economia i finances (vid. art. 7) i fa referència a la necessitat de la participació de les entitats ciutadanes en el Consell de Seguretat de Catalunya (art. 6), entitats que també poden estar representades a les juntes locals de seguretat (vid. art. 9). Com a resum del que significa aquest nou plantejament de la seguretat podem citar un informe de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, fet per encàrrec de la Federació Catalana de Municipis, on es diu: «La base de la seguretat és una correcta convivència i un alt nivell de cohesió social. Per aconseguir-ho cal cercar la participació dels ciutadans».²⁰ També l'informe 2005 de l'Observatori del Risc, publicat amb el títol «Habitatge, cohesió social i sostenibilitat», s'inscriu clarament en aquesta direcció.

De totes maneres, fins i tot en el context anglosaxó, aquesta insuficiència de la resposta pública als problemes d'inseguretat ha incrementat el recurs als propis ciutadans o entitats privades en estratègies de seguretat,²¹ que en el cas anglès ja havia arribat a la gestió de les presons. Com a mínim s'ha pretès mobilitzar la població en la promoció i defensa de la seguretat, si més no per restablir el control social amb l'ocupació de l'espai públic. Els avantatges d'aquesta mobilització no són valorades per tothom, alguns hi plantegen objeccions mínimament sòlides.²²

19. Com expliquen molt clarament, entre altres, ROCHE, S. a *Op. Cit.*, pàg. 394 i ss.; GLEIZAL, J.J. a «Les relations État-collectivités locales». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2n trimestre 1994, IHESI, París, pàg. 13 i ss., i CARRER, F., a *Op. Cit.*

20. Vid. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, *Prioritats municipals en matèria de seguretat*, Barcelona, octubre 2003.

21. Com indica CRAWFORD, A. a «Les polítiques de seguretat i de prevenció de la delinqüència a Anglaterra i al País de Gal·les: noves estratègies i nous projectes». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11, Escola de Policia de Catalunya, 2002, pàg. 83 a 122.

22. Per exemple, PADOVAN, D. (*op. cit.*) creu que la mobilització dels ciutadans pot incrementar l'alarma social, ja que fins i tot aquells que mai no han sofert atacs contra la seva persona o propietats poden entrar en la dinàmica de la por. El mateix Sherman, en l'informe per al Congrés dels Estats Units que ell va dirigir, posa de manifest que als barris més afectats per la delinqüència i la inseguretat és on és més improbable que els veïns s'hi impliquin (cap. III). L'informe es pot trobar a <http://www.cjcentral.com/sherman/sherman.htm>. Aquells que prefereixin un resum en francès d'aquest informe poden recórrer a SHERMAN, L.W. et al., «Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher», publicat a *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 54, quart trimestre de 2003, IHESI, París, pàg. 119 a 153.

4.2 La formalització de la seguretat: els contractes i els plans de seguretat

Com acabem de veure, la complexitat del nou concepte de seguretat implica també una gran varietat d'actors que han de dur a terme una acció que, com a mínim, no ha de ser contradictòria, la coordinació entre els quals planteja una màxima dificultat, amb motiu de les diferents cultures professionals que hi concorren, les diferents autoritats de què depenen, les finalitats originàriament diverses de les seves actuacions, etc. Aquesta transversalitat que tan de moda s'ha posat, aquesta acció integrada de les institucions públiques, que tan necessària sembla que és, no és realment fàcil d'aconseguir. Un reconeixement implícit d'aquesta complexitat és l'aparició de diversos instruments formals que pretenen, entre altres coses, clarificar les responsabilitats, les accions que corresponen a cada actor públic, així com els mecanismes estables de coordinació. Els instruments més comuns són els dos que exposo tot seguit.

64

a) La planificació

Estem en un moment àlgid d'aparició de plans de seguretat. A més d'alguns antecedents a França amb els plans locals de seguretat (1992), els plans departamentals de seguretat i altres figures similars,²³ actualment trobem instruments de planificació de la seguretat a diversos països.

De manera sectorial, centrada en l'actuació policial, a Anglaterra i País de Gal·les (*Policing Plan*) i a Bèlgica (Pla Nacional de Seguretat). En tots dos casos es tracta d'instruments de planificació, centrats a la policia i dissenyats pels respectius ministeris de l'Interior, que han de servir de base als plans locals (o zonals) de seguretat, que han d'aplicar de manera concreta les prioritats del pla nacional.

De manera més plural, trobem els plans de seguretat promoguts pel Govern autònom d'Escòcia, que tot i no partir d'un pla en sentit estricte escocès, sí que, a partir de plantejaments comuns dels diversos actors en el disseny i execució dels plans locals, sí que introdueixen elements comuns de planificació de la seguretat, en un sentit més integral, no únicament policial, a tot Escòcia. El govern escocès ha publicat un manual amb la metodologia que han de seguir les autoritats locals a l'hora de planificar la seguretat en l'àmbit local. És tracta fonamentalment d'un manual de procediment que obliga les autoritats locals a seguir una manera específica d'elaboració i a identificar els col·laboradors necessaris per al correcte disseny i l'execució del Pla. El contingut concret només serà definit per cada col·laborador local.

Finalment, trobem el cas de Catalunya, on la ja esmentada Llei 4/2003 ha introduït l'obligació de planificar la seguretat, tant en l'àmbit de Catalunya com en l'àmbit local (*vid.* art. 15). Aquesta planificació ha de ser transversal i, tot i estar dirigida per les autoritats responsables en matèria de seguretat, ha d'implicar totes les autoritats amb competències que poden incidir en la seguretat (en principi les integrants de la Comissió del Govern per a la Seguretat, esmentada abans). El Pla

23. *Vid.* ROCHE, S. (*op. cit.*).

general de seguretat de Catalunya haurà d'incloure tots els recursos disponibles per garantir la seguretat, les autoritats responsables de cada actuació prevista, la seva coordinació i les prioritats, així com la metodologia, que els plans locals de seguretat hauran de respectar.

b) Els contractes de seguretat

Són actes signats per les parts implicades en una estratègia i unes accions per tal de respondre a problemàtiques concretes de seguretat. L'exemple més conegut en el nostre entorn ha estat el dels contractes locals de seguretat promoguts pel govern de l'anterior legislatura a França, a partir de la circular de 28 d'octubre de 1997. Es tracta de documents on, a partir de realitats i problemàtiques locals concretes, s'identifiquen les accions a dur a terme, els actors que les han de realitzar, el cost conseqüent de les accions i les autoritats responsables de sostenir-lo. Tot resta sota la direcció del prefecte corresponent al territori de què es tracti. Actualment aquests plans han estat arraconats pel govern actual, que, amb l'impuls del ministre de l'Interior, Nicolas Sarkozy, ha preferit centrar-se en respostes tradicionals policials-judicials de repressió de la delinqüència com a mètode adequat de tractament de la seguretat.

També trobem altres experiències contractuals en el mateix sentit a Portugal i a Bèlgica, però que no han tingut la mateixa rellevància pública.²⁴

4.3 La prevenció situacional. Proximitat policial i noves tecnologies

Al cantó d'una certa predominança del que podríem qualificar com a «prevenció o tractament social de la delinqüència» també ha estat molt present en aquest període el que podríem qualificar com a «prevenció situacional». Seria aquella prevenció que intenta evitar les situacions que afavoreixen la comissió de delictes a través de la vigilància. Aquesta vigilància pot provenir de la presència policial. De fet, ja hem dit que tot el moviment *securitari* tant d'àmbit local com regional o estatal ha defensat la necessitat d'una presència policial més propera. Aquesta proximitat no es referia únicament al contacte amb la ciutadania, sinó al fet que la presència policial produiria més seguretat en la població i dissuadiria els delinqüents. Bé, aquesta darrera conseqüència de la presència policial només és mantinguda actualment per aquells que no tenen cap experiència en matèries de seguretat. Ja hi ha prou experiències i estudis que ens indiquen que la presència policial al carrer no té una relació causa efecte sobre els nivells de delinqüència.²⁵

24. Com assenyalen DA AGRA, C. a «La investigació portuguesa sobre inseguretat urbana: l'experiència de l'Observatori de Porto», i PADOVAN, D. a «Indicadors de seguretat en el medi urbà», ambdós dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, Escola de Policia de Catalunya, 2001, pàg. 79 i ss. i 152, respectivament. El primer fa referència al contracte de ciutat de Porto i el segon esmenta els contractes de barri a Bèlgica.

25. Aquí podem citar el ja molt llunyà experiment de Kansas City o el més modern Informe Sherman per al Congrés dels Estats Units d'Amèrica. Una explicació clara sobre en què va consistir l'experiment de Kansas City es pot trobar a RICO, J.M. i SALAS, L. *Inseguridad ciudadana y policia*. Madrid: Tecnos, 1988, pàg. 99 i ss. i l'informe Sherman ha estat ja citat en una nota anterior.

Però és cert que —i les institucions públiques han acceptat aquest argument quan ha estat plantejat des de les associacions ciutadanes (ja que així s'aconseguia accontentar-les i evitar les seves queixes)— amb una mesura relativament senzilla de prendre, encara que no reduís la delinqüència tranquil·litzava la gent, cosa que implica una millora de la percepció de la seguretat.

Aquesta prevenció situacional s'ha intentat obtenir també amb la utilització de les noves tecnologies. Sobretot amb la utilització de videovigilància al carrer. Ha estat freqüent en el nostre món occidental el debat sobre la necessitat d'instal·lar videovigilància per a la prevenció i repressió de la delinqüència, especialment en el centre de les ciutats i àrees comercials més concorregudes. Aquesta ha estat una constant que ha afectat també el context anglosaxó. És més, es podria dir que la irrupció de la videovigilància ha tingut una incidència molt més matinerana i menys conflictiva des de la perspectiva de la limitació de drets que implica en els països anglosaxons. De fet, actualment ningú no podria oposar-s'hi després de la utilització de les càmeres instal·lades en l'interior i els accessos de les estacions de metro per identificar els autors dels atemptats del 7 de juliol a Londres. De totes maneres, la tendència a la regulació legal de la utilització d'aquest instrument de vigilància també ha estat generalitzat, fins i tot al Regne Unit, on s'aplica la Llei de protecció de dades de 1998 (en vigor des de l'1 de març de 2000) que autoritza el Comissionat per a la protecció de dades a elaborar un codi de conducta per als operadors de circuits tancats de televisió, cosa que el Comissionat va fer el juliol del 2000.

Els principis que regeixen aquesta legislació i aquest codi de conducta no són gaire diferents dels establerts, a casa nostra, per la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per part de les forces i els cossos de seguretat en llocs públics (resta encara sense regulació per als serveis privats de seguretat, tot i que cal considerar que són aplicables els mateixos principis).²⁶ Actualment, en aplicació d'aquesta Llei orgànica, existeix a Catalunya una Comissió, presidida pel president del Tribunal Superior de Justícia, que emet dictàmens sobre la conveniència o no de la seva instal·lació i de l'ús que se'n fa. No s'han fet encara estudis sobre la seva utilitat en el manteniment de la seguretat, però continuen tenint un cert públic sobretot en l'àmbit local, entre autoritats de diversa tendència política. Ofereixen una aparença de seguretat que, sovint, apaivaga les crítiques contra la inactivitat pública davant dels problemes de seguretat del municipi. La visibilitat de les accions de control i repressió és molt important per apaivagar el sentiment d'inseguretat²⁷ i la presència policial o de videocàmeres és molt visible.

26. Sobre aquesta Llei orgànica, *Vid.* GUILLÉN LASIERRA, F. «Breu resum i comentari de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat en llocs públics». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 1, Escola de Policia de Catalunya, octubre 1997, pàg. 171 a 182.

27. Com assenyala PADOVAN, D. *Op. Cit.*, pàg. 148.

4.4 La necessitat d'indicadors. L'obsessió per les dades. Els observatoris de seguretat

Tot aquest procés de politització, reforma i planificació de la seguretat ha generat una necessitat clara: saber si les polítiques de seguretat, sobretot en l'àmbit municipal, donen resultats satisfactoris o no. És clar que si els ciutadans expressen les seves prioritats i necessitats a les autoritats i aquestes prenen mesures per satisfer-les caldrà saber quin és el seu efecte. És en aquest punt que apareix la necessitat de trobar indicadors estables i fiables que ens donin informació sobre l'estat de la seguretat. Les noves dimensions del fenomen de la seguretat dificulten la identificació d'indicadors fiables i autosuficients. D'entrada, si allò que ens preocupa és la por de la gent, les dades de delinqüència no són definitives, ja que hem vist que la gent pot tenir por de fets que no constitueixen activitats criminals. D'una altra banda, les enquestes de victimització o de seguretat ens parlen només de la sensació, de la percepció de la gent, que és bàsica en aquest nou concepte, però que s'ha de contrarestar amb dades de caire objectiu.

A més, cal que totes aquestes dades estiguin complementades amb les activitats dels operadors públics i privats. Per exemple, sovint, les dades de delinqüència poden estar influenciades pel fet que la policia ha posat en marxa campanyes especialment actives i intenses contra la delinqüència, cosa que, d'entrada, genera més detencions i xifres més altes de delinqüència detectada, cosa que pot provocar, si no s'explica bé, més inseguretat.²⁸

Per tal de combatre totes aquestes incertituds i mancances dels indicadors tradicionals i obtenir aproximacions més globals i estables a la situació de la seguretat, trobem en els darrers anys una tendència a crear observatoris de seguretat. Aquests centres pretenen integrar diverses perspectives per realitzar diagnòstics i avaluacions útils per a la presa de decisions en el camp de la seguretat. Tot i que trobem observatoris d'aquest tipus en l'àmbit estatal (França i Irlanda),²⁹ és en l'àmbit regional i local on en trobem la majoria. Així, a Itàlia diverses regions l'han creat (almenys l'Emilia Romagna, el Lazio, la Ligúria, el Trentino Alto Adige i el Vèneto) i també alguna província (Rimini). També podem parlar d'observatoris locals a Porto, Toulouse, Grenoble, entre altres ciutats del nostre entorn sociogeogràfic. A casa nostra, el Projecte de Llei de l'Institut de Seguretat de Catalunya preveu organitzar un observatori de la seguretat a partir del Centre d'Estudis de Seguretat que es crea dins la seva estructura.

És aviat, però, per fer una valoració sòlida del funcionament dels observatoris que ja han estat creats. Sí que podem fer balanç de quines són les problemàtiques que la seva creació ha posat de manifest. La discussió sempre és qui hi participa (només les administracions? Quins serveis de l'Administració? La policia i la justícia? També les institucions educatives i els serveis socials? Només experts

28. Com assenyala PADOVAN, D. *Op. Cit.*

29. Encara que en el cas irlandès està molt més centrat en temes de delinqüència que no de seguretat, com es pot comprovar a <http://www.gov.ie/crimecouncil/index.html>.

independents? Una barreja de tot plegat?) i qui els gestiona i dirigeix (és l'Administració la qui en marca els objectius? Ha de seguir opinions independents dels experts? Participen els ciutadans a la presa de decisions sobre la seva gestió?).³⁰

4.5 La tolerància zero contra les actituds il·lícites

Una altra tendència molt remarcable dels darrers anys, sobretot en el món local, la constitueixen les polítiques de *zero tolerance* que s'han posat en marxa a diverses ciutats occidentals. Sobretot a partir de l'experiència de la ciutat de Nova York en el bienni 1994-96, que va comportar una notable reducció dels índexs de delinqüència,³¹ les polítiques de tolerància zero van penetrar de manera clara en el món de les polítiques locals de seguretat. Aquestes polítiques parteixen de la base que, davant de la degradació de la convivència en una zona determinada, amb el consegüent increment de la inseguretat i la delinqüència, la vida social només es pot restablir a partir d'una regeneració que implica la reacció dels poders públics davant de qualsevol infracció per petita que aquesta sigui.³² De fet, aquests plantejaments parteixen de la base que aquestes situacions es produeixen, entre altres coses, per la reiterada manca de resposta pública (i privada) davant d'accions incíviques i il·lícites.³³ Volen remarcar la importància de l'aspecte repressiu pel que significa de rebuig de la comunitat a les activitats que vulnereu drets de les persones en el seu entorn més quotidià. Ara bé, tot i que trobem moltes experiències amb aquesta etiqueta, no totes tenen les mateixes característiques. Totes parteixen de la necessitat de clarificar les regles del joc i els valors que han de presidir la vida en societat mitjançant la repressió i la sanció de les conductes que hi atempten, però divergeixen en el caràcter únicament policial penal de les polítiques o sobre la incidència d'aquestes polítiques en la delinqüència i, sobretot, en la gran delinqüència. Així, la política *Street Wise* que va posar en marxa la policia de la ciutat d'Amsterdam l'any 1999 no establia lligams entre les conductes incíviques i gran delinqüència, és a dir, no tenia entre els seus objectius disminuir la gran delinqüència, sinó millorar la convivència ciutadana i l'autorespecte dels veïns a partir de la sanció de les infraccions com aparcar en doble fila, orinar al carrer, deixar escombraries a la via pública o fer soroll en hores de des-

30. Un bon resum dels problemes que plantegen aquests observatoris el trobem a GREMY, J.P. «Les diagnostics et les observatoires locaux de sécurité: Problèmes et solutions». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2n trimestre 1994, IHESI, París, pàg. 36 a 47.

31. Encara que també s'experimenta una reducció notable de la immensa majoria de grans ciutats americanes en aquest mateix període de temps, en moltes de les quals no s'havien dut a terme polítiques de *zero tolerance* (Vid. GUILLÉN LASIERRA, F. «La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a polítiques de seguretat ciutadana». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Escola de Policia de Catalunya, juny-desembre 2000, pàg. 110).

32. Una fonamentació ideològica de les polítiques de *zero tolerance* la trobem a KELLING, G. i COLES, C.M. *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. Nova York: Touchstone, 1997.

33. Sobre les polítiques de tolerància zero, Vid. GUILLÉN LASIERRA, F. «La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a polítiques de seguretat ciutadana». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Escola de Policia de Catalunya, juny-desembre 2000, pàg. 93 a 115.

cans dels veïns (òbviament aquesta política també preveia perseguir, per exemple, els furts a la ciutat d'Amsterdam, però com un aspecte més de la regeneració d'alguns espais públics). En canvi, els ideòlegs del *zero tolerance* americà³⁴ estableixen un lligam clar entre incivisme, petita i gran delinqüència. És a dir, no només creuen que una millor coordinació policial permet que, a partir del descobriment de petites infraccions es poden detenir delinqüents importants que cometien petites infraccions,³⁵ sinó que reprimint i sancionant les petites infraccions es combaten els grans delictes, fins i tot la delinqüència organitzada, per dues raons: d'una banda, la petita i la gran delinqüència estan relacionades i, d'una altra, els petits delinqüents acaben sent grans delinqüents, ja que les petites infraccions no són més que els primers esglaons del camí de perdició que és la delinqüència, cosa molt discutible.

D'una altra banda, també existeix diferència entre el grau d'importància donat a les accions socials col·laterals. Mentre alguns ni les esmenten (en el cas de Nova York ni en parlen, tot i que sembla clar que varen donar-se accions socials del municipi paral·lelament a l'experiment de *zero tolerance* de Bratton), altres les consideren imprescindibles, com és el cas del *Street Wise* d'Amsterdam i de les estratègies de recuperació de zones degradades al Regne Unit. Malgrat tot, en els darrers temps sembla que la tendència d'augmentar el pes de les mesures coercitives va guanyant adeptes, sobretot en el Govern de Tony Blair, que, com a mesura culminant d'un procés que comença amb l'esmentada *Crime and Disorder Act*, ha anunciat un paquet de mesures per combatre comportaments antisocials, que inclou, com a exemple significatiu, la possibilitat d'expulsar temporalment propietaris i llogaters dels seus domicilis i internar-los en una mena de residències reeducadores o de càstig.³⁶

De totes maneres, aquestes polítiques han demostrat que, si van acompanyades d'altres mesures, sí que poden contribuir a restablir els valors que han de presidir la vida pública o en societat. És a dir, han servit per conscienciar gent i grups, que en altres èpoques consideraven qualsevol acció repressiva reaccionària i conservadora, que el respecte per les normes de la convivència ha de ser un valor a respectar per tothom per tal d'afavorir la coexistència, dins d'un marge de conflicte gestionable, la vida en comunitat.

Molt recentment a casa nostra hem viscut un debat d'aquestes característiques amb motiu de l'aprovació de l'ordenança sobre civisme de l'Ajuntament de Barcelona.

Una de les crítiques que acostumen a suscitar aquests programes és un increment de les queixes sobre comportaments excessius de la policia, sobretot sobre membres dels col·lectius més dèbils, marginats o exclosos. En el cas de

33. Vid. BRATTON, W.J. «Crime is Down in New York City: Blame the Police». A: DENNIS, E. (ed.), *Zero Tolerance. Policing a Free Society*. Londres: IEA Wealth and Welfare Unit, 1998.

34. Com defensa SILVERMAN, E. *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*. Boston: North Eastern University Press, 1999.

35. Vid. *La Vanguardia*, 11 de gener de 2006, pàg. 7.

Nova York es van arribar a fer manifestacions al carrer (liderades fins i tot per estrelles de Hollywood que protestaven pel caràcter discriminatori i abús d'aquestes polítiques).³⁷

Un altre aspecte a tenir en compte és l'increment dels efectius policials que aquests tipus de projectes comporten, és a dir, la seva carestia en termes de recursos humans, cosa que pot ser qüestionada pel corrent *managerialista* que impera també en el món de les polítiques locals de seguretat.

5. UN BALANÇ DE LES POLÍTIQUES MUNICIPALS: UN INTENT DE COMBINAR DIVERSES LÍNIES DE TREBALL EN EL MANTENIMENT I LA MILLORA DE LA SEURETAT

70

A l'hora de fer un balanç de les polítiques municipals de seguretat (que, d'una altra banda, no han estat tan diverses de les polítiques estatals i territorials, excepte, potser, en el tema de lluita contra el terrorisme), podríem dir que han constituït un esforç constantment renovat d'utilització de diversos mecanismes que contribueixin a una millora efectiva de la seguretat dels ciutadans, que els protegeixi de diversos riscos. Des d'aquest punt de vista, podem dir que des de totes les bandes ideològiques s'han trencat alguns dels estereotips i s'han acceptat i aplicat tant mesures socials com repressives i s'ha tendit a l'aproximació integrada als problemes. S'ha trobat la solució? Òbviament no, perquè una solució permanent i immutable no existeix i la combinació dels diversos instruments ha de trobar el seu punt d'equilibri en cada cas. A més, alguns d'aquests instruments encara són susceptibles d'una certa millora. Veiem, de manera resumida, quins són els aspectes que no han trobat una resposta adequada:

a) La col·laboració entre professionals de diversa procedència requereix encara més metodologia, més temps d'establiment de paràmetres i procediments comuns. Requereix també assumir que, en alguns casos, hi ha àrees on les finalitats dels diversos actors poden entrar en conflicte i acceptar-ho.

b) La col·laboració entre diversos òrgans administratius i entre diversos àmbits territorials hauria d'abandonar els intents de dominació o de control polític per establir àrees de cooperació compartides. Els protagonismes entre autoritats i grups governants a diversos nivells no constitueixen un ajut a l'aproximació integrada dels problemes de seguretat. Ara bé, cada àmbit territorial ha d'assumir les

37. Com a crític d'aquestes polítiques des del punt de vista dels drets humans, *Vid.* WALDHAM, J. «Zero Tolerance Policing: Striking the Balance, Rights and Liberties». A: HOPKINS BURKE, R.(ed.) *Zero Tolerance Policing*. Leicester: Perpetuity Press, 1998, pàg. 49 a 56. És curiosa l'evolució d'Eli Silverman, que passa de negar la discriminació en l'obra citada a la nota anterior i molt clarament a «Below Zero Tolerance: The New York Experience». A: HOPKINS BURKE, R. (ed.) *Zero Tolerance Policing*. Leicester: Perpetuity Press, 1998, pàg. 57 a 67, per matisar la seva postura en la darrera edició d'aquella primera obra, incloent un epíleg on accepta que la *Zero Tolerance* novaiorquesa ha pogut comportar abusos contra membres de determinats grups sensibles.

seves responsabilitats i és inevitable que hi hagi moments en què aquestes entrin en conflicte. Així les autoritats supralocals han de mantenir l'equilibri territorial mentre que a l'àmbit municipal la prioritat màxima és únicament el seu territori i la seva població. A més, d'una altra banda, el debat i la confrontació política són les bases dels nostres sistemes plurals i democràtics i enriqueixen el sistema i, òbviament, la divergència política pot legítimament afectar les polítiques de seguretat. Cal, però, avançar cap a punts i estructures estables de consens, respectades i aplicades per tothom.

c) La reconsideració de les polítiques socials en funció de la seva utilitat per tal de mantenir l'ordre i la seguretat poden significar una criminalització dels seus destinataris. És a dir, si els ajuts socials, les escoles, els parcs, els centres d'assistència sanitària, les biblioteques o els treballs subvencionats pels poders públics tenen com a finalitat evitar que els seus destinataris es converteixin en delinqüents o, en el millor dels casos, infractors, estem dient que aquests són grups més criminògens que els altres i no estem tant fent polítiques de justícia social sinó evitant que es converteixin en delinqüents.³⁸ Un exemple clar el podem trobar en la situació actual a França després de les nits incendiàries a nombroses *banlieues* de la tardor de 2005: afrontar ara les mesures socials necessàries per a la integració social d'aquells barris implica, es vulgui o no, una criminalització en el sentit que les mesures s'adopten amb finalitat de prevenció de la delinqüència més que no pas en funció de la seva justícia. Si, per exemple, tenim en compte que, tant a França com a altres països, els immigrants es troben sovint entre aquests grups d'atenció especial, l'estereotip que els atribueix els increments de la delinqüència difícilment s'aturarà.

d) D'una altra banda, seguir la línia social o integrada fins a les seves darreres conseqüències pot significar transformar totes les polítiques públiques en polítiques de seguretat, cosa que conceptualment pot tenir sentit, ja que les accions integrades l'afavoreixen, però pot tenir unes conseqüències perverses per al sistema. Les activitats públiques que en principi no estan dins del camp material de la seguretat haurien de seguir les seves pròpies dinàmiques, amb els seus propis actors i objectius, intentant, això sí, no entrar en contradicció amb les polítiques i actuacions en matèria de seguretat; però això no vol dir que, de facto, hagin de ser absorbides per la seguretat.

e) Cal tenir present que no qualsevol inversió en mesures socials obté resultats positius d'integració social i de l'afavoriment de la convivència harmònica. França és un clar exemple on anys continuats de polítiques socials no han evitat l'exclusió ni l'esclat violent. És possible que no s'hagi invertit prou, però també és possible que la despesa no hagi estat la correcta. Seria bo que algú hi reflexionés, perquè dir que

38. Aquesta és la crítica que fa CRAWFORD, A. (*op. cit.*) a les mesures socials adoptades pels poders públics britànics en el marc de la prevenció de la delinqüència.

no s'ha fet res a França des dels poders públics per a la integració de les zones d'alt risc d'exclusió social no és veritat. Tampoc no és possible centrar-ho tot en el fet que el govern actual ha desmantellat algunes de les iniciatives més socials i integradores (com, per exemple, els contractes locals de seguretat). Encara que fos certa una preocupació social menor per part del govern actual, només en tres anys no es produeix una situació de deteriorament com l'ha que ha donat lloc als darrers episodis de violència. Caldrà filar més prim per identificar quines han estat les errades.

f) En relació amb les mesures de prevenció situacional, és correcte autoresponsabilitzar els ciutadans en alguns àmbits que depenen d'ells (i caldria aprofundir aquesta via), com també la utilització de la presència policial i la videovigilància. Ara bé, cal desterrar la prevenció situacional absoluta que ompliria de videocàmeres i policies els nostres carrers, pel seu cost i per les seves conseqüències en els drets dels ciutadans i el mateix model d'Estat. En aquesta direcció, la utilització de certes mesures que no tenen una incidència objectiva en la seguretat, encara que serveixen per tranquil·litzar la població, hauria de tenir caràcter provisional i mai permanent.

g) La defensa ferma de les normes que permeten la convivència en societat és un element fonamental per a la seguretat de les nostres ciutats, si es du a terme en el marc de programes més amplis i pluridisciplinats adreçats a influenciar els àmbits o factors que poden afectar la seguretat. La severitat en la defensa i l'aplicació d'aquestes normes pot dependre dels llocs i de les conjuntures; ara bé una laxitud en la seva aplicació pot comportar a curt o llarg termini, problemes de seguretat. De la mateixa manera que una aplicació extremadament ferma de la normativa, sense mesures complementàries, pot implicar l'agreujament de certs conflictes i, sobretot, pot ser molt discriminatori per a algunes capes de la població.

h) Els observatoris de seguretat haurien d'evitar convertir-se en dues coses igualment perjudicials:

- servir a les finalitats partidistes dels grups que dirigeixen les diverses administracions,
- ser centres destinats a la reflexió purament intel·lectual per al gaudi acadèmic dels seus membres, sense tenir en compte les prioritats del territori en qüestió ni l'aplicabilitat dels seus projectes.

BIBLIOGRAFIA

CRAWFORD, A. (2002) «Les polítiques de seguretat i de prevenció de la delinqüència a Anglaterra i al País de Gal·les: noves estratègies i nous projectes», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 83 a 122.

CARRER, F. (2000) *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma: Ed. Liberetà.

CARRER, F. (2001) «El sentiment d'inseguretat», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 65 i ss.

- CARRER, F. (2003) *La polizia di prossimità. La partecipazine del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Milà: Ed. Franco Angeli.
- DA AGRA, C. (2001) «La investigació portuguesa sobre inseguretat urbana: l'experiència de l'Observatori de Porto, dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 79 a 88.
- DA AGRA, C.; DOMÍNGUEZ, J.L.; GARCÍA AMADO, J.A.; HEBBERECHT, P.; RECASENS, A. (ed.) (2003) *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- DENNIS, E. (ed.) (1998) *Zero Tolerance. Policing a Free Society*. Londres: IEA Wealth and Welfare Unit.
- DIEU, F. (1999) *Politiques publiques de sécurité*. París: Ed. L'Harmattan.
- DIEU, F. (2001) «Les experiències franceses de policia de proximitat», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 13 a 22.
- DIEU, F. (2002) «La production de sécurité dans les territoires ruraux français», dins de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 50, quart trimestre 2002, IHESI, París, pàg. 147 i ss.
- ERICSON, R.V.; HAGGERTY, K.D. (1997) *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon.
- ESTEBE, P. (1994) «Police, Justice et Politiques Locales: de l'antagonisme au contrat. Un bilan des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance», dins de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2n trimestre 1994, IHESI, París, pàg. 29.
- GLEIZAL, J.J. (1994) «Les relations État-collectivités locales», dins de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2n trimestre 1994, IHESI, París, pàg. 13 i ss.
- GORGEON, C. (2002) «La police à l'épreuve du local», dins de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 50 quart trimestre 2002, IHESI, París, pàg. 101 a 126.
- GREMY, J.P. (1994) «Les diagnostics et les observatoires locaux de sécurité: Problèmes et solutions», dins de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 16, 2n trimestre 1994, IHESI, París, pàg. 36 a 47.
- GUILLÉN LASIERRA, F. (1997) «Breu resum i comentari de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat en llocs públics», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 1. Escola de Policia de Catalunya, octubre 1997, pàg. 171 a 182.
- GUILLÉN LASIERRA, F. (2000) «La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a polítiques de seguretat ciutadana», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Escola de Policia de Catalunya, juny-desembre 2000, pàg. 93 a 115.
- GUILLÉN LASIERRA, F. (2003) «La problematique de la sécurité en Espagne», dins de *Les États à l'Épreuve de la Sécurité*. CERDA; Universitat de Grenoble, pàg. 170 a 189.
- HOPKINS BURKE, R. (ed.) (1998) *Zero Tolerance Policing*. Leicester: Perpetuity Press.
- INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA. *Prioritats municipals en matèria de seguretat*. Federació Catalana de Municipis: Barcelona, octubre 2003.
- KELLING, G.; COLES, C.M. (1997) *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. Nova York: Touchstone.

- OBSERVATORI DEL RISC (2005) *Habitatge, cohesió social i sostenibilitat. Informe 2005*. Barcelona: Institut d'Estudis de la Seguretat.
- PADOVAN, D. (2001) «Indicadors de seguretat en el medi urbà», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 145 a 162.
- RABOT, A. (2004) «Implantació i avaluació del model de policia de proximitat a Espanya: balanç i perspectives», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14, juliol 2004, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 193 a 210.
- RECASENS BRUNET, A. (2002) «Les polítiques de seguretat i prevenció a l'Estat espanyol», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11, desembre 2002, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 149 a 174.
- RICO, J.M.; SALAS, L. (1988) *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid: Tecnos.
- ROCHE, S. (1999) «Prévention et répression en France: transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)», dins de *Revue internationale de criminologie et de la police technique et scientifique*, volum LII, núm. 4, octubre-desembre 1999, pàg. 387 a 413.
- SHERMAN, L.W.; GOTTFREDSON, D.; MACKENZIE, D.L.; ECK, J.; REUTER, P.; BUSHWAY, D. (2003) «Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher», dins de *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 54, quart trimestre 2003. París: IHESI, pàg. 119 a 153.
- SILVERMAN, E. (1999) *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*. Boston: North Eastern University Press.
- VAN SOOMEREN, P. (2001) «Prevenció de la delinqüència mitjançant el disseny ambiental i mitjançant l'espai urbà i arquitectònic», dins de *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9, desembre 2001, Escola de Policia de Catalunya, pàg. 11 a 38.