

Un concepte de seguretat ciutadana

Ricard Brotat

1. Introducció

La manca de seguretat ciutadana ha esdevingut en els darrers temps un dels temes centrals de la preocupació dels ciutadans i, per tant, una de les qüestions a resoldre pels responsables polítics dels inicis d'aquest segle. Així, **Kris Bonner** diu:

«L'interès de la població en el que fa referència a la delinqüència ha augmentat enormement en els darrers anys. (...). La seguretat és una condició necessària per al funcionament de la societat i un dels principals criteris per a assegurar la qualitat de vida.»

En efecte, la crisi de la seguretat i la seva correlativa necessitat de reforma (malgrat la seva importància i de la necessitat d'un debat en profunditat) han portat a que, en ocasions, des dels àmbits de govern es formulin receptes simplistes per actuar sobre els símptomes i no sobre les causes, conegudes en l'àmbit anglosaxó com la recerca de la *silver bullet*, concepte irònic (que aplica l'argentí **Martín Gras** a la seguretat) que al·ludeix a la llegenda de l'home llop que, com la manca de seguretat, amenaça la societat. La bèstia immortal, però, té un taló d'Aquiles: es pot acabar amb ella amb un sol tret d'una bala de plata disparada al seu cor.

Així, per exemple, hem assistit impàvids a l'equiparació entre immigració i delinqüència. És evident que els problemes de l'emigració no poden ser resolts mitjançant la criminalització o el rebuig a la diversitat. És més, aquesta banalització solament ha aconseguit aug-

mentar la confusió i la preocupació dels ciutadans. A tall de reflexió, el que cal dir és que darrerre de l'immigració el que hi ha és el respecte a la diversitat: resulta evident que el que és diferent ha de ser tractat de manera diferent.

Molt encertades són les paraules d'**Albert Buitenhuis** que afirma:

«La gent pensa, sent i actua de manera diferent, i això significa que no tothom té les mateixes habilitats. De fet, sempre hi ha hagut diferències entre la gent: és un fenomen comú. A tot estirar, nosaltres podem concloure que la nostra societat està esdevenint progressivament diversa. Aquesta realitat, però, de cap manera no és el resultat del corrent constant d'immigrants. El fet que la gent és diferent també té un efecte en les organitzacions i, per tant, la qüestió de si hauríem de treballar o no amb la diversitat dins de les organitzacions és, en conseqüència, irrellevant, perquè hem estat fent-ho durant segles (...).

Tanmateix, la nostra cultura no dona suport a la diversitat. No ens agrada la gent que es desvia de la resta, no perquè tinguem mentalitats estretes, sinó perquè aquest fet comporta problemes i les organitzacions troben difícil tractar amb problemes d'aquesta natura.»

I, de la mateixa manera que no podem resoldre el problema de la diversitat amb solucions senzilles, per la pròpia natura del problema, cal assumir que, per molt que ens porti maldecaps, el problema de la seguretat, d'acord amb la concepció que defensem, és un problema complex, que afecta la sensació de les persones, d'abast fonamentalment urbà, de caire transversal (institucional, econòmic i social) que, per tant, exigeix un debat complex amb la participació dels ciutadans d'on es derivin solucions, també, complexes.

2. Seguretat ciutadana comunitària: qüestions terminològiques

a) Ordre públic, seguretat ciutadana o seguretat dels habitants

El concepte d'ordre públic ha anat modificant-se al llarg del temps. Aquest és el concepte liberal que emana de l'article 9 que regula aquesta qüestió originàriament a la Declaració dels drets de l'home i del ciutadà de 1789 que diu:

«Ningú no pot ser inquietat per les seves opinions, fins i tot les religioses, sempre que llur manifestació no alteri **l'ordre públic** establert per la llei.»

Aquest article ha de ser interpretat sistemàticament i posat en relació amb el 4 de la mateixa declaració:

«La llibertat consisteix a poder fer tot el que no sigui perjudicial a altri. Així, l'exercici dels drets naturals de cada home no té cap més límit que aquells que assegurin als altres membres de la societat el gaudi d'aquests mateixos drets; aquest límits només poden ésser determinats per la llei.»

Per tant, si mudem el concepte d'ordre públic de l'àmbit estricte de la llibertat ideològica de l'article novè al més genèric de l'article quart, formularem la següent definició d'ordre públic: **L'ordre públic s'estableix com a garantia i límit de la llibertat i, com aquesta, consisteix en el fet que ningú pot fer res que sigui perjudicial a altri.**

Des d'aquesta perspectiva, que no hem de perdre mai de vista, llibertat i seguretat són dues cares de la mateixa moneda: sense seguretat no hi ha llibertat (ja que la manca d'aquesta inquieta el lliure exercici dels drets i llibertats del ciutadans) i sense llibertat no pot haver-hi una autèntica seguretat (ja que la seguretat sense llibertat comporta un règim autoritari).

Amb el temps, aquest concepte d'ordre públic evolucionarà cap al de seguretat ciutadana (originat en la doctrina de la *nouvelle prevention*), molt més ampli, i que incorpora els valors de l'Estat social i democràtic de Dret. Ara bé, en general, a Europa no s'ha produït un canvi de denominació, sinó de contingut del concepte. En efecte, avui per avui a l'Europa continental l'expressió ordre públic (*ordre public, public order o ordine pubblico*) segueix utilitzant-se com una garantia de la seguretat pública; el que ha canviat és el contingut del concepte que paulatinament ha anat lliscant des del més primari de forçar els ciutadans a l'obediència de la norma al de garantir-los la qualitat de vida.

A Espanya, aquesta evolució ha tingut, no obstant això, a diferència de la resta de països del continent, un canvi de denominació impulsat necessàriament pel canvi del règim autoritari a l'Estat social i democràtic de dret (article 1.1 de la Constitució espanyola de 1978). Com diu **Amadeu Recasens**, «l'ús abusiu i autoritari que la dictadura féu del concepte d'ordre públic impedí mantenir aquesta expressió, que havia adquirit tons d'infàmia repressiva i que estava totalment deslegitimada». D'aquesta manera, el text constitucional espanyol va recollir l'expressió seguretat ciutadana i no la d'ordre públic al parlar de la funció dels cossos i forces de seguretat de l'Estat en el seu article 104 (de fet, l'expressió ordre públic té una presència residual en la Carta Magna en els seus articles 10, 16 i 21). Resulta difícil definir clarament els conceptes de seguretat pública, seguretat ciutadana i ordre públic; a més a més, les definicions que ha donat el Tribunal Constitucional no ajuden molt a fixar-les, per la qual cosa cal preferir el terme seguretat ciutadana que

és el que, per consens, va triar el constituent espanyol i perquè, d'altra banda, ens remet a una concepció que lliga completament amb els orígens de l'Estat de Dret (cal recordar que, a l'època de la Revolució Francesa, les persones s'anomenaven ciutadans entre elles per superar el terme súbdits i com a equivalent de persona que té uns drets inalienables, reconeguts, però, per la llei) i també per la seva projecció de futur (es calcula que l'any 2020 el 70% de la població mundial viurà a les ciutats, per tant la seguretat serà, principalment i fonamentalment, ciutadana). Per aquestes raons, el terme seguretat ciutadana també ha de ser preferit al de seguretat pública (apareix a la constitució com a competència exclusiva de l'Estat, art. 141.1.29 de la Constitució espanyola).

Des de la Constitució de 1978, el nom de seguretat ciutadana ha gués pogut saltar a les renaixents democràcies llatinoamericanes dels anys vuitanta; això no obstant, el terme seguretat ciutadana no té bons antecedents en aquests països, ja que va començar a ser utilitzat per les forces armades del Con Sud a finals dels anys setanta com un renovat vocable de similar contingut a la doctrina de seguretat nacional impartida pels EE.UU des de la tristament coneguda com a *Escola de les Amèriques* que va formar a centenars de represors a la recerca de l'enemic interior (ciutadans com ells) d'Argentina, Xile, Uruguai i de tants altres estats. En aquests països, el terme preferit és el de *seguretat dels habitants*, que estimen omni-comprensiu i no exclusiu (en aquest sentit, **Elias Carranza**).

En tot cas, qüestió terminològica a banda, el que és evident és que el concepte d'ordre públic ha d'emplenar-se en funció de la realitat en què ha d'operar. Així, podríem distingir entre el concepte liberal d'ordre públic del segle XIX i el concepte social i democràtic d'ordre públic que s'imposa a les democràcies occidentals a partir de l'acabament de la Segona Guerra Mundial, al qual també podem anomenar seguretat ciutadana. Seguint a **Amadeu Recasens**, proposem un esquema de contraris:

Model	Ordre públic (Codi napoleònic). S. XIX fins la meitat s. XX.	Ordre públic (Seguretat ciutadana). 2a meitat s. XX endavant
OPOSAT	Des-ordre.	In-seguretat ciutadana.
OBJECTIUS	Mantenir l'autoritat. Perpetuar la norma.	Preservar drets i llibertats. Oferir un servei públic.
MISSIÓ	Forçar l'obediència dels ciutadans a la norma.	Protegir la seguretat (objectiva i subjectiva) dels ciutadans. Millorar la qualitat de vida.

b) Seguretat comunitària

Quan parlem de seguretat comunitària, ens estem referint a un concret model de seguretat, el que té en compte al ciutadà en la formulació i verificació de les polítiques de seguretat.

Els orígens del terme seguretat comunitària els hem de trobar en la idea d'oposició (desenvolupada pels historiadors de la policia anglesa) entre el model anglès de policia (o policia comunitària) i el model francès o continental (o policia del *princeps*). Per al primer, l'activitat de la policia seria una conseqüència de les demandes socials, de forma que hi hauria una mena de *self-policing* de la comunitat amb un mínim ús de la força. Per contra, la policia continental estaria molt més lligada al procés de construcció de l'Estat contemporani i, per tant, de la seva defensa davant els processos involucionistes o revolucionaris que ha patit.

c) Model llatí versus model anglosaxó de policia

Tradicionalment (a imatge i semblança del sistema de *droit administratif* i del *rule of law*), es reconeixen dos models policials:

El model llatí (també conegut com a model francès, continental o napoleònic), fonamentalment, és el creat a partir de la gendarmeria nacional francesa el 1791. Aquest model, de manera esquemàtica, es caracteritza per la seva estructura militar, centralitzada i estesa per tot el territori en forma de tela d'aranya i per la seva vocació de servei a l'Estat, de manera que la policia estatal és un 80% del total, en relació amb les policies locals, que només representa un 20%. És, també, conceptualment, una policia repressiva del delictes i, per tant, reactiva. És un model que es troba en franca revisió tant per les transformacions socials que s'han produït des del segle XIX, com per l'estatalització i la burocratització que ha provocat en les policies, fins al punt de fer-les inadequades per a les solucions que en matèria de seguretat pública demanda l'Estat actual. Per acabar, cal dir que aquest ha estat el patró policial de França, Espanya, Itàlia i Bèlgica i, també, òbviament, el dels països colonitzats per aquests.

El model anglosaxó és el creat a imatge de la policia metropolitana de Londres i inspirat en els principis de Sir Robert Peel, formulats el 1829. Es tracta pràcticament del positiu de la imatge que, de manera succinta, hem fet de l'original continental. És una policia de caràcter civil, fonamentalment de caire local, que presenta una in-

versió dels percentatges anteriors, de manera que la policia local conforma el 80% del total i l'estatal el 20% restant. A diferència, també, de l'anterior exemple, és una policia al servei de la comunitat, proactiva i enfocada, bàsicament, a la investigació criminal. Es tracta del sistema adoptat als països anglosaxons (la Gran Bretanya, Austràlia, Nova Zelanda, els Estats Units o Canadà).

d) Policia al servei de l'Estat i policia al servei de la comunitat

L'evolució històrica del concepte de policia es justifica en l'evitació dels comportaments violents mitjançant el recurs a la utilització per part de l'Estat del *monopoli de la violència legítima* (d'acord amb les paraules de Max Weber) i, paral·lelament, l'abandonament d'usos socials *privats* de justícia (el duel, la *vendetta* o el linxament).

De fet, és cert que són moltes les teories que justament caracteritzen el fenomen policial justament pel seu recurs a l'ús eventual de la coacció legal i de la coerció. Ara bé, no és menys cert que, en l'actualitat, les activitats policials ultrapassen en molt a l'exclusiva repressió del delictes, imbricant-se en conceptes com el de servei al públic i d'assistència a la ciutadania; així, es parla de la funció policial com una funció genèrica de solució de problemes (*problem solving policing*).

En aquest punt, doncs, cal aturar-se a veure quina és la finalitat dels dos prototipus policials. Així, distingirem entre una policia al servei del *princeps* o de l'Estat i una policia al servei dels *cives* o de la comunitat.

En el model de policia continental o al servei de l'Estat, la policia tradicionalment tenia com a finalitat la protecció i extensió del poder polític en mans de les persones o grups que governen, i evitar els comportaments *políticament desviats*, malgrat que, paral·lelament, amb aquesta finalitat política coexisteix la necessitat de repressió del delictes. El que es prioritza, en aquest cas, és el manteniment de l'ordre públic.

En el sistema comunitari o anglosaxó, la policia és un producte de les demandes socials, de manera que la societat s'autoregula (*self-policing*) amb un mínim ús de la força. D'acord amb aquesta pauta, la necessitat social de seguretat de persones i béns justifica, *per se*, l'existència de la policia. D'aquesta manera, els ciutadans són els primers interessats a col·laborar en l'actuació policial de manera que s'eviti el recurs a la força. Per concloure, podríem dir que el model de policia comunitària té la seva darrera justificació en el manteniment de la seguretat pública.

Òbviament, de fet, els límits no són tan clars i diàfans, i àdhuc en el model comunitari històricament s'hi registren episodis particularment violents de policia al servei de l'Estat (p. ex. en el cas de la policia d'Irlanda durant el s. XIX o d'Irlanda del Nord durant el s. XX), però esquemàticament i a tall d'exemple, val el que s'ha dit fins ara.

3. Antecedents del concepte de seguretat

En absolut és vana l'expressió d'un concepte de seguretat, ja que segons el concepte de seguretat de què ens dotem determinarem la política de seguretat necessària.

El concepte tradicional de seguretat és el que l'associava amb la repressió del delictes i el manteniment de l'ordre; es tractava, doncs, d'un concepte de seguretat situat a l'entorn del control de la criminalitat i eminentment reactiu. A aquest concepte s'adsciu la definició que de la policia fa el Codi de Brumari de l'any IV:

«La policia és instituïda per a mantenir l'ordre públic, la llibertat, la propietat i la seguretat individual.»

L'evolució natural, per comparació amb la medicina (assimilant el delictes amb una *malaltia* del *cos* societat), va fer que la seguretat basculés de la repressió a la prevenció, intentant actuar, també, sobre les causes i no solament sobre els símptomes. A aquesta concepció preventiva i, per tant, proactiva, de la seguretat, cal atribuir la incorporació d'elements nous a aquestes polítiques, de manera que ja no els són estranyes les polítiques socials, d'ocupació o, àdhuc, urbanístiques i, de retruc, la incorporació, també, de professionals de diferents disciplines. En aquest sentit s'expressava la *Grande Encyclopédie* de 1910:

«No es coneix societat organitzada sense que existeixi un poder de policia que asseguri als seus membres la seguretat interior, reprimint i prevenint delictes...»

Amb la democratització de la nostra societat i la consegüent proclamació de la Constitució de 1978, a les tasques policials de repressió i prevenció del delictes, se'ls va afegir i anteposar el de protecció dels drets i les llibertats dels ciutadans; en aquest sentit, el paràgraf 1 de l'art. 104 de la Constitució espanyola:

«Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.»

Formulació moderna però a la vegada tradicional, ja que els seus antecedents evidents es troben a l'art. 12 de la Declaració Universal dels drets de l'home i del ciutadà:

«La garantia dels drets de l'home i del ciutadà, necessita d'una força pública: aquesta força és, doncs, instituïda en benefici de tot-hom, i no per a la utilitat particular d'aquells a qui ha estat confiada.»

4. Elements per a una definició de seguretat

No obstant això, més enllà de les definicions programàtiques sobre la policia, el que es cert és que totes porten implícit un concepte de seguretat contingent, que ha de ser reomplert d'acord amb el temps i la societat on ha d'operar.

Per tal d'adoptar un concepte de seguretat, cal examinar les declaracions internacionals en la matèria en els darrers anys. De l'examen d'aquestes sorgiran prou elements per a fer una definició de seguretat vàlida i que presenti prou elements de concurrència per tenir una acceptació pacífica.

a) La seguretat: un problema complex

Malgrat que són moltes les veus que s'alcen en aquest sentit, molts responsables en matèria de seguretat segueixen aplicant òptiques de curt termini i polítiques reactives. En el projecte de manual del Congrés dels poders locals i regionals d'Europa, organitzat pel Consell d'Europa, els dies 29 a 31 de maig del 2001, en el seus punts 3.b) i 3.c) es proposa el que segueix:

«Adoptar una aproximació més estratègica i holística, en evitació de la sectorització en matèria de la lluita contra la inseguretat urbana;

Comprendre que l'assegurament del medi urbà és un **procés complex** que exigeix la contribució d'un gran nombre d'actors treballant en una societat de cooperació.»

Al seu torn, al Manifest i les Resolucions dels temes abordats per les ciutats europees sobre prevenció i seguretat a la conferència de Nàpols els dies 7, 8 i 9 de desembre del 2000, s'afirma:

«La inseguretat no pot reduir-se únicament als problemes de criminalitat. La inseguretat és una **problemàtica complexa**: està lligada als problemes de sanitat, de medi ambient, d'urbanisme, de formació; és el resultat de desigualtats creixents en l'accés als recursos; posa en joc conflictes d'interessos, sobretot pel que fa a la divisió i a l'ús de l'espai i dels ritmes de la ciutat (temps lliure per la nit, esports, prostitució). La inseguretat és un risc urbà al qual cal donar respostes civils.»

D'altra banda, però, tots els especialistes en seguretat coincideixen en aquest aspecte. **Francesco Carrer**, per exemple, postula:

«S'analitzi com es vulgui, **la inseguretat** (que és avui en dia com un fenomen específic de les realitats urbanes de tot el món) **es caracteritza per la complexitat** i la varietat dels paràmetres que contribueixen a constituir-la (...).»

Dario Padovan, per la seva banda, explica que:

«(...) una reflexió sociològica de la inseguretat social desenvolupada paral·lelament a altres directrius de recerca més àmplies, i que intenta captar la **complexitat** (...).»

Finalment, potser val per a tots el que diu **Amadeu Recasens**:

«(...) per a l'anàlisi de la seguretat, el concepte de **complexitat** ha de ser assumit en tota la seva integritat (...).»

Per tant, davant d'un problema complex **cal descartar solucions simplistes**, de l'estil de la tolerància zero impulsada per l'alcalde **Guiliani** per a convertir a Nova York en una ciutat segura, solució reactiva exclusivament de caire policial i penal, no social i proactiva. Si bé és cert que la inseguretat va disminuir a Nova York, també ho és que va disminuir a tots els EUA i que, per exemple, a San Diego, la disminució va operar amb un sistema de policia comunitària. El que sí que va augmentar, a Nova York, van ser les denúncies per brutalitat policial en el marc d'una política que va tenir com a conseqüència l'estigmatització de la misèria, com té estudiat **Loïc Wacquant**.

El problema rau, d'altra banda, en el fet que el ciutadà comú, raonant amb els elements al seu abast, davant de l'increment de la sensació d'inseguretat, inequívocament demana, en primer lloc, més presos i més penes i, en segon lloc, més policies. Els responsables de les administracions hauran de fer mans i mànigues per no caure en aquesta simplificació i poder actuar sobre les causes de la *sensació tèrmica de seguretat*, com veurem en el punt següent.

Si, per contra, s'opta per una solució del tipus de *tolerància zero* o de *mà dura*, s'estarà actuant, solament, sobre dos vectors del sistema.

En primer lloc, sobre el sistema penal, però, cal saber que és una actuació, en gran part, estèril, ja que el sistema penal, de mitjana, únicament acaba sentenciant a presó entre un 1% i un 5% dels delictes comesos.

En segon lloc, el reclam de més policia tampoc és una solució, ja que no hi ha una relació directa entre el nombre de policies i el nivell de seguretat, senzillament perquè quan es va a cometre un delictes es fa quan la policia no hi és. És més, en determinats casos, la *visible presència de més policia* l'únic que fa és augmentar la sensació d'inseguretat. És a dir, **no cal posar a més gent fent el mateix, sinó que el que cal fer és veure quin és el nombre de policies òptim per nombre d'habitants (segons les NU, uns 266 per cada 100.000 habitants, en el cas dels països desenvolupats) i, a partir d'aquí, intentar optimitzar la seva tasca, no exclusivament en la repressió del delictes, sinó a evitar-lo i a solventar els problemes de la comunitat. El que es vol és que la policia faci coses diferents.**

Per concloure aquest punt, cal recordar que en el Manifest i les Resolucions dels temes abordats per les ciutats europees sobre prevenció i seguretat a la conferència de Nàpols els dies 7, 8 i 9 de desembre del 2000, es diu:

«Sovint s'ha recorregut als serveis policials, a la justícia penal i a l'empresonament massiu per tal de reduir la delinqüència, la violència i la inseguretat. És inacceptable l'increment registrat en el nombre de persones empresonades a Europa des de fa vint anys (per exemple: un 43% a la Gran Bretanya i un 39% a França). És fonamental respectar tant els interessos de les víctimes, com els de les col·lectivitats i els infractors.»

b) Caire transversal del problema de la seguretat

Al parlar de les opcions en matèria de seguretat, el Manifest i les Resolucions dels temes abordats per les ciutats europees sobre prevenció i seguretat a la conferència de Nàpols els dies 7, 8 i 9 de desembre del 2000, afirmen:

«La seguretat col·lectiva i individual són fonamentals per a la vida humana. La criminalitat amenaça la qualitat de vida dels habitants, traumatitza les víctimes i posa en perill la voluntat cívica.»

La inseguretat, doncs, afecta l'essència mateixa de la dignitat humana i la vida en societat de manera que, sense seguretat, no hi ha exercici possible i igualitari dels drets de les persones. I quasi literalment es diu això mateix en el projecte de manual del Congrés dels poders locals i regionals d'Europa, organitzat pel Consell d'Europa, els dies 29 a 31 de maig del 2001, en el seu punt 1.a):

- «Reconèixer que no hi ha llibertat sense seguretat i que viure dins un marc de certesa constitueix un dret fonamental de l'home»

La inseguretat, com a problema complex, no es pot abordar, simplement, amb el recurs matusser a penes més dures i més policia al carrer. Aleshores, la pregunta que cal fer és la següent: quins són els elements que cal tenir en compte en l'abordatge de la inseguretat?.

Un bon punt de partida és la definició de seguretat continguda a la declaració final del Seminari de reflexió científica sobre el delictes i la seguretat dels habitants, realitzat a Costa Rica els dies 9 a 13 d'octubre de 1995. El punt tercer d'aquesta declaració afirma:

«(...) Un concepte veritablement ampli i comprensiu de seguretat dels habitants ha de comprendre no solament la tranquil·litat de no ser víctima de fets delictius sinó, també, la de viure en un Estat constitucional de Dret i la de participar dels beneficis del desenvolupament en matèria de salut, educació, habitatge, oci i tots els àmbits del **benestar social**. El concepte és el del **desenvolupament humà sostenible**, que té l'equitat com a principi.»

Aquesta definició, doncs, s'aparta de la tradicional que vincula seguretat amb l'absència de delictes i l'amplia a una forma concreta d'Estat: el social o del benestar; ja que, quin altre tipus d'Estat proporciona els béns públics *salut, educació, habitatge, oci i tots els àmbits del benestar social?*; de quin tipus d'Estat es pot predicar el *desenvolupament humà sostenible?*. Ho mirem per on ho mirem, solament hi ha una resposta: el *Welfare State*.

En molt idèntic sentit s'expressa el Manifest i les Resolucions dels temes abordats per les ciutats europees sobre prevenció i seguretat a la conferència de Nàpols els dies 7, 8 i 9 de desembre del 2000 en el seu punt 14:

«La seguretat és un **bé comú essencial** per al **desenvolupament sostenible**. És a la vegada signe i condició **d'inclusió social, de l'accés just a d'altres béns comuns com són l'educació, la justícia,**

la salut i la qualitat del medi ambient. Promoure la seguretat és desenvolupar un bé comú i no consisteix, sobretot, a fer de policia o a recórrer al sistema penal.»

Analitzant les dues definicions, trobem que es fa una opció (molt notable, si tenim en compte que ens trobem en plena època de globalització, liberalització i desregulació) per lligar seguretat ciutadana i Estat del benestar.

Doctrinalment, doncs, el que estem dient és que la manca de seguretat en els aspectes socials, laborals o econòmics, comporta al seu torn una manca d'inseguretat ciutadana o el que és el mateix: si prediquem la necessitat de l'existència de seguretat ciutadana per al normal desenvolupament de les persones a la societat, hem de proveir els ciutadans dels béns suficients que els dotin de seguretat en tots el àmbits de la seva vida. En aquest mateix sentit s'expressa **Loïc Waquant**: davant la retirada de l'Estat del benestar, com que a l'Estat no se li pot demanar avui seguretat social, en el seu defecte se li demana penalització.

La declaració final del Seminari de reflexió científica sobre el Delicte i la Seguretat dels Habitants, realitzat a Costa Rica els dies 9 a 13 d'octubre de 1995 s'expressa en el sentit següent en el punts setè i vuitè:

«Es considera necessari promoure polítiques més efectives i integrals davant del delicte, i no continuar reaccionant solament *a posteriori* per mitjà dels sistemes de justícia penal. S'imposen diagnòstics globals del problema i programes que integrin l'acció de les diferents agències responsables en cada cas.

Les polítiques haurien de comprendre una àmplia prevenció primària, amb accions a tots els àmbits del benestar social, les quals procurin que els beneficis del desenvolupament arribin a tots els sectors de la població i promoguin la integració, i la no exclusió, dels sectors pobres i marginals, al considerar que a la problemàtica social l'acompanyen els fenòmens de la corrupció, l'atur, la subocupació (...), violència, així com pèrdua i substitució de valors.»

La recepta del Consell d'Europa sobre aquesta qüestió és l'expressada en el projecte de manual del Congrés dels poders locals i regionals d'Europa, organitzat pel Consell d'Europa, els dies 29 a 31 de maig del 2001 que, en els punts 6.a), 6.b), 6.c) i 6.d), recomana el següent:

- «(...), evitar els carrers deserts per la tarda, garantir en la mesura que es pugui als centres de les viles una combinació de funcions per evitar l'agrupació de les minories, de les persones socialment desfavorides i dels delinqüents en un sol lloc;

- Prendre les mesures per eradicar les activitats criminals dins de certs barris de la ciutat i evitar la formació de grups de desafavorits, en particular evitar que tinguin el sentiment que no tenen res a perdre;
- Concedir les mesures per a lluitar contra la violència familiar, contra la cultura de la violència, contra la discriminació per motius de raça, religió, origen social i sexe, i fer apologia de la noció de ciutadania.
- Formular i aplicar els programes contra les toxicomanies i l'alcoholisme, en cooperació amb els serveis sanitaris i socials; elaborar programes d'informació destinats als joves i a les escoles;»

c) El sentiment subjectiu de seguretat: el gran delicte, el delicte ordinari i els comportaments incívics

En el Manifest i les Resolucions dels temes abordats per les ciutats europees sobre prevenció i seguretat a la conferència de Nàpols els dies 7, 8 i 9 de desembre del 2000, també es diu:

«La inseguretat no és simplement el temor al robatori o a l'agressió. Pot néixer també del perill provocat per un automòbil, per un entorn nociu, precari i, sobretot, pel temor a no disposar del suport d'una ajuda o d'un servei que aportí protecció o reparació.»

Es torna a fer esment en aquest paràgraf a la superació de la vinculació tancada entre seguretat i delinqüència, però per una via diferent: la del concepte subjectiu d'inseguretat. La seguretat engloba, per tant, dos conceptes: per una banda, l'objectiu, que estaria representat per l'increment del delicte i, per l'altra, el subjectiu que vindria determinat per la sensació de incertesa, de risc o de por (si és que acceptem aquesta qualificació de menys a més) que té el ciutadà pel desenvolupament del que s'anomena delinqüència ordinària (en contraposició a la gran delinqüència del tràfic de drogues, d'armes i el blanqueig de diners) i els actes incívics, diversos i no agrupables sota una sola categoria (que poden anar des de la realització de pintades, esquitllar-se al transport públic o incomplir normatives sobre sorolls) però que, això no obstant, no entren dins la categoria de delictes. Delinqüència ordinària i actes incívics (les *incivilités* dels francesos), es produeixen en l'àmbit més proper al ciutadà i, per tant, afecten més directament la seva sensació tèrmica de seguretat.

Aquesta concepció queda reflectida també en les conclusions de la declaració final del Seminari de reflexió científica sobre el Delicte i

la Seguretat dels Habitants, realitzat a Costa Rica els dies 9 a 13 d'octubre de 1995, on resulta evident que una part d'inseguretat ve produïda per la realització del delictes, però no per tots els delictes, sinó solament per alguns.

Si bé el seminari es va abocar a l'anàlisi de la seguretat dels habitants, en la mesura en què aquesta és afectada pels delictes contra la propietat, contra la vida i la integritat personal, això no significa desconèixer la gravetat d'altres delictes amb freqüència impunes, com els de corrupció, delinqüència econòmica internacional i tràfic d'armes.

El precedent d'aquesta definició més moderna el trobem a la Conferència sobre la Prevenció de la Inseguretat Urbana del Consell d'Europa realitzada a Barcelona del 17 al 20 de novembre de 1987, que va determinar que:

«(...) per a les finalitats d'aquesta conferència, la criminalitat s'entén en el sentit de la petita i mitjana delinqüència i del vandalisme que conformen la massa de delictes generadors d'inseguretat i no al crim organitzat i al terrorisme polític.»

Recapitulant, doncs, la gran delinqüència no afecta, de manera habitual, la percepció d'inseguretat dels ciutadans; el que sí que afecta aquesta percepció és la delinqüència ordinària. D'aquesta forma, podem dir que el delicte no és la causa exclusiva (encara que sí que n'és una) que afecta la sensació subjectiva d'inseguretat dels ciutadans: d'una banda, els delictes ordinaris (contra la vida, contra la propietat i contra la llibertat sexual); de l'altra, la dels comportaments incívics (sorolls, incompliment d'horaris, etc.) que no són delicte.

Si, d'altra banda, recordem que el Manifest i les Resolucions dels temes abordats per les ciutats europees sobre prevenció i seguretat a la conferència de Nàpols els dies 7, 8 i 9 de desembre del 2000 en el seu punt 14, definien seguretat com **«un bé comú essencial per al desenvolupament sostenible; la inseguretat es podria concepcuar com la por de perdre la llibertat (en qualsevol de les seves manifestacions), la qual cosa genera la necessitat de seguretat.»**

Finalment, a les conclusions d'aquest seminari de Costa Rica també es fa esment, de manera indirecta a aquesta concepció subjectiva de la seguretat al afirmar:

«És de la més gran importància que els mitjans de comunicació col·lectius encarin la notícia sobre el delicte de manera responsable, racional i objectiva, per tal que els habitants puguin formar-se un

adient judici d'opinió que contribueixi a l'apropiada prevenció i control que es requereixi.»

En efecte, la maximització de les notícies sobre aquells comportaments que creen sensació d'inseguretat sobre els ciutadans (amb independència que es tracti o no de delictes, com afirma la declaració), porta a una espiral d'inseguretat que no s'ajusta a la realitat i, per tant, a la recerca, per part dels ciutadans i de les administracions impulsades per aquests, de respostes desproporcionades als problemes.

Concretament, **Elias Carranza** ens explica que:

«(...) s'ha comprovat l'existència de situacions d'alarma social infundades, creades per una informació equivocada sobre l'augment de delictes, la taxa dels quals era estable.»

El cas a què es refereix és el de Costa Rica el 1994, que va duplicar de 25 a 50 anys la pena màxima del seu ordenament jurídic Penal, argumentant l'augment de la delinqüència. El que és més irònic del cas, ens diu l'autor, és que, a l'any següent, va augmentar la taxa d'homicidis, la qual cosa posa de manifest, conclou, que les amenaces d'una major pena no tenen un efecte directe sobre la criminalitat.

Comportaments Humans	
Delictius	No delictius
Gran delicte Delicte ordinari	Cívics Incívics
Inseguretat	

La recepta del Consell d'Europa sobre aquesta qüestió és l'expressada en el projecte de manual del Congrés dels poders locals i regionals d'Europa, organitzat pel Consell d'Europa, els dies 29 a 31 de maig del 2001, que en el seus punts 5.a), 5.b) i 5.c), recomana el següent:

- Prendre les mesures que s'imposen per reduir la por al crim, per exemple, desenvolupar les accions de proximitat i l'assistència a les víctimes per retornar la confiança als residents d'un districte;
- Prendre les mesures per incitar els mitjans, en especial, la premsa local, a participar en els esforços per millorar la situació;
- Donar publicitat als programes (...).

d) Problema d'abast fonamentalment urbà i la participació ciutadana

La ciutat es presenta com el marc futur de la vida mundial. Com ja hem dit al principi, es calcula que sobre l'any 2020, el 70% de la població del món viurà a les ciutats. La seguretat, ara i molt més en el futur, es planteja com un problema de caràcter fonamentalment urbà. Els nous sistemes de vida han pràcticament polvoritzat les antigues relacions rurals que auxiliaven i, fins i tot, substituïen, l'Estat en la seva funció de control social. Diu **Michel Marcus**:

«Sota l'impacte de les relacions econòmiques, les nostres ciutats desfan les antigues relacions culturals, ètniques, comunitàries i religioses i precipiten els habitants a relacions cada vegada més difícils i agressives(...)»

Conscient d'aquesta realitat, ja al Seminari de reflexió científica sobre el Delicte i la Seguretat dels Habitants, realitzat a Costa Rica els dies 9 a 13 d'octubre de 1995, el seu punt 10, afirmà:

«Les comunitats i els municipis són els que estan més a prop dels problemes i estan també, per tant, en la millor posició per a participar activament en llur resolució. Per això llur participació és molt important, tant en el nivell de la prevenció primària i de les formes no penals de justícia, com en accions posteriors a la intervenció de la justícia penal. (...). És important proveir recolzament i capacitació als ajuntaments per a desenvolupar programes que contribueixin a la reducció de la violència i a la construcció de comunitats més segures.»

El Consell d'Europa reflexiona sobre aquest tema, sota la idea que *els problemes locals exigeixen solucions locals*, en el projecte de manual del Congrés dels poders locals i regionals d'Europa, i ve a dir el següent:

«Per la seva proximitat, les administracions municipals apareixen, als ulls del públic, com les instàncies més accessibles i les millors informades sobre les sensacions de crisi reals o potencials.

Les comunitats locals poden igualment jugar un rol eficaç de conciliació i de prevenció, tendint així a evitar l'agreujament de les tensions, i estalviar el recurs a la policia o a la justícia.»

Però, des del punt de vista de la societat: **què té dret a esperar la comunitat de l'Ajuntament?**

El que resulta evident és que, com diu **Irene Vilarodona** «el servei públic és útil i necessari quan resol els problemes del usuari i que és justament aquesta **utilitat** la que espera el ciutadà de l'Ajuntament». **Toni Puig** s'expressa en termes semblants, al dir que: «La base d'un servei de qualitat, que els ciutadans usen i valoren, és la idea d'utilitat.»

Com pot articular-se aquesta utilitat?. Amb caràcter general, **D. Shan** i **M. Arnberg** afirmen que», l'eix general de les reformes de la gestió del sector públic aplicades pels països membres de l'OCDE en la mesura que es tracta de millorar la receptivitat de les institucions pertanyents al sector públic (...) es fonamenta en l'opinió que les institucions públiques existeixen, sobretot, per proporcionar un producte o un servei al client.»

Des de 1987, l'OCDE impulsa la idea que l'**Administració està al servei del públic** i que, per tant, ha de ser receptiva al ciutadà. Aquesta **receptivitat** és concreta, sobretot en una idea general:

Participació: El ciutadà no pot limitar-se a ser un senzill espectador, ha d'adoptar un rol més actiu en el marc d'una Administració pública més referencial (i no intervencionista) i més proactiva (i no reactiva).

No és només l'OCDE l'única organització que defensa focalitzar l'activitat de l'administració cap al ciutadà. Un exemple ben recent és el **document de treball per a l'elaboració d'un llibre blanc del govern britànic sobre les administracions locals modernes**, que diu en el seu preàmbul que cal un «replantejament radical de les funcions tradicionals dels ajuntaments (...) volem que dirigeixin la seva atenció cap enfora i esdevinguin sensibles a les necessitats i interessos dels ciutadans.»

És a dir, si, per una banda, els ajuntaments són una peça fonamental en la seguretat del ciutadà (atès el caràcter fonamentalment urbà del fenomen de la seguretat) i, per altra banda, són els ciutadans (la comunitat) els que, mitjançant la participació ciutadana, han de definir quin servei volen i amb quines característiques, resulta evident que una política de seguretat municipal només es pot formular comptant amb els ciutadans.

En definitiva, la idea que es defensa és que **mitjançant l'existència d'un fòrum assessor de seguretat municipal, l'Ajuntament i la comunitat defineixin i valorin els grans trets de la política general de la seguretat (una agenda local de seguretat o contracte de seguretat) i en verifiquin l'aplicació.** La sensació de seguretat és, com s'ha dit, subjectiva, si els ciutadans poden dir la seva en el

marc d'una institució emparada per l'ajuntament i aquest treballa sobre les causes d'aquesta inseguretat explicitades per les persones, haurem fet un gran pas per disminuir la inseguretat ciutadana.

Aquests fòrums s'han d'implementar en l'àmbit de districte o, millor de barri, de manera que el concepte de seguretat sigui el més proper possible al ciutadà, per tal d'apropar al màxim, també, la idea que es treballa per una ciutat més segura.

En síntesi, es tracta d'aplicar la metodologia del treball en xarxa a la seguretat, sota la idea que la inseguretat no és un problema que solament pertany al sector públic, ans al contrari, el sector privat (associacions de veïns, ONG, empresaris i d'altres) també ha d'involucrar-se en garantir la seguretat.

Aquesta cooperació entre públic i privat en matèria de seguretat ha de concretar-se en tres nivells, segons **Kris Bonner**:

- 1) **Nivell executiu:** Els ciutadans estan disposats, la majoria de vegades, a col·laborar a emprendre petites accions per disminuir la sensació d'inseguretat (horaris de tancament; evitació de sorolls; millora de punts d'il·luminació; etc.). La inseguretat desapareixerà als ulls dels ciutadans tan aviat com ells mateixos comencin a resoldre els seus problemes.
- 2) **Nivell consultiu:** Són els ciutadans els que coneixen millor el vincle que existeix entre la seva qualitat de vida i la inseguretat. És un enfocament de baix cap a dalt. Els problemes de les barriades s'han de resoldre en l'àmbit de barri.
- 3) **Fòrum assessor de seguretat ciutadana:** Com ja s'ha dit, és la clau de volta del sistema. Al consell s'hi formulen les polítiques de seguretat i se'n verifica l'aplicació.

Res diferent afirma el projecte de manual del Congrés dels poders locals i regionals d'Europa, organitzat pel Consell d'Europa els dies 29 a 31 de maig del 2001 que, en el seus punts 14.a), 14.c) i 5.d), recomana el següent:

- Reforçar la participació ciutadana (...).
- Recollir regularment els punt de vista de la població local (...).
- Realitzar una política de comunicació activa (...).

Per una banda, la crida de totes aquestes declaracions es fa cap a una **policia comunitària al servei del ciutadà** (com l'administració), que garanteixi els seus drets i llibertats, orientada a la resolució de conflictes (i no exclusivament a la repressió del delictes), generadora de seguretat com a bé públic. Per altra banda, la política de se-

guretat que es postula és una **política que cal construir amb la comunitat**, no **sobre** la comunitat (la qual cosa seria autoritària), ni **per** a la comunitat (que acaba amb la policia a un cantó i amb la societat a l'altre), com molt bé diu **Martín Gras**.

Des del punt de vista policial, s'insisteix en aquesta idea al llarg del recent Codi europeu d'ètica de la policia. Trobem afirmacions que es refereixen a la necessitat de col·laboració amb la comunitat, la societat o el ciutadà, per exemple, en els punts següents:

12. La policia s'ha d'organitzar de manera que es guanyi el respecte del ciutadà com a professió encarregada de fer complir la llei i com a proveïdora de serveis públics.

(...).

18. L'organització de la policia ha de fomentar les bones relacions entre la policia i el ciutadà i, si escau, afavorir la cooperació amb altres organismes, comunitats locals, organitzacions no governamentals i d'altres entitats representatives dels ciutadans, que incloguin els grups ètnics minoritaris.

Finalment, aquest cos legal expressa, respecte a la policia, una raó que ja hem avançat, pel que fa a les polítiques de seguretat, en aquest punt del escrit, com és l'imprescindible control de la policia per part dels ciutadans:

59. La policia ha de respondre davant de l'estat, els ciutadans i els seus representants. Ha d'estar subjecte a un control extern d'eficiència.

5. Conclusions

- A) Que la seguretat és un problema complex, al qual no se li poden donar respostes únicament policials del tipus increment de policies al carrer o més mà dura.**
- B) Que, consegüentment, la seguretat és un fenomen transversal, ja que en la seva generació (o en la seva manca) poden intervenir-hi diferents polítiques públiques de diferents disciplines i administracions. En tot cas, a més Estat del benestar, més seguretat i, contràriament, les inseguretats socials i laborals generen inseguretat ciutadana.**
- C) Que per al ciutadà la inseguretat és, fonamentalment, una qüestió de percepció subjectiva (el que s'anomena sensació tèrmica de seguretat). I que aquesta percepció depèn en poca mesura del gran delictes, ans al contrari, afecten la sensació**

de seguretat el delictes ordinari i els actes incívics (p. ex.: els sorolls, la manca d'horaris dels establiments públics, etc.), que són els que el ciutadà viu més a prop .

D) Que, finalment, si el concepte de seguretat depèn de la percepció subjectiva del veí, el que cal fer és veure quines són les causes d'aquesta inseguretat per tal d'actuar sobre elles.

La definició, conjuntament amb ciutadans, d'una agenda de seguretat local, a través d'un fòrum assessor de seguretat ciutadana, i el posterior mesurament dels resultats, és una eina potent, en la línia de la moderna gestió pública, respecte de la qual les polítiques de seguretat, en general, i la policia, en particular, no han de ser una excepció a la seva aplicació.

Bibliografia

- BARATTA, Alesandro (2001). «El concepte actual de seguretat a Europa». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8. Barcelona.
- BROTAT, Ricard (1999). *De la burocràcia als resultats*. Calvià: Entorn.
- BROTAT, Ricard (2000). *Per un ajuntament receptiu: un enfocament estructural*. Barcelona: Papers de Formació (Diputació de Barcelona).
- BROTAT, Ricard (1999). *Projecte de Servei Integrat d'atenció al públic per a l'Ajuntament de Calvià*. Ajuntament de Calvià.
- BUITENHUIS, Albert (1997). «Cap a la diversitat: assumpcions, línies d'aproximació i efectes». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 1. Barcelona.
- CARRER, Francesco (2001). «Seguretat i espai urbà». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9. Barcelona.
- CURBET, Jaume (2001). «La Era del Risc». *Seguretat Sostenible*, núm. 1.
- CHINCHILLA, Laura (1999). «La Seguridad Comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad y participación ciudadana». Dins: *Revista Diálogo Centroamericano*, núm. 37. San José de Costa Rica.
- DIEGO GARCÍA, Joan. *Presente y Futuro de la policía*. Barcelona. [Article inèdit i sense data].
- Institut d'Estudis autonòmics. Escola de policia de Catalunya (2000). *El modelo policial y sus retos de futuro*. , Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- ILANUD i Comissió Europea (1997). *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Dins del programa «Sistema Penal y Derechos Humanos» . Mèxic DF: Siglo XXI.

- DOMINGUEZ, Josep Lluís i VIRGILI, Xavier (2001). «La seguretat i la policia, entre modernitat i posmodernitat (...)». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Barcelona.
- GIL MÁRQUEZ, Tomás (1999). *Modelo policial y forma de Estado en España*. Barcelona: Atelier.
- GRAS, Martín (2002). *Curso de Seguridad Pública Comunitaria*. Buenos Aires: Universidad Nacional Tres de Febrero.
- GUILLÉN, Francesc. «La utilitat de les legislacions dures com a estratègia de seguretat ciutadana». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Barcelona.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis (1998). *La policía*. Madrid: Acento.
- PADOVAN, Dario (2001). «Indicadors de Seguretat en el medi urbà». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8. Barcelona.
- RECASENS, Amadeu (2001). «Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes complexes per a societats complexes». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8. Barcelona.
- RECASENS, Amadeu (2001). «Elements emergents d'inseguretat ciutadana». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Barcelona.
- VAN DEN BERGE, Herman (2001). «Les polítiques de seguretat als Països Baixos». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Barcelona.
- WACQUANT, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- WARD, Richard (2001). «De les finestres trencades a la tolerància zero». Dins: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Barcelona.

Altres textos

- Consell d'Europa. *Codi Europeu d'ètica de la policia*. Rec (2001) 10.
- Consell d'Europa. *Manuel sur les pouvoirs locaux et la prévention de la criminalité urbaine*. Strasbourg, 2001.
- Manifiesto de las ciudades «Seguridad y Democracia». Manifiesto y Resoluciones de la conferencia europea de ciudades en prevención y seguridad. Nàpols, 2000.
- Reunión de expertos sobre delincuencia en Europa. Conclusiones de las Jornadas. Valencia, 2002.
- Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes. Declaración Final. San José de Costa Rica. 1995.