

# La policia dins la comunitat. La interacció policial en les societats complexes<sup>1</sup>

La policía en la comunidad. La interacción policial en las sociedades complejas

Police in the community. The police interaction in complex societies

Agustí Yñiguez i Navas  
Doctor en seguretat i prevenció

Data de recepció de l'article: 13.12.2007  
Data d'acceptació de l'article: juliol 2008

## Resum

Malgrat la seva implantació social, la policia és una institució poc estudiada. Aquesta és, a les societats complexes, una agència fonamental en la gestió de problemes i conflictes. La quantitat i diversitat del treball que realitza en fan un element bàsic de la vida en societat. L'impacte i les conseqüències del fenomen de la immigració a la societat actual alteren de forma significativa les estructures socials i demogràfiques tradicionals. La implantació de noves formes culturals, derivades d'aquest fenomen, fa incidència en la diversitat social i també en el treball policial. Les persones immigrants formen part de la societat i no estan —o no haurien d'estar— al marge del treball de la policia.

**Paraules clau:** policia, comunitat, interacció policial, societat complexa.

## Resumen

A pesar de su implantación social, la policía es una institución poco estudiada. Ésta es, en las sociedades complejas, una agencia fundamental en la gestión de problemas y conflictos. La cantidad y diversidad del trabajo que realiza hacen de ella un elemento básico de la vida en sociedad. El impacto y las consecuencias del fenómeno de la inmigración en la sociedad actual alteran de forma significativa las estructuras sociales y demográficas tradicionales. La implantación de nuevas formas culturales, derivadas de este fenómeno, incide en la diversidad social y también en el trabajo policial. Las personas inmigrantes forman parte de la sociedad y no están —o no deberían de estar— al margen del trabajo de la policía.

**Palabras clave:** policía, comunidad, interacción policial, sociedad compleja.

## Abstract

Despite its social establishment, the Police are an institution not very studied. The Police represents in sophisticated societies an essential agency for the management of problems and conflicts. The amount and diversity of tasks done by the Police makes this institution a basic element of the society. The impact and consequences of the immigration phenomenon

1. Aquest article és fruit d'una investigació de camp sobre l'anàlisi de les actuacions de la Policia Local a Catalunya. S'estudia en profunditat la relació existent entre la policia i els ciutadans a començament del segle XXI. Els resultats globals de l'estudi estan recollits a *La policia en comunidades multiétnicas: Análisis de las actuaciones de la policia local en Catalunya*, tesi doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2006.

in the actual society are changing in a significant way the traditional social and demographic framework. The introduction of new cultural forms, as a result of this phenomenon, has a bearing on the social diversity and also on the daily Police actions. Immigrants are part of the society and they are not —and should not be— left out by the Police.

**Key words:** Police, community, police interaction, complex society.

## 1. Introducció

La forma en què es relaciona la policia amb la comunitat, actualment està pendent de significatius processos de canvi dins aquestes organitzacions. L'interès per la manera com es relacionen els policies en el seu àmbit laboral és relativament nou en el context acadèmic espanyol i català, malgrat l'elevat atractiu que té per a la sociologia, especialment des de la vessant del control social. És rellevant en aspectes relacionats amb l'atenció al ciutadà, la resolució de conflictes, la gestió de la convivència, la potestat discrecional de les seves accions o les relacions comunitàries. És evident que hi ha cert retard en l'estudi i l'anàlisi de la policia, malgrat la importància del servei que presta i el paper que desenvolupa com a institució indispensable per a la vida en societat. L'impacte del fenomen social de la immigració, que inclou l'arribada i permanència de nombroses persones amb diferents formes d'entendre la cultura, l'economia, o les relacions socials a les ciutats i pobles de Catalunya, és l'element que configura de manera decisiva la forma que adquireixen els contactes i les relacions que s'estableixen entre policies i ciutadans en aquests espais de convivència que s'estan consolidant en un curt lapse de temps i a una gran velocitat.

L'estructura d'aquests espais de convivència, tan complexos com les relacions socials que s'hi desenvolupen, juntament amb la composició social i l'equilibri demogràfic, evoluciona de forma significativa en un curt període de temps. El pas de comunitats relativament homogènies a d'altres d'heterogènies, amb marcat accent pluriètnic o multiètnic, és l'element principal d'aquest procés. Les organitzacions policials s'enfronten als constants canvis socials i la cada vegada més complexa composició demogràfica de la societat catalana. Per a la policia és clau poder *llegir* els canvis socials que avança l'observació detallada de la realitat quotidiana, dels conflictes, dels elements estructurals de la desigualtat social i l'anàlisi de les demandes de seguretat dels diferents sectors socials. La ciutadania sol·licita, cada vegada amb més insistència, que els policies tinguin una preparació, uns coneixements i una eficàcia i eficiència més elevades. També més diàleg amb la societat i més capacitat per a resoldre els problemes dels ciutadans. Aquestes peticions estan en consonància amb el nivell d'exigència que actualment es demana a altres serveis i empleats públics. És un tret que reflecteix la normalitat que avui dia tenen les relacions de la comunitat amb la policia (Yñiguez, 2006a, p. 27). S'ha realitzat a partir d'un important canvi dins la policia. Especialment quan passa d'un model de control i servei a l'Estat, propi del període franquista, a un model de servei al ciutadà, característic de l'actual sistema democràtic i constitucional.

Els processos de canvi a les organitzacions complexes com la policia solen anar a poc a poc i els efectes visibles no es produeixen de manera immediata. Observar la realitat i adaptar-se als canvis que aquesta genera és un dels millors antidots contra el desfasament existent entre les organitzacions policials i la societat que, generalment, avancen de forma asimètrica. Com a servei públic, la policia no està al marge de l'evolució de les múltiples necessitats de la societat, inclosa la seguretat objectiva i subjectiva, o augmentar la qualitat de vida dels ciutadans. És en la cristallització d'aquestes necessitats on resideix l'argument principal de la seva legitimitat i la justificació del treball policial en benefici del conjunt de la comunitat. No s'ha de perdre de vista que les persones són els destinataris últims del treball de la policia, i que el seu principal objectiu és donar sortida a les seves necessitats de seguretat i les urgències que puguin patir (Yñiguez, 2007, p. 72). La complexitat radica en el fet que la seva aplicació també és complexa. El concepte de seguretat és una construcció social, encara poc definida, en la qual incideixen innumerables factors. Aquesta incidència té punts comuns en espais i temps diferents. Però pot variar ostensiblement

segons la composició social o la percepció col·lectiva de situacions que generen sentiments d'inseguretat.

En un altre ordre de coses, la comunitat exigeix a les organitzacions de policia que realitzin prevenció, que mantinguin uns nivells acceptables de seguretat (objectiva i subjectiva), que prestin un servei eficient i que atenguin la realitat i les percepcions ciutadanes. Els temps en què a la policia se li demana presència física a la via pública i una producció purament estadística, més encaminada cap a una avaluació de la tasca professional que a una avaluació dels objectius fixats, pertanyen més al passat que al present o al futur de la policia. És una pràctica que s'allunya lentament de la dinàmica professional de les organitzacions policials. Malgrat això, a la policia li costa que l'examinin, que l'estudiïn, que l'analitzin o que l'auditin de forma externa. El canvi de tendència facilita i garanteix més transparència i una percepció positiva del treball que realitza la policia dins la comunitat.

La superació del sistema de treball en el qual preval el nombre de detinguts, el nombre de serveis realitzats o la rigidesa en el compliment d'algunes lleis i la laxitud en el tractament d'unes altres, encara està vigent en algunes organitzacions policials. Aquesta dinàmica és un obstacle per als processos de canvi que necessiten les organitzacions policials que afronten els reptes que ofereix aquesta nova societat en transformació, que ha passat del model tradicional a un altre marcadament pluriètnic o multiètnic. La consolidació de la tendència cap a una filosofia d'organització i de treball on l'avaluació sigui sobre objectius prèviament fixats pels seus responsables es una qüestió de temps. L'adaptació a aquesta nova realitat és una tasca essencial dins el treball policial dels pròxims anys per a la policia que gestiona conflictes, que realitza tasques de mediació, que fonamenta el seu treball en la prevenció, que resol habitualment problemes o que interacciona activament amb el teixit social. La policia té el compromís moral, a través d'un contracte social no escrit, de contribuir, en tant que sigui possible i d'acord amb les possibilitats reals dels seus mitjans materials i humans, a l'existència d'una societat millor per a tots els ciutadans (Yñiguez, 2008, p. 230).

Les persones immigrades formen part d'aquesta societat i no resten al marge del treball que realitzen les organitzacions policials. El coneixement i la comprensió de la realitat social són els principals pilars sobre els quals es fonamenta el treball policial modern i de qualitat. El fenomen de la immigració actualment ha adquirit protagonisme com una qüestió política, econòmica i social de primera magnitud. La innovació en la gestió de la seguretat en els nous espais que genera aquesta convivència o a les àrees on la immigració és significativament rellevant, és un repte de futur —immediat— per a la policia, que només es pot assolir a partir d'un coneixement superior de la realitat. Aquest coneixement possibilita accions preventives en la gestió de la seguretat. Les organitzacions policials que s'adaptin a aquesta realitat probablement tindran més possibilitats d'èxit que les que no realitzin l'esforç d'adaptar-se. És factible que els territoris on les organitzacions desenvolupin el seu treball de forma proactiva i preventiva gaudeixin de nivells de seguretat més generosos i hagin d'enfrontar-se a menys situacions conflictives que les organitzacions netament reactives que no realitzin aquests esforços significatius de prevenció. Això serà plausible, senzillament, pel desconeixement de la forma en la qual s'han de gestionar adequadament situacions cada vegada més complexes i contingents.

## 2. Què és la policia?

La policia, com a organització complexa, té uns orígens que es remunten, en el nostre país, al moment en què es diferencia del treball que realitza l'Exèrcit (Martín, 1990, p. 6). A partir d'aquest moment, a la fi del segle XVII, es produeix una especialització de tasques que farà possible que posteriorment hi hagin unes organitzacions que es dediquin al manteniment de la seguretat i l'ordre. Els orígens de la policia s'associen a les primeres formes de protecció social (Rico, 1983, p. 29). És una institució important dintre de l'estructura de l'Estat ja que assegura la regulació interna de la societat. També és l'organització que té més antiguitat de les que realitzen protecció pública i es

pot considerar com la principal expressió d'autoritat (Curbet, 1984, p. 45; Rico, 1983, p. 29). La primera vegada que el terme *policia* s'utilitza a Espanya és a través del Reial decret de 17 de març de 1782, pel qual es crea la Superintendencia General de Policía a Madrid; mitjançant Reial cèdula se li encomana, entre els objectius prioritaris, la lluita contra la delinqüència política i la delinqüència comuna (Gil, 1999, p. 39). Aquesta és una constant present al llarg de la història de la policia al nostre país, fortament polititzada i utilitzada de forma partidista pel poder establert, igual que en els altres països del nostre entorn més proper.

Segons Manuel Martín Martín el terme *policia* «es refereix genèricament al manteniment de l'ordre i l'adequada disposició de cadascun dels elements que constitueixen un tot». Etimològicament el terme *policia* prové del grec *politeia*, amb el significat d'ordre i harmonia entre tots els membres d'una ciutat o polis (Martín, 1990, p. 96). Des d'aquesta perspectiva l'activitat de la policia limita els comportaments individuals perjudicials per a la resta de la comunitat o els condiciona per a contribuir a la vida en societat, i és lògic que aquesta activitat la desenvolupi en benefici de tot el col·lectiu (Martín, 1990, p. 96-97). És per això que es pot considerar que la policia és i ha de ser un servei professional i públic de la seguretat (Guillén, 2000b, p. 19). La policia també és «un element indispensable de l'ordre polític sobre el qual es fonamenta tot Estat, alhora actua com instrument de garantia dels drets i llibertats que l'Estat reconeix als ciutadans» (Gil, 1999, p. 123). La policia en aquestes circumstàncies és la defensora més pròxima dels drets de tots els ciutadans, independentment del seu origen, costums, idioma, procedència, sexe, creences, aparença o religió.

Martín manté que la policia pot analitzar-se des de tres àmbits. Malgrat estar plenament diferenciats, estan fortament interrelacionats a partir de la seva triple concepció com a funció, com a professió i com a organització (Martín, 1992, p. 206-207). Per a Dominique Monjardet, la policia és, sincrònicament, una institució, una organització i una professió (Monjardet, 1998, p. 178). La policia és una funció legítima de l'Estat i una part de l'aparell estatal de control social formal. Depenent del tipus de règim polític que tingui aquest Estat variarà la finalitat de la policia i fins i tot la seva pròpia naturalesa, estructuració i funcionament. La policia també és un dels principals garants del sistema social, ja que sense seguretat els ciutadans no poden exercir els drets i llibertats que l'Estat preveu. Sense aquest exercici ciutadà no es pot legitimar l'estructura d'un Estat democràtic (Recasens, 1995, p. 45-49). Els integrants dels cossos de policia al servei de l'Administració són agents de l'autoritat legítima i són els encarregats del manteniment de l'ordre, i al mateix temps són els garants de la pau social, fins i tot amb l'ús de la força si fos necessari, i són considerats com l'autoritat en el subconscient col·lectiu de la societat. Això ha de realitzar-se mantenint l'equilibri entre seguretat i llibertat. La policia té la seva raó de ser en el manteniment de l'ordre públic justificat per la necessitat de mantenir un cert grau de seguretat (Gil, 2000, p. 52-53).

La policia ha de ser una organització capaç de cohesionar la societat, mantenir la llei i l'ordre, perseguir i prevenir els perills i activitats socialment desviades, resoldre conflictes socials, i augmentar la qualitat de vida dels ciutadans. En aquest sentit la policia té punts en comú amb algunes professions assistencials com els serveis socials (Buckner *et al.*, 1983, p. 185). La policia també té com a objectius el manteniment de l'ordre jurídic existent, eludir les amenaces que el puguin posar en perill mitjançant la limitació de la llibertat individual (Gil, 1999, p. 19) i la repressió i la prevenció de la criminalitat (Bossard, 1983, p. 101). S'ha de configurar com un servei democràtic, tant en estructura com en funcionament (Jar, 1999, p. 212). També té l'obligació de defensar els principis rectoris d'aquesta societat democràtica (Rico i Salas, 1988, p. 80). Torrente sosté que és una institució que ha de «ser discreta y mantener el equilibrio entre los principios de independencia, sujeción a la ley, prevención, consenso, no-discriminación, mínimo uso de la fuerza, eficiencia, servicio público, sensibilidad ante las desigualdades sociales y control democrático, aunque algunos de éstos entre en conflicto entre sí» (Torrente i Thomé, 2003, p. 67).

Actualment la policia no és acceptada plenament com una professió, ja que no en posseeix totes les característiques, des d'una perspectiva sociològica. Els elements que configuren les tasques policials són: una gran dependència de l'Administració, absència d'un cos de coneixements teòrics i tècnics comú, escassa capacitat d'influència corporativa en els processos de selecció, concessió

d'autorització per a exercir la professió, falta de control en la formació i socialització dels nous membres, capacitat d'autorregulació i la falta del reconeixement social de la policia com una veritable professió. Tampoc està organitzada de forma corporativa (Torrente, 1997, p. 20). Malgrat aquests posicionaments, Monjardet defensa que la policia és una professió, basada en dos elements principals: els interessos professionals del col·lectiu policial i la cultura professional (Monjardet, 1998, p. 180-182).

Per a Martín «la policia és un conjunt de professionals que desenvolupen la seva funció en organitzacions públiques, com uns altres ho poden fer en serveis privats de seguretat» (Martín, 1992, p. 214). Encara que té algunes de les característiques d'una professió, com per exemple el manteniment del monopoli de l'ús legítim de la força, la realització d'activitats complexes, la confecció de serveis personalitzats, cert grau d'autonomia en els processos de presa de decisions, capacitat discrecional i presa de decisions importants que afecten els ciutadans (Torrente, 1997, p. 20). La complexitat del treball que desenvolupa la policia està relacionada íntimament amb la complexitat de la societat a la qual serveix (Goldstein, 1990, p. 8). Vignola defineix la policia com un agent de defensa social que ha de protegir els ciutadans i al mateix temps la seguretat de la col·lectivitat. Essencialment les organitzacions policials han de romandre sense concessions al servei de la comunitat (Vignola, 1983, p. 145). Malgrat aquestes intenses relacions entre les organitzacions policials i la societat, la policia és una institució generalment poc coneguda pels ciutadans (Torrente, 1999, p. 85), tancada per a les persones alienes a l'organització, poc estudiada científicament, i amb l'assignatura pendent de ser matèria d'estudi per a la comunitat acadèmica i universitària.

La policia com a institució té dues característiques bàsiques: la primera és que està sotmesa a l'autoritat legítima dels representants polítics, i la segona és que representa, o ha de representar, els valors preeminents de la societat (Monjardet, 1998, p. 179). La política, les directrius a seguir i les pautes generals que segueix una organització policial són fixades per una autoritat política. Aquesta autoritat està investida de poder legítim, generalment a partir de la delegació de poder que realitzen els ciutadans quan exerceixen el seu dret a votar. Les instruccions que transmet aquesta autoritat investida de legitimitat són executades pels diferents elements de l'organització policial, de forma descendent, des de la cúpula del poder fins als estrats més baixos situats a la base de l'organització. El poder polític i la policia és un binomi inseparable: la policia està afectada en molts aspectes importants per la voluntat del poder polític i està sostinguda amb ingressos que provenen dels impostos de tots els ciutadans. El marcat accent de la missió de caràcter públic que té el treball policial es materialitza en el fet que la seva realització està reservada a funcionaris públics, la qual cosa dóna la mida de la transcendència del seu treball (Sabaté, 1997, p. 76-79). La gestió de l'organització, de la filosofia de treball que desenvolupa, les prioritats abordades, la quantitat de mitjans materials, humans i el pressupost disponible, són qüestions que estan lligades a criteris de decisió del poder polític. La policia, com qualsevol altra institució, està orientada cap als valors que comparteix una proporció significativa de la societat a la qual serveix. En certa mesura, la policia és la institució que identifica les persones que amenacen l'ordre social establert o part d'aquest ordre, i que actua formalment contra elles (Torrente, 1997, p. 67). Aquests valors fonamenten i legitimen la policia davant la ciutadania. Però el poder real i efectiu que té la policia té més de mite que de realitat. Les organitzacions policials estan sotmeses en molts aspectes a les normes legals i organitzatives, que limiten extraordinàriament la capacitat de poder —fer o deixar de fer— de la policia (Fernández Justes, 1993, p. 63).

### 3. Sistemes d'organització i de treball policial

Al marc general que defineix la relació de la policia dins la comunitat, hi tenen un paper fonamental les normes per les quals es regeixen aquestes organitzacions. La filosofia de treball, la distribució de les tasques, el model policial, els objectius i les polítiques de seguretat aplicades són els principals trets que les defineixen. Les activitats que realitza habitualment la policia estan vincula-

des a les necessitats de la comunitat. En relació amb aquestes necessitats, l'objectiu principal de la policia a començament del segle XXI és servir i protegir els seus ciutadans. Els mitjans i el sistema per a cristal·litzar aquest objectiu general són variables. Estan en relació directa amb la societat que es tracti. Malgrat això, el seu objectiu principal i nuclear és invariable: donar al ciutadà un servei de qualitat, de manera raonablement ràpida i que doni sortida a les seves urgències i necessitats.

Però aquesta no ha estat sempre la manera en què la policia s'ha relacionat amb la comunitat i amb els ciutadans. Això queda palès en el repàs dels principals sistemes d'organització i treball policial del segle passat. S'agrupen, a grans trets, en diferents models, sistemes o filosofies de treball. Darrere de cada un d'aquests, hi ha implícita una pauta o patró de relació amb la ciutadania. Aquesta interacció evoluciona amb el pas del temps, en connexió directa amb l'estil i el nivell de desenvolupament organitzatiu de la policia. El concepte de model policial és un terme ampli. Es pot sintetitzar aquesta qüestió com l'orientació, el criteri i l'objecte final d'una política policial concreta. També és una descripció i representació de cadascun dels elements que componen un sistema de seguretat i les relacions i fluxos que existeixen entre ells (Curbet, 1987, p. 14). Al mateix temps es pot considerar que un model policial és una referència o una representació d'un tipus d'organització o d'un sistema complex format per diversos elements que el cohesionen. Els principals sistemes organitzatius policials, a grans trets, s'agrupen en diferents models policials.

A partir d'aquests preceptes, els principals models policials són: tradicional, racional-burocràtic o militaritzat, professional, comunitari i integral (Martín, 1992, p. 216; Torrente, 1997, p. 17). El model tradicional es caracteritza per l'estreta vinculació de la policia com a organització dels grups de poder i polítics, als quals ha de servir. La corrupció és important, la legalitat és subjectiva, la burocràcia és reduïda i rudimentària, i l'organització és receptiva a les demandes dels grups locals de pressió. Aquest sistema organitzatiu està vigent fins a les primeres dècades del segle XX. A partir de la dècada dels anys cinquanta i seixanta del segle passat apareix un nou model en el qual es pretén un major control sobre l'organització i una major autonomia enfront dels poders polítics i socials. Depenent dels autors consultats es denomina aquest model *burocràtic*, *racional-burocràtic* o *militar*. És un sistema de treball arcaic que encara es pot veure en alguna organització policial petita o en entorns fortament polititzats.

Aquest model es caracteritza per la modernització dels mitjans tècnics i materials, la formació professional específica del seu personal i l'adopció de sistemes i estructures organitzatives més evolucionades que busquen planificar tasques, optimitzar recursos i arribar a les metes fixades per la cúpula de l'organització. Al començament aquest model també es va denominar *professional*, encara que es distingeix substancialment del model del mateix nom, com veurem més endavant. La jerarquia, la centralització, la burocràcia i la militarització són algunes de les característiques d'aquest model que busca la independència dels grups de poder i de les esferes polítiques, la dedicació, l'especialització i, primordialment, fer complir la llei. Això implica un distanciament més gran en el tracte amb els ciutadans, unes actuacions policials més repressives i una visió de la ciutadania, sobretot de les classes més desfavorides, com un focus potencial de delinqüència.

En les dècades dels anys seixanta i setanta es desenvolupa el model professional com a conseqüència de la superació del model anterior. Segueix tenint com a base les estructures burocratitzades i jerarquitzades, la formació professional dels seus membres i el compliment de la llei com a principal objectiu, però adapta les necessitats socials concretes a l'actuació de la policia. Els integrants de l'organització gaudeixen de més autonomia professional i són els que identifiquen i solucionen els problemes. L'estructura organitzativa tendeix a descentralitzar-se i l'autonomia professional dels integrants de l'organització policial és alta. L'eficàcia professional en aquest model és vista com a prioritària per a l'organització, i tot element que la dificulti és percebut com un obstacle per a la consecució dels objectius marcats, inclosa la classe política, els integrants del sistema judicial i fins i tot la societat i els ciutadans.

En la dècada dels anys vuitanta es realitzen nombrosos estudis en els quals es basarà amb posterioritat el model d'organització comunitària de la policia. En aquests estudis s'arriba a la conclusió que la comunitat és la que pot definir els objectius i els serveis que ha d'oferir la policia, ja que és

el major recurs de les organitzacions policials per a resoldre conflictes i problemes. Es tendeix a una descentralització més gran, al treball en equips de barri i a la resolució de problemes de la comunitat com a objectiu policial. La finalitat de la policia com a organització és donar resposta als problemes ciutadans en col·laboració amb altres instàncies estatals o privades. Les solucions als conflictes es busquen més enllà de les alternatives clàssiques estrictament legals. La seva missió és detectar problemes i buscar solucions optatives i imaginatives que s'adaptin a aquest entorn. Aquest model està més orientat cap als grups constituïts dins de la comunitat que al ciutadà individual i es tendeix a resoldre les problemàtiques conjunturals però no les estructurals. Es dissenyen actuacions específiques en les quals s'implica els ciutadans en les solucions adoptades i es prenen les decisions que perjudiquin menys els implicats o que tinguin una menor resistència popular. L'organització comunitària funciona millor en àmbits ciutadans reduïts que en grans aglomeracions urbanes massificades, on és més difícil imposar un control social informal. En comunitats heterogènies aquest model no acaba de funcionar bé perquè a l'organització policial arriben demandes ciutadanes contradictòries. L'opinió pública i els grups majoritaris de la comunitat acaben sol·licitant eficàcia i contundència a l'hora de solucionar els problemes en els quals es veuen involucrats aquests sectors socials minoritaris. Aquesta filosofia organitzadora aplicada fins a les seves últimes conseqüències pot contribuir que els grups socials dominants no respectin els drets de les minories ètniques, els exclosos socials i els estrangers, i propiciar onades de racisme i xenofòbia. Malgrat els problemes, aquest model d'organització policial és l'aposta més seriosa per la prevenció i l'augment de l'eficàcia contra el delictes (Torrente, 1999, p. 89).

L'estil de treball policial de *resolució de problemes* es diferencia del comunitari en el fet que el primer està circumscrit als problemes estructurals de la comunitat mentre que el segon està orientat a resoldre problemes conjunturals, encara que la policia dedica cada vegada més esforços de la seva activitat a la resolució de problemes (Martín, 1997, p. 55). Una altra filosofia de treball policial és la teoria de *tolerància zero* contra qualsevol forma de delictes o conducta desordenada, amb una aplicació rigorosa i estricta de la normativa. El manteniment de l'ordre basat en la comunitat i les actuacions contra qualsevol transgressió de les normes que provoquin desordre o criminalitat són eficaces per a reduir el delictes en espais geogràfics concrets, generalment reduïts en densitat de població i extensió del territori. En les dècades dels anys vuitanta i noranta es porta a terme en la ciutat nord-americana de Nova York la interessant experiència formada per estratègies encaminades al manteniment de l'ordre basat en la prioritització de les relacions amb la comunitat i l'aplicació de polítiques de tolerància zero contra la delinqüència (Ward, 2000, p. 66).

Les polítiques de seguretat basades en aquestes teories no actuen només contra les conductes que són constitutives de delictes, sinó que també actuen proactivament contra les conductes que puguin constituir desordre ciutadà. Aquest desordre, si es consolida, provoca al seu entorn deixadesa i degradació del mitjà urbà, i crea, amb el pas del temps, les condicions favorables per al foment d'activitats delictives. L'execució de les polítiques de tolerància zero exigeix una important preparació i formació de l'agent de policia. Aquest ha de prendre decisions de forma gairebé immediata en unes circumstàncies úniques i irrepetibles, actuant dintre dels nivells de discrecionalitat que posseeix el policia pel seu rol professional. En nombroses ocasions, aquesta discrecionalitat és percebuda pels ciutadans com decisions arbitràries dels propis agents.

L'experiència realitzada en aquest sentit en la ciutat de Nova York va ser eficaç i va tenir com a resultat una notable reducció de certs tipus de criminalitat, sobretot en els delictes greus i violents. Aquesta línia d'actuació s'aplica en situacions de desordre greu, alta criminalitat o descontrol del carrer generalitzat (Bratton i Knobler, 1998). Això provoca un important efecte d'imitació en altres ciutats d'Estats Units i Europa, i la seva aplicació no s'ha cenyit al camp estrictament policial (Guillén, 2000a, p. 99). Cal assenyalar que, si bé l'eficàcia enfront del delictes realitzat en àmbits públics ha estat notable, els comesos en àmbits privats no han tingut el mateix grau de satisfacció, pel fet que el sistema de control formal no controla l'esfera privada de la vida dels ciutadans. Malgrat l'èxit en la lluita contra la delinqüència pública el Departament de Policia de Nova York s'ha vist involucrat en nombrosos escàndols mediàtics i judicials de violència policial i abús d'autoritat dels

seus agents en els darrers anys. Els més coneguts per la seva repercussió social són el cas d'Abner Louima, immigrant haitià que va patir greus tortures físiques i va ser sodomitzat amb un pal a la comissaria de Brooklyn el 1999, i també a començaments del 1999, el d'Amadou Diallo, immigrant africà, quan quatre policies van confondre la seva cartera amb una pistola i va morir amb quaranta-un trets al cos (Yñiguez, 2006b, p. 395).

Associats als orígens de la policia comunitària i la filosofia que inspira les teories descrites anteriorment es troben els experiments que van realitzar, entre d'altres, Philip Zimbardo, psiquiatra de la Universitat de Standford el 1969, i George Kelling, investigador de la Police Foundation nord-americana, juntament amb James Q. Wilson, sobre la teoria dels vidres trencats, també coneguda com a *broken windows* (Wilson, 1985, p. 75-89; Kelling i Wilson, 1982). Zimbardo va experimentar amb dos vehicles que es van abandonar sense plaques de matrícula i amb les portes obertes. Un vehicle el va estacionar en un carrer del conflictiu barri del Bronx de Nova York i un altre a Palo Alto, Califòrnia. El vehicle del Bronx va ser atacat i desballestat poc després del seu abandó. No gaire més tard, individus del Bronx van començar a destrossar-ne els vidres, esquinçar-ne la tapisseria i alguns nois del mateix barri el van utilitzar com a lloc de reunió. El vehicle de Palo Alto, zona menys conflictiva que el barri del Bronx, va estar intacte un període relativament llarg, fins que Zimbardo va agafar una maça i va començar a destrossar-lo. Aquest acte va servir de catalitzador perquè poc temps després alguns transeünts se li unissin i acabessin destrossant i bolcant el vehicle. Els respectables i respectats ciutadans de Palo Alto s'havien transformat en autèntics vàndals. Les conclusions que s'extreuen d'aquesta experiència són interessants. Mentre que en el Bronx el control social informal era baix i, per tant, les conductes dels que destrossaven el vehicle no estaven sotmeses a cap tipus de judici moral o social —o si n'hi havia era baix— a Palo Alto el control social informal era alt fins que una conducta, la del propi observador de l'experiment, va iniciar una dinàmica agressiva i violenta. La conclusió que s'extreu d'aquesta experiència és que si no es frenen o tallen de cop les condicions o les conductes que alteren la normal i pacífica convivència ciutadana, aquestes zones acaben sent vulnerables a la invasió de conductes delictives. Quan el desordre veïnal no és advertit i observat i continua en el temps, el temor dels ciutadans a ser víctimes de fets delictius augmenta al mateix temps que es redueix ostensiblement el seu sentit de la responsabilitat amb els temes relacionats amb la seva comunitat.

Una altra experiència realitzada a mitjan dècada dels anys setanta va consistir a portar a terme un programa per a millorar la qualitat de vida en trenta-vuit ciutats de l'estat de Nova Jersey (Safe and Clean Neighborhoods Program). George Kelling dedica part de les seves investigacions a estudiar els canvis que es produeixen en la seguretat al canviar el sistema de treball de les patrulles, quan es passa d'un sistema de patrulles motoritzades a rondes realitzades a peu en la ciutat de Newark, Nova Jersey. Cinc anys després comprova com les rondes a peu no disminueixen els índexs de criminalitat. Comprova que els veïns tenen el convenciment que un entorn desordenat era l'arrel de la inseguretat real i de la delinqüència. Es tracta d'una seqüència encadenada en la qual un esdeveniment duu a l'altre. Durant l'observació que realitza a la ciutat s'adona que, quan el vidre d'un aparador trencat no es reposa amb celeritat, els altres vidres de l'edifici acaben sent destrossats anònimament (Kelling *et al.*, 1981).

Nathan Glazer també observa deteriorament de l'entorn a partir de la realització de grafitis en el metro de Nova York (Wilson, 1985, p. 80). El mecanisme que desencadena sentiments de por i inseguretat és el mateix que es desenvolupa en els experiments amb vidres trencats o vehicles destrossats. A partir d'aquestes experiències es poden entendre millor els mecanismes de funcionament de la filosofia de la teoria de la tolerància zero. Els petits deterioraments d'un entorn propicien una decadència i una dinàmica que transgredeix la convivència i la naturalesa de les regles socials, i crea sensació d'inseguretat. Els vidres trencats són un senyal de deixadesa i negligència, i per això trencar més vidres és un acte que no es veu tan transgressor com quan l'entorn està en bon estat. La repressió de tot senyal transgressor de la convivència, per petit que sigui, és la finalitat de la tolerància zero. En aquesta teoria, la passivitat cap a les petites violacions de l'ordre establert és vista com un atemptat cap a la seguretat de tota la comunitat, per la qual



cosa les accions de la policia es tornen intolerants fins amb el més mínim indicatiu de transgressió de les lleis i de les normes.

Les experiències dels anteriors estils d'organització de la policia han estat superades i actualment hi ha un debat sobre la combinació i la proporció de cadascun dels anteriors models per a donar resposta a les necessitats actuals de les organitzacions policials. La convivència de diversos sistemes organitzacionals policials en algunes organitzacions de policia és viable, sempre que la coordinació amb la resta de l'estructura organitzativa sigui operativa. No hi ha un tipus de resposta estandarditzada per a cada problemàtica. Aquest model advoca per donar respostes específiques a les demandes ciutadanes i per la resolució de conflictes. Els estils d'organització i les filosofies de treball són flexibles i s'adapten a les necessitats d'una societat complexa. A partir d'aquestes experiències sorgeix el model integral, que combina els estils de treball comunitari i burocràtic en diferents grups i unitats de l'organització que actuen de forma autònoma, especialitzada, però coordinada cap a la consecució dels objectius fixats per l'organització. Encara que coexisteixin diversos estils d'organització i mètodes de treball, l'objectiu i la finalitat de l'organització és elevar la qualitat de vida del ciutadà, detectar i resoldre els problemes que es plantegen en la comunitat i donar resposta a les demandes de la societat. Alhora, les organitzacions policials són responsables de la seguretat d'un territori específic i han de retre comptes de la feina feta i la gestió de les incidències sorgides en la seva jurisdicció davant el govern (estatal, autonòmic o local) i davant els ciutadans i els seus representants.

Des del punt de vista teòric els actors que intervenen d'alguna manera en el desenvolupament de polítiques de seguretat, en la concreció dels estils de treball policial i en l'aplicació de les filosofies organitzatives estan d'acord que la policia ha d'assumir la prevenció de la delinqüència i les situacions que generin riscos i inseguretat com a filosofia central i estil característic del treball policial d'una organització moderna i eficaç. David Bayley, a mitjan anys noranta, en la seva obra *Police for the future*, va connectar i va relacionar de forma directa i expressa el futur de la policia amb la resolució d'un enigma al qual la policia, com a organització, ha de donar resposta tard o d'hora. El plantejament central de la seva tesi és saber si la policia ha de (hipotèticament) o pot (executivament) contreure el compromís de realitzar com a tasca principal del seu sistema de treball la prevenció de delictes i de situacions que generen inseguretat, i si aquesta tasca serà realitzada de forma prioritària i generalitzada per tots els membres de l'organització a la qual pertanyin. Aquests canvis conceptuals s'inscriuen dintre d'un ampli canvi global que afectaria l'estructura organitzativa i la cultura professional de les organitzacions policials.

Una altra estratègia dels anys noranta és l'aposta decidida per l'estil de treball fonamentat en la resolució de problemes que estableix Herman Goldstein en la seva obra *Problem-oriented policing*. La policia detecta els problemes i els conflictes socials i és l'encarregada de solucionar aquests problemes o, si la solució no està dintre del seu àmbit d'actuació, mobilitzar institucions i organitzacions que puguin donar una resposta adequada al problema plantejat. És una visió del treball policial des de la perspectiva global del conflicte observat, en què prevalen les solucions alternatives, elàstiques i informals sobre les respostes legals, rígides i formals clàssiques. S'identifiquen diferents usuaris del servei policial que tenen diferents nivells i necessitats de seguretat. S'implica els líders de la comunitat, els ciutadans i les institucions, i s'estableixen mecanismes de control i avaluació permanents.

#### 4. Policia i minories ètniques

Una forma de potenciar el treball de la policia en els espais on els ciutadans immigrants tenen un pes específic rellevant dins del conjunt de la societat és no restringir l'entrada en les organitzacions policials als immigrants. Els índexs de població immigrada són moderats, però en creixement constant en els darrers anys. Amb el temps aquest creixement pot esdevenir una qüestió que pot incidir de manera significativa en la composició demogràfica i social de la població. A Catalunya tenim

algunes experiències socials interessants, com per exemple els barris de l'àrea metropolitana de Barcelona, en els quals el percentatge de ciutadans d'origen immigrant pot arribar fins al 40 % en alguns casos. Un exemple de potenciació de les relacions entre policia i comunitat és reflectir en l'organització policial la diversitat ètnica que existeix en la societat. Si les organitzacions policials no compten entre els seus membres amb el mateix tipus de persones que existeix en la societat, difícilment la policia podrà entendre les seves necessitats (Guillén, 2000c, p. 109).

L'augment significatiu de població immigrant en un territori no determina necessàriament que això es reflecteixi en situacions de conflicte. Tampoc és possible assimilar a un grup netament heterogeni qualitats generals. La composició del grup social de les persones immigrants és tan variat com ho és la seva pertinença nacional, religiosa o cultural. Per tant la segregació residencial o territorial és un fenomen urbà amb més contingut cultural que econòmic (Duchac, 1974, p. 398). Beverly Duncan i Otis Duncan descriuen en la seva obra *The negro population of Chicago: A study of residential succession* el procés de formació dels barris o guetos amb majoria demogràfica negra en la ciutat de Chicago entre les dècades de 1920 i 1950. Per aquests autors s'estableix un llindar crític, en el moment que es produeix una concentració de persones negres superior al 10 %. En el seu estudi van constatar que en aquestes circumstàncies la població autòctona assentada abandona a poc a poc el territori i el preu de l'habitatge descendeix. També mantenen que amb un percentatge superior al 10 % de població negra es creen les condicions idònies per a la formació de guetos racials (Duncan i Duncan, 1965, p. 102). Wieviorka suggereix que, per regla general, la superació d'aquest llindar o *tipping point* no reflecteix problemes greus d'integració o de convivència, sinó que reflecteix un rebuig racista i xenòfob (Wieviorka, 1992, p. 136). És per això que si la policia en aquest context decideix no intervenir o intervenir en menor proporció que en altres àrees territorials, corre el risc que sigui percebuda com un instrument més de repressió i control per part dels habitants d'aquests territoris. L'acció policial serà rebutjada i la col·laboració ciutadana tindrà previsiblemènt índexs baixos. Sense l'acció ciutadana i sense informació sobre el que s'esdevé en aquest territori és bastant probable que l'organització policial que hi operi obtingui pobres resultats i una situació insostenible a mitjà o llarg termini. També és previsible que l'ordre i la convivència es deteriorin en una espiral negativa de difícil contenció.

El pas anteriorment esmentat es produeix en el moment que no es posen massa entrebancs a l'entrada en les organitzacions policials dels ciutadans immigrants (Yambá, 2000, p. 27-28; *Carta de Rotterdam*, 1999, p. 13). Aquest procés no està exempt de dificultats socials i polítiques: ni la Constitució espanyola ni les lleis que regulen actualment la immigració ho fan possible. Però les organitzacions policials tenen l'obligació i la necessitat de mostrar-se davant la societat com a servidors públics per a justificar la seva existència i legitimar així el seu treball davant la comunitat. Les organitzacions policials han de reflectir en la seva composició i estructura la mateixa diversitat ètnica i cultural que existeix en la societat i com a conseqüència d'això, redefinir el perfil professional del policia (Yambá, 2000, p. 28). Guillén assenyala que la incorporació de membres de minories ètniques a les organitzacions policials és un procés complex, amb nombroses contradiccions i dificultats. Però al mateix temps afirma que és un procés inevitable i que pot constituir un dels reptes més importants de les societats multiètniques actuals (Guillén, 2000c, p. 118-119).

La policia pot ser percebuda pels ciutadans immigrants com una professió o una ocupació no desitjada a causa de diversos factors. Una possible mostra d'aquestes circumstàncies poden ser les relacions mantingudes en el passat amb membres de les organitzacions policials o el temor de sectors de la població autòctona de ser tractats severament per part de policies d'origen immigrant amb prejudicis i que actuïn professionalment amb parcialitat. Un altre factor en contra és la possible utilització dels policies d'origen immigrant per a missions contra alguns membres de la comunitat d'origen d'aquest policia (ja sigui pel coneixement de l'idioma o per l'aparença física) o que sigui utilitzat per a «vigilar i controlar» els membres de la seva comunitat. En aquestes circumstàncies és probable que es produeixi un possible rebuig dels membres d'aquesta comunitat cap a l'agent de policia i el seu entorn familiar. Hi ha un alt índex d'abandonaments prematurs d'aquests policies, que perceben com una adversitat insalvable per a la seva integració social la seva perma-

nència en l'organització policial. Al mateix temps es poden trobar resistències internes dins de la pròpia organització ja que hi poden haver membres que no estiguin d'acord en la incorporació de persones immigrants dintre de les organitzacions policials (Casey, 2000, p. 39).

En aquest cas la percepció que del policia d'origen immigrant té el seu propi grup és, generalment, la d'una persona que els controla, que els ha traït i que està fora i no pertany a la comunitat (Guillén, 2000c, p. 114). També pot ocórrer que aquest policia d'origen immigrant sigui destinat a demarcacions on les persones immigrants siguin demogràficament una majoria. D'aquesta manera, amb l'entrada de persones d'origen immigrant en la policia, en lloc de tenir una organització policial diversificada, es pot provocar l'efecte contrari al desitjat, és a dir, tenir com a resultat final una organització especialitzada segons l'origen ètnic dels seus membres (Lévy i Zauberman, 2001, p. 119). L'objectiu buscat amb la diversificació de la policia és crear un clima que afavoreixi la confiança del conjunt dels ciutadans i iniciar dins de les organitzacions policials un procés de canvi que adequi les accions dels seus membres a les noves realitats i demandes socials.

Per a la repressió i persecució de les males pràctiques policials i les diferents formes de discriminació i racisme en la policia, es disposa de diversos mecanismes de control. D'una banda, les pròpies organitzacions policials disposen de mecanismes interns d'investigació que s'ocupen d'indagar els delictes i les conductes desviades comeses pels policies. Solen ser les unitats disciplinàries d'assumptes interns, les quals investiguen els policies. Els tribunals i jutjats, igual que les oficines nacionals, autonòmiques (l'Ararteko a Euskadi i el Síndic de Greuges a Catalunya) i les oficines locals o municipals del Defensor del Poble també investiguen denúncies realitzades contra agents policials. Organitzacions no governamentals i associacions com Amnistia Internacional, Human Rights Watch, Moviment contra la Intolerància o SOS Racisme, habitualment reben queixes i denúncies per racisme, maltractament, tortura i males pràctiques professionals derivades de les actuacions policials. Són les encarregades de denunciar els fets davant les instàncies judicials. Les principals causes de la ineficàcia en la lluita contra les males pràctiques policials són els obstacles existents a la formalització de denúncies, l'absència d'investigacions independents, l'existència d'informes mèdics incomplets o inexactes, l'aportació de proves insuficients, diferents formes d'intimidació cap als denunciants, l'absència d'imparcialitat en les investigacions i la sanció inadequada de les conductes denunciades (Amnistia Internacional, 2007b).

Però els policies també formen part de la societat a la qual serveixen i reflecteixen les actituds i posicions dominants entre els sectors majoritaris de la població. Per al cas d'Espanya, l'estudi de Manuel Pérez i Thierry Desrues *Opinió de los españoles en materia de racismo y xenofobia* apunta que el 68 % de la població enquestada considera que l'augment de la immigració afavoreix bastant o molt l'increment de la delinqüència a Espanya (Pérez i Desrues, 2007, p. 57). L'estudi ha estat realitzat per l'Institut d'Estudis Socials Avançats, dependent del CSIC (Consell Superior d'Investigacions Científiques), sota la supervisió de l'Observatori del Racisme i la Xenofòbia.<sup>2</sup> Els autors assenyalen que en tots els segments socials i demogràfics hi ha la percepció majoritària que l'augment de la immigració contribueix a l'augment de la violència. Aquesta tendència es fa especialment evident entre les dones (69,9 %), els residents en municipis de menys de 5.000 habitants (76,1 %), aquells que es declaren políticament conservadors (80 %), els jubilats (76,6 %) i les mestresses de casa (79,6 %). Mentre que aquesta posició es veu matisada entre les persones que es declaren políticament d'esquerres (55,6 %), els desocupats (53,4 %) i els estudiants (53,6 %). Malgrat aquestes percepcions, segmentades per grups socials, si les comparem amb la realitat del que observen els policies

2. Altres estudis anteriors per al cas espanyol es poden consultar en els treballs realitzats pel CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas): estudi número 2214 sobre actituds cap a la immigració, 1996; estudi número 2383, baròmetre sobre immigració, febrer 2000; estudi número 2459, baròmetre sobre immigració, juny 2002 i *Anuario estadístico de inmigración 2007*. També es pot consultar com a obra de referència el treball de María Ángeles Cea *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007). Així mateix és interessant per a aprofundir sobre el coneixement del racisme i la xenofòbia a Espanya la lectura de l'Informe Raxen especial 2006, *El mapa de l'odi a Espanya*, l'Informe Raxen especial 2007, *Xenofòbia ultra a Espanya*, i l'Informe Raxen especial 2008, *El perill de la xenofòbia i de la violència ultra*.

quan treballen,<sup>3</sup> trobem que les diferències entre les zones amb alta concentració d'immigració i les zones amb una baixa immigració no són significatives en el seu conjunt. S'analitza el tipus de situacions que tracta la policia —deteriorament de la persona, situacions d'explotació econòmica, desestructuració familiar, lesions i accidents—, les infraccions penals detectades —robatoris, furts, violència domèstica o lesions— o les infraccions a les normes administratives —ordenances municipals, de trànsit i normes de civisme— i que són reflex dels conflictes i els problemes socials. En aquest cas la concentració d'immigració no es pot considerar una variable que sigui significativa per a explicar les diferències en els nivells d'infracció i les situacions presents en el treball policial (Yñiguez, 2006b, p. 461 i 523).

En aquest context es pot dir que la policia discrimina, independentment de les formes que adquireixi aquesta discriminació o dels mètodes que s'emprin —que poden ser més o menys explícits—, quan la societat, o una part important d'aquesta, també ho fa (Reiner, 2000, p. 98). Però el racisme també és un argument que justifica l'element que tota societat necessita per a explicar els seus mals. És el principal element sobre el qual recau l'estigma social. En aquesta situació, s'identifica millor el que és diferent. També es constata que la criminalització no se circumscriu a un individu, sinó que es realitza amb tot el col·lectiu (Giménez-Salinas, 1997, p. 228). Quan els policies que treballen en aquestes circumstàncies no senten reconegut el seu treball per part de la comunitat, els toca representar un difícil paper social. Amb freqüència el racisme dintre de la policia reflecteix unes constants històriques arrelades en el passat. Històricament el poder (polític i econòmic) i les classes dirigents han reprimit grups socials reivindicatius i políticament perillosos. També aquells visualment diferents, culturalment distints i més desfavorits econòmicament, ja siguin membres de minories ètniques, immigrants, marginats o captaires. Una de les manifestacions més visibles a Espanya ha estat per a l'estereotip clàssic dels gitanos. Tradicionalment han estat identificats i estereotipats com a delinqüents o desviats socials en la vida real. Però també ho han estat constantment en el cinema, la televisió, les obres literàries i les representacions de teatre. Aquesta tendència ha ajudat a la perpetuació d'estereotips i prejudicis que es mantenen vius amb el pas del temps. A l'informe del Parlament Europeu sobre la situació dels drets fonamentals en la Unió Europea<sup>4</sup> es fa pública la preocupació dels membres de la comissió encarregada de realitzar aquest informe per la discriminació que pateixen els membres de la població romaní i sol·licita als serveis públics competents —entre els quals hi ha la policia— que fomentin la integració, evitin la violència policial i la intimidació generalitzada cap a aquesta comunitat. També expressa aquest informe la preocupació existent pel creixent nombre de violacions dels drets humans i, en particular, per l'augment del nombre dels abusos policials comesos en la Unió Europea. A Espanya es constata que les denúncies efectuades per maltractaments a immigrants han sofert un augment, paral·lel a l'arribada d'aquests al país (Amnistia Internacional, 2002, p. 13). També es constata un augment de les denúncies per maltractaments produïts per la policia (Amnistia Internacional, 2007a, p. 166) i la tendència a l'augment de les identifications de persones immigrants o que pertanyen a minories ètniques per part de la policia basades principalment en criteris ètnics i racials (Wagman, 2006, p. 35).

## 5. Propostes d'actuació<sup>5</sup>

La policia no defineix en solitari quins són els problemes i les necessitats que ha de tractar. Aquesta definició i concreció emana també de l'opinió de la societat. Es manté l'objectiu de prioritzar el superior interès col·lectiu en la definició dels problemes. No es pot oblidar que és la policia la que ha

3. Agustí YNIGUEZ, *La policia en comunidades multiétnicas: Análisis de las actuaciones de la policia local en Catalunya*, tesi doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2006, 1.064 p.

4. *Informe sobre la situació dels drets fonamentals a la Unió Europea*, Parlament Europeu, desembre de 2001.

5. Aquestes propostes d'actuació resten recollides a la tesi doctoral de l'autor, *La policia en comunidades multiétnicas: Análisis de las actuaciones de la policia local en Catalunya*. Formen part de les conclusions a què arriba a partir de les dades obtingudes en la investigació.

de contribuir a solucionar aquests problemes i necessitats (Yñiguez, 2008, p. 240). La prevenció del delictes i la incorporació i participació del ciutadà i dels sectors socials que estan presents en un territori és fonamental en el camí a seguir en la confecció de les polítiques de seguretat. Però la seva posada en pràctica és un procés difícil i complex. Enllaçar alguns aspectes o la totalitat d'un model teòric amb el model real amb el qual treballen diàriament els policies és un procés lent i difícil que, per a tenir èxit, ha de superar resistències i inèrcies fortament arrelades. A la policia i als policies els costa molt esforç interioritzar una cultura professional que prioritzi l'assumpció de la prevenció del delictes i la incorporació gradual de la ciutadania en el disseny de les polítiques de seguretat com el seu eix principal. Actualment la policia està dissenyada organitzativament per a investigar, gestionar i processar accions que ja s'han comès. Les organitzacions policials i els policies se senten més còmodes en situacions que requereixen una resposta reactiva, en situacions de conflicte o de crisi, i en situacions en què clarament s'ha d'aplicar la llei.

Encara no s'ha definit, de forma clara, el paper que han de realitzar els membres de les organitzacions policials, ja que no s'ha abordat des de la policia la definició dels objectius, les seves necessitats, el tipus de servei que ha de prestar, la missió que ha de dur a terme i el patró de model de relació amb la comunitat que es desitja configurar. És important realitzar els processos de canvi en els valors professionals i, essencialment, en la interiorització dels membres de les organitzacions policials d'un rol principal de servei públic i d'assistència al ciutadà. La finalitat pròpia de tot servei públic per definició és satisfer les necessitats que genera la comunitat de posseir un bé públic que resulti imprescindible per a la pacífica convivència dels seus membres. Com un servei que essencialment ha de satisfer necessitats públiques, un dels seus objectius ha de ser contribuir al benestar social de la comunitat en un sentit ampli, treballant estretament amb altres agents socials, especialment en l'àmbit assistencial. Aquesta circumstància requereix un profund canvi en els valors dels policies, que generalment veuen les tasques d'assistència als ciutadans com menys policials que altres relacionades amb el manteniment de l'ordre, l'aplicació de la llei o la detenció de delinqüents. Una aposta política per aquest model policial i penal, si es porta fins les darreres conseqüències, pot fer esdevenir real la imatge d'uns carrers amb pocs delinqüents, però amb les presons plenes i amb un alt percentatge de la societat criminalitzada, cosa que amb el temps pot esdevenir un factor que trenqui la cohesió social existent. Davant d'aquesta situació és preferible no triar l'opció d'utilitzar el millor dret penal possible sinó fer servir alguna cosa millor que el dret penal per a resoldre els conflictes entre els ciutadans i reservar el dret penal per a les accions més greus; aquesta aplicació del dret penal seria l'opció preferent per als trencaments més importants de la convivència social.

Les organitzacions que basen la seva estructura i utilitzen els seus recursos exclusivament per a eradicar la delinqüència tenen aquesta lluita perduda abans de començar. La policia no pot aspirar a eliminar els delictes, però sí que pot aspirar a reduir-los significativament. Si s'estableix un paral·lelisme entre malaltia i desviació social, entre metges i policies, entre tenir salut i tenir seguretat, s'arriba a la conclusió que encara que es puguin eradicar algunes malalties (la ciència avança i es lluita de forma científica contra aquestes), les persones segueixen emmalaltint, entre altres motius perquè és científicament impossible, ara per ara, tenir una existència sense malalties. Els metges intenten lluitar contra aquestes malalties mitjançant la investigació, l'experimentació i l'avaluació constant dels resultats d'aquestes investigacions. Alhora intenten donar respostes als efectes d'aquestes malalties mitjançant el tractament de les disfuncions que provoquen. Però també tenen com a prioritat professional la possibilitat d'augmentar la qualitat de vida dels seus pacients, detectar mitjançant els controls periòdics les patologies de risc de cada persona, i donar consells i recomanacions perquè els seus pacients adoptin hàbits i costums saludables, indispensables per a realitzar una prevenció sanitària eficaç. Els pacients poden adoptar al mateix temps accions concretes de caràcter individual per a realitzar prevenció. Si utilitzem i apliquem aquests paral·lelismes abans esmentats, es pot arribar a la conclusió que per molts recursos i esforços que s'hi aboquin, la desviació no pot ser eradicada totalment ja que depèn d'elements que escapen al control de la policia i fins i tot al control social en el sentit més ampli possible. El ciutadà és una peça fonamental en aquest model, amb un paper actiu, no passiu, en l'adopció de mesures de prevenció. Tard o

d'hora cal esperar que els ciutadans tinguin capacitat per a organitzar-se en aquests temes i no acceptin quedar-se al marge de la gestió de la seguretat (Yñiguez i Martínez, 2005, p. 739).

La policia pot aspirar a tenir un cert control i localització d'aquesta desviació. Però també és cert que pot optar per millorar la qualitat de vida dels ciutadans i realitzar tasques de prevenció en les quals s'impliquin els ciutadans perquè adoptin mesures efectives que evitin els riscos potencials més propers. Es tracta de reduir les possibilitats, les condicions d'inseguretat dels llocs, i les oportunitats de trencar les normes, per reduir els riscos i dificultar l'acció de les persones que realitzen conductes desviades. El risc està associat a un context social, d'espai i temps, en el qual els ciutadans interpreten de forma individual els indicadors de l'ambient on es troben i contextualitzen la situació. Depenent d'aquesta contextualització es tindrà més o menys tolerància a les situacions de risc i es prendran més o menys accions per protegir-se d'aquesta percepció, que no depèn tant del nivell de probabilitat que passi o no passi un esdeveniment com de la percepció subjectiva que es tingui en referència a la potencial situació de risc viscuda. En aquest ambient val a dir que l'actuació i el comportament social de les persones és una qüestió complexa i a vegades imprevisible, com ho són el comportament humà i les relacions socials.

La policia no ha de definir en solitari quins són els problemes que ha de tractar, sinó que aquesta definició ha de sortir també dels altres actors implicats en la seguretat. S'ha de comptar amb l'opinió de la societat, realitzada a través dels seus representants, sempre que es mantingui com a objectiu el superior interès col·lectiu en la definició dels problemes. No s'ha d'oblidar que és la policia la que ha de contribuir a solucionar aquests problemes. Aquesta policia ha d'actuar prioritàriament sobre les causes que produeixen o generen conflicte i intervenir sobre aquestes més que actuar constantment en les seves conseqüències. Evidentment, una vegada desenvolupat el conflicte s'ha de procedir i actuar reactivament sobre les conseqüències d'aquest conflicte amb l'objectiu de minimitzar-ne els efectes. Si no es compta amb aquesta incorporació dels ciutadans en la definició dels problemes, es pot donar el cas que la comunitat identifiqui com a problema una situació i que la policia no la identifiqui com a tal. La societat actual és generadora de riscos i problemes nous i la policia ja no és l'únic actor, l'única organització, institució o instància sobre la qual s'articula la seguretat en un territori. Per tant és necessari desenvolupar estratègies noves a partir del coneixement intern i dels mecanismes de funcionament organitzacionals. Aquesta situació planteja que les organitzacions policials tinguin la necessitat de canvi, de reaccionar i tenir capacitat per a transformar-se en organitzacions més funcionals, àgils i flexibles per a tractar els problemes que planteja la societat. Tot això s'ha de conjuminar amb la rigidesa que imposen les obligacions legals i jurídiques bàsiques del sistema penal i administratiu sota el qual desenvolupa la seva acció la policia.

Finalment, se suggereix que s'incloguin els immigrants i membres de les minories dins la policia. En el cas dels immigrants, jurídicament, no és possible en l'actualitat. Com a pas previ intermedi es proposa la integració progressiva a la policia dels immigrants de segona generació amb nacionalitat espanyola, en igualtat de condicions que els autòctons. El fenomen de la immigració està adquirint una dimensió tan gran que serà difícil deixar de banda aquesta realitat social. La policia no deixa de ser una institució representativa de la societat a la qual serveix. L'objectiu final és que els immigrants i les minories percebin la policia com una organització que està al seu servei i que dona sortida a les seves necessitats. En aquest sentit, la inclusió dels immigrants de segona generació en les diferents organitzacions policials és rellevant dins els processos de canvi que s'estan produint.

## 6. Bibliografia

- AMNISTIA INTERNACIONAL (2002). *Espanya: Crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- (2007a). *Informe 2007: El estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- (2007b). *Espanya: Sal en la herida. La impunidad efectiva de agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- BAYLEY, David (1994). *Police for the future*. Nova York: Oxford University Press.
- BOSSARD, André (1983). «Las funciones policiales». A: RICO, José María [comp.]. *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial, p. 99-120.
- BRATTON, William; KNOBLER, Peter (1998). *How America's top cop reversed the crime epidemic*. Nova York: Random House.
- BUCKNER, Taylor; CHRISTIE, Nils; FATTH, Ezzat (1983). «Policía y cultura». A: RICO, José María [comp.]. *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial, p. 166-185.
- Carta de Rotterdam: Una policía per a una societat multiètnica* (1999). Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya.
- CASEY, John (2000). «Experiències internacionals del servei de policia en societats multiètniques». A: CENTRE UNESCO DE CATALUNYA [ed.]. *Policia catalana i multiculturalitat*. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya, p. 31-49.
- CEA, María Ángeles (2007). *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CURBET, Jaume (1984). *Democràcia i policia*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Governació. Direcció General de Seguretat Ciutadana.
- (1987). *La policia del Quebec: un model per a Catalunya?* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Governació. Direcció General de Seguretat Ciutadana.
- DUCHAC, René (1974). *La sociologie des migrations aux Etats-Unis*. París: Mouton.
- DUNCAN, Beverly; DUNCAN, Otis (1965). *The negro population of Chicago: A study of residential succession*. Chicago: University of Chicago Press.
- FERNÁNDEZ JUSTES, Conrado (1993). «La policía tiene mucho poder real». A: *Los mitos de la policía*. Barcelona: Universitat de Barcelona, p. 59-62. [Publicacions del Màster en Estudis Policials (MEP), exemplar mimeografiat]
- GIL, Tomás (1999). *Modelo policial y forma de estado en España*. Barcelona: Atelier.
- (2000). «Los modelos policiales ante la calidad y la eficacia». A: ESCOLÀ, Marc [coord.]. *Eficacia y sistemas de calidad en la policía*. Bilbao: Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad: Ertzainen Nazional Elkartasuna, p. 51-67.
- GIMÉNEZ-SALINAS, Esther (1997). «Racismo y sistema social: estrategias superadoras del racismo». *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm. 11 extraord., p. 225-234.
- GLAZER, Nathan; MOYNIHAN, Daniel (1975). *Ethnicity: Theory and experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- GOLDSTEIN, Herman (1990). *Problem-oriented policing*. Filadèlfia: Temple University Press.
- GUILLÉN, Francesc (2000a). «La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a polítiques de seguretat ciutadana». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7, p. 93-115.
- (2000b). «Apunts sobre la formació policial en matèria de diversitat i no-discriminació». A: PAVEMENT. *Preparació del terreny a Europa de l'article 13 del Tractat d'Amsterdam: Cap a un model global per combatre la discriminació múltiple: aprendre amb la policia com a proveïdora de serveis públics*. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya, p. 19-24.
- (2000c). «La integració dels membres de les minories a les policies europees». A: *Policia catalana i multiculturalitat*. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya, p. 104-120.
- JAR, Gonzalo (1999). «El papel de la policía en una sociedad democrática». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 85.
- KELLING, George [et al.] (1981). *Newark foot patrol experiment*. Washington DC: Police Foundation.
- KELLING, George; WILSON, James Q. (1982). «Broken Windows: the Police and neighborhood safety». *Atlantic Monthly*, núm. 243, p. 29-38.

- LÉVY, René; ZAUBERMAN, Rennée (2001). «La policía, las minorías y el ideal republicano francés». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8 (juny), p. 113-132.
- MARTÍN, Manuel (1990). *La profesión de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas: Siglo XXI.
- (1992). «Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la Policía en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 59, p. 205-222.
- (1997). «La policía comunitaria del futuro». A: MARTÍN, Manuel; RODRÍGUEZ, Josep; SABATÉ, Juli [ed.]. *La policía del futuro: Mediación y proximidad*. Barcelona: Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat: Universitat de Barcelona, p. 53-65.
- MONJARDET, Dominique (1998). «Elements d'anàlisi dels sistemes policials». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 2 (abril), p. 175-188.
- PÉREZ, Manuel; DESRUES, Thierry (2007). *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- RECASENS, Amadeo (1995). «La seguridad y el modelo policial español». A: VII Seminario Duque de Ahumada: *Seguridad y estado autonómico*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, p. 45-64.
- REINER, Robert (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- RICO, José María [comp.] (1983). *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial.
- RICO, José María; SALAS, Luis (1988). *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid: Tecnos.
- SABATÉ, Juli (1997). «Percepción social de la policía». A: MARTÍN, Manuel; RODRÍGUEZ, Josep; SABATÉ, Juli [ed.]. *La policía del futuro: Mediación y proximidad*. Barcelona: Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat: Universitat de Barcelona, p. 76-85.
- TORRENTE, Diego (1997). *La sociedad policial: Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1999). «Prevención del delito y futuro de la policía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 85 (gener-març), p. 85-94.
- TORRENTE, Diego; THOMÉ, Enrique (2003). *Cultura de la seguridad ciudadana en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. (Opiniones y actitudes; 44).
- VIGNOLA, Henri-Paul (1983). «La administración de los servicios de policía». A: RICO, José María [comp.]. *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial, p. 145-165.
- WAGMAN, Daniel (2006). *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones*. Madrid: Grupo de Estudios y Alternativas 21. [Exemplar mimeografiat]
- WARD, Richard (2000). «De les “finestres trencades” a la “tolerància zero”. Bases per a una política de seguretat ciutadana». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7 (juny-desembre), p. 63-70.
- WIEVIORKA, Michel (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.
- WILSON, James Q. (1985). *Thinking about crime*. Nova York: Vintage Books.
- YAMBÁ, Irene (2000). «Policia de servei a la comunitat. Treball conjunt entre la policia i els immigrants». A: *Policia catalana i multiculturalitat*. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya, p. 22-30.
- YÑIGUEZ, Agustín (2006a). «Policía y gestión del contacto ciudadano en sociedades complejas». *Seguridad Local*, núm. 11, p. 26-34.
- (2006b). *La policía en comunidades multiétnicas. Análisis de las actuaciones de la policía local en Catalunya*. Tesi doctoral. Cerdanyola del Vallès: Universitat Autònoma de Barcelona, 1.064 p.
- (2007). «Reglas básicas de la práctica policial y funcionamiento interno de la Policía». *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 20, p. 57-73.
- (2008). «La relación de la Policía y los ciudadanos». A: YÑIGUEZ, A.; GARRÓS, I. [coord.]. *El papel de la Policía en la convivencia*. Barcelona: Dux, p. 229-256.
- YÑIGUEZ, Agustín; MARTÍNEZ, Félix (2005). «Trabajo policial y nuevos ciudadanos. Perspectivas y elementos de integración en los espacios multiétnicos de convivencia». A: HERRERA, F. [et al.] [coord.] (2005). *Inmigración, interculturalidad y convivencia IV*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes, p. 733-740.