

## **SEGURETAT CIUTADANA**

### **L'Estat de la qüestió**

A continuació vos oferim dos capítols de l'informe sobre la seguretat ciutadana realitzat per l'Associació Catalana de Sociologia l'any 2003. En concret, hi podeu trobar les aportacions de Ricard Brotat i Jubert, titulades "Les tres paradoxes de la seguretat" i "Un concepte de seguretat ciutadana".

A més, al final del document hem afegit un interessant article de Diego Torrente (que també participa a l'informe anterior), que analitza la seguretat des de la perspectiva del risc.

## **LES TRES PARADOXES DE LA SEGURETAT.-**

Per

Ricard Brodat i Jubert

Llicenciat en Dret (UB). Màster en Direcció i Gestió de l'Administració Local (UB). Ha estat professor de l'Escola de Policia de Catalunya.

La seguretat és un dels temes que més preocupa als ciutadans (així ho constaten les diferents enquestes més recents) i, per tant, ha estat una qüestió que ha entrat a formar part de les agendes de les diferents opcions polítiques.

Que el canvi de l'economia industrial a la informacional (o, el que és el mateix, el fenomen conegut com a *globalització*) i les conseqüències que aquesta transformació ha comportat en la societat és la causa fonamental de la inseguretat, és quelcom que ha estat prou estudiat per diferents autors (Bauman, Beck i Fukuyama entre d'altres). En efecte, l'argument bàsic d'aquesta línia de pensament és que s'ha passat d'una societat fonamentalment *ordenada*, amb poques opcions d'elecció, i on la població sempre estava enquadrada en col·lectivitats (a l'escola, a les casernes a les fàbriques, als barris o a les famílies), el que facilitava el seu control, a una societat *caòtica* on la facilitat dels intercanvis i l'augment de producció de serveis han multiplicat les opcions d'elecció i per tant els riscos.

No obstant, les respostes a la inseguretat per part de les administracions de principis de segle XXI, tenen un decimonònic gust ranci. L'actual situació, doncs, es caracteritza per una sèrie de paradoxes a cavall entre el nou model de societat i els tradicionals models de seguretat. El propòsit d'aquest escrit és posar de manifest les tres que es consideren més remarcables. La primera de les paradoxes és que en un món global, la seguretat que es reclama és local. La segona, és que en la societat de la informació, seguim aplicant els sistemes de control propis de les societats fordianes: les legislacions dures, l'increment de policies i el correlatiu de les dos anteriors, que és l'increment de presos. Finalment, la darrera d'aquestes paradoxes, la d'exigir el dret a la seguretat, quan la seguretat és un bé.

### **1. Introducció.-**

*La societat, tant com la pròpia policia, han vingut alimentant durant molts anys el mite que el control de la delinqüència era una qüestió estrictament policíaca i ara, és clar, els ciutadans responsabilitzen a la policia de l'augment incessant dels delictes que major inseguretat els hi provoquen<sup>1</sup>.*

Aquesta afirmació és certa pel que fa a la inseguretat que provoquen els delictes, però també es pot extrapolar a la resta de causes de la inseguretat. Tothom acudeix a la policia com a panacea o, el que és el mateix, a l'administració de la que aquesta depèn per a la solució dels seus problemes

---

<sup>1</sup> Curbet, Jaume. *La desmitificació de la policia*. Seguretat Sostenible, núm.1.

d'inseguretat. És el que es coneix com *el recurs a l'Estat* en matèria de seguretat.

La seguretat (i la seva correlativa inseguretat), en efecte, és un dels problemes que més preocupa els ciutadans, potser pel fet que la societat actual s'ha definit no només com la *societat de les noves tecnologies*, sinó, també, com la *societat del risc* en expressió afortunada<sup>2</sup>. Bona part de les causes que, a hores d'ara( o avui dia, o actualment, millor que \*avui per avui), són generadores de la inseguretat s'agrupen a l'entorn del fenomen conegut com a *globalització*. *El significat més profund expressat per la idea de globalització és el caràcter indeterminat, ingovernable i automotor dels afers mundials: l'absència d'un centre, d'una taula de control, d'una oficina directiva: La globalització és el "nou desordre mundial"...*<sup>3</sup>.

En efecte, és la globalització la que ha provocat la *flexibilització*<sup>4</sup> del món del treball, que sota aquesta eufemística denominació amaga la realitat d'una condemna a la inseguretat permanent en el lloc de treball a milers de persones. També, per la globalització, i pel seu afany d'una mà d'obra barata, milions de persones s'han vist literalment expulsades dels seus països d'origen a la recerca d'una vida millor al món occidental. Sota la globalització, finalment, s'han produït les més grans afectacions al medi ambient i a la salut de les persones mai abans conegudes<sup>5</sup>.

La transnacionalització de l'economia i els avenços tecnològics lligats a ella, han comportat una rigorosa reducció de les sobiranes dels Estats, de manera que les polítiques dels Estats i les actuacions locals o regionals resulten insuficients per a fer front a la nova realitat mundial que ha conformat el canvi en els factors de producció (*La flexibilitat crea ansietat: la gent no sap que li reportaran els riscos assumits ni quins camins ha de seguir*<sup>6</sup>). De fet, aquests canvis impliquen que el mode de producció capitalista, en transició entre industrial i informacional, no solament crea riquesa, sinó també, riscos i, per tant, danys (*Els perills es converteixen en grumets del consum normal*<sup>7</sup>). En aquest món ple d'incerteses, la temptació en la recerca de la seguretat mitjançant el que és conegut és molt forta. Aquesta és la causa de que la seguretat s'hagi abandonat exclusivament a mans de les institucions i dels

---

<sup>2</sup> Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Paidós. Barcelona, 1998.

<sup>3</sup> Bauman, Zygmunt. *Globalització. Les conseqüències humanes*. Barcelona: Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya, 2001.

<sup>4</sup> Sennett, Richard. *La corrosió del caràcter*. Anagrama. Barcelona, 2000.

<sup>5</sup> Les primeres pàgines de *La sociedad del riesgo* comencen parlant de Chernobyl.

<sup>6</sup> Beck, Ulrich. Obra citada.

<sup>7</sup> Beck, Ulrich. Obra citada.

sistemes amb els que s'ha operat tradicionalment: la crida a l'Estat i el recurs als habituals sistemes de control.

La seguretat, però, no pot ser responsabilitat exclusiva ni dels governs estatals ni, tampoc, dels nivells regionals o locals (ni, molt menys, únicament de la policia). En aquest sentit, el concepte de *Seguretat Humana*<sup>8</sup> de l'Informe del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) de 1994, aporta un instrument força interessant, en la línia d'universalitzar els drets humans, el que representa un enfocament radicalment oposat a la globalització. Si seguim Bauman<sup>9</sup>, la dialèctica del moment actual és la següent: de la *universalització* dels drets humans per a totes les persones, que és un *desideratum* positiu, s'ha passat a la *globalització* del mercat. I el mercat no entén de drets, sinó de maximitzar beneficis.

## **2. Primera paradoxa: una seguretat local per a un món global.-**

Ens trobem en un moment en que els governs de tots els països fan considerables esforços en matèria de seguretat. No obstant, té sentit que els diferents poders territorials esmercin considerables dosis d'energies i percentatges notables dels seus migrats pressupostos en donar respostes locals a problemes globals?. En tot cas, cal tenir clar que la sensació d'inseguretat no és res més que una resposta a una situació sense control.

### **a) La seguretat: un concepte en evolució.-**

Cal veure, per tant, quin significat li atribuïm a l'expressió *seguretat* (i entendre que la seguretat és l'absència de delicte resulta, com a mínim, reduccionista) com a pas previ a veure quins són els mitjans adients per al seu manteniment.

*El concepte de seguretat, està revestit d'un alt grau de subjectivitat i dinamisme. No resulta fàcil determinar el contingut precís de conceptes molt diversos, com els de seguretat interior, seguretat pública, seguretat ciutadana i més recentment interpretacions sobre la seguretat humana*<sup>10</sup>. El concepte de seguretat, doncs, és polièdric, però, també, evolutiu. Per tant, en funció d'aquesta evolució, el que cal és un esforç per intentar adaptar-nos als nous temps i assajar una redefinició de seguretat. Especialment significatives les

<sup>8</sup> Les dimensions de la seguretat, d'acord a aquesta concepció, són: l'econòmica, la financera, l'alimentària, la sanitària, l'ambiental, la personal, la de gènere, la comunitària i la política.

<sup>9</sup> Obra citada.

<sup>10</sup> Rodrigo de la Barra, Carlos. *Policia comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas*. Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo, núm. 30. Santiago de Chile. 1999.

paraules de Recasens (que postula sense embuts que: *alguna cosa està canviant en la percepció de la seguretat*) quan diu que *el concepte de seguretat manejat és molt més ampli que la que es coneix com a seguretat ciutadana, ja que incumbeix a tot allò que suposi posar en risc o perill les persones o el conjunt social (...). El moment no és fàcil. Les polítiques de seguretat no són clares. Més aviat són dubitatives sobre com fer front a les velles i noves fonts de criminalitat, de seguretat, d'inseguretat.* Acaba, el mateix autor, dient, a l'entorn de la construcció d'aquest nou concepte de seguretat i a la vista de la problemàtica que comporta, amb fina ironia, que: *això no converteix en menys heroic ni brillant aquest afany*<sup>11</sup>.

La seguretat (i la seva correlativa inseguretat) és un concepte, doncs, complex, dinàmic i ampli. En efecte, *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 recolzament d'una ajuda o d'un servei que aporti protecció o reparació,* d'acord 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.

Però, cal determinar quines son les "tendències" cap a on va la seguretat i, sobretot, tenir en compte que no hi ha seguretat absoluta, *senzillament perquè no es poden preveure tots els riscos. (...) I encara que –fem la hipòtesi– es poguessin preveure "tots" els riscos, seria inimaginable que es poguessin evitar "tots", per a "tothom", i "alhora"*.<sup>12</sup> En tot cas, el que és cert és que vivim en una nova societat, que, per efecte de les noves tecnologies, s'ha convertit en la societat del risc. La ciència, en aquest sentit, ha deixat de ser aquell element que exclusivament podia treballar per al progrés de la humanitat: els avenços tecnològics també poden comportar danys.

És a dir, que per a definir la seguretat, no solament haurem de tenir en compte les definicions més habituals sobre el que és o no inseguretat<sup>13</sup>, que de manera habitual incorpora el petit delictes i el vandalisme<sup>14</sup>. Ans al contrari, caldrà,

---

<sup>11</sup> *Elements emergents d'inseguretat ciutadana* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Veure també *Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes complexes* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8.

<sup>12</sup> Terricabras, Josep-Maria. *El risc i la seguretat en una societat desenvolupada*, conferència a càrrec. Presentació de l'Informe del Risc 2002. Barcelona, 18 de gener de 2003.

<sup>13</sup> ... *la inseguretat no està ben definida, no és unívoca (...)*. Afirmar Francesco Carrer a *Seguretat i espai urbà* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 9.

<sup>14</sup> 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.*

també, tenir en compte el següent que, atenent a l'Informe 2002<sup>15</sup> de l'Observatori del Risc de Catalunya, que elabora la fundació privada Institut d'Estudis de la Seguretat, els riscos i, per tant, les noves necessitats de seguretat, es situen en l'entorn de sis àmbits<sup>16</sup>:

- risc viari
- risc laboral<sup>17</sup>
- risc ambiental
- risc per a la salut
- risc del futur personal i risc de ruptura social i,
- els riscos emergents que s'agrupen a l'entorn dels fenòmens NIMBY (*Not in my back yard*); un dels més coneguts, encara que no l'únic, ha estat el rebuig social contra les antenes de telefonia mòbil.

Conseqüentment, si el que volem és proveir seguretat, com a producte, des de les administracions **públiques** haurem d'incorporar l'existència d'aquests riscos als efectes de poder prevenir-los, de la mateixa manera que s'ha fet, amb la delinqüència, les violències i el vandalisme. I, per tant, com a conseqüència de la complexitat de la seguretat, aquesta deixa de ser, definitivament, un monopoli exclusiu de la policia i ha d'incorporar nous subjectes (públics, però, també, privats)<sup>18</sup>.

A la vista del que s'ha dit fins ara, per tant, podem assajar una definició d'inseguretat. Així inseguretat tindria, d'una banda, un component clàssic: la

---

<sup>15</sup> Observatori del Risc de Catalunya. Informe 2002. Barcelona, 2002.

<sup>16</sup> A *Percepció social de l'espai, la seguretat i la qualitat de vida a la ciutat d'Alessandria*, Antida Gazzola i Laura Longoni, publicat a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 10 les preocupacions més importants dels ciutadans coincideixen bastant amb el perfil dels riscos exposada, ja que fan referència a:

- *La petita delinqüència (robatoris a les cases),*
- *El trànsit,*
- *La contaminació,*
- *El "contagi" del que ve de fora,*
- *La presència d'immigrants clandestins i/o que malviuen,*
- *La possibilitat de perdre les condicions actuals de tranquil·litat a causa de les transformacions econòmiques o socials.*

<sup>17</sup> Un total de 1.831.829 treballadors van **patir** el 2002 algun tipus d'accident mentre desenvolupaven la seva tasca (Font: Butlletí d'estadístiques laborals. Ministeri de Treball).

<sup>18</sup> Antillano, Andrés. *Les noves polítiques de seguretat: el cas de Barcelona* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 10.

delinqüència ordinària (contra la vida, contra la propietat i contra la llibertat sexual) i els comportaments incívics (pintades, sorolls, incompliment d'horaris, etc.) que no són delictes; d'una altra, evidentment, els riscos de la *societat del risc* (risc viari; risc laboral; risc ambiental; risc per a la salut; risc del futur personal i risc de ruptura social; i, els riscos emergents que s'agrupen a l'entorn dels fenòmens NIMBY).

D'aquesta manera, caldria modificar l'esquema tradicional del que es considera inseguretat:

Comportaments Humans	
Delictius	No delictius
Gran delicte	Cívics
<b>Delicte ordinari</b>	<b>Incívics</b>
<b>Inseguretat</b>	

Cal, per tant, instrumentalitzar una nova categorització de la inseguretat. Així, la inseguretat es definiria de la següent manera:

Comportaments Humans		
Delictius	No delictius	<b>De Risc</b>
Gran delicte	Cívics	
<b>Delicte ordinari</b>	<b>Incívics</b>	
<b>Inseguretat</b>		

## **b) Evolució del concepte de policia.-**

Policia, etimològicament, fa referència a *polis* o *politeia*: a les comunitats o a les ciutats. La "policia", en els seus inicis, era tota l'administració (l'administració de la ciutat o de l'Estat-ciutat) i la seva funció **originària** era la seguretat i el benestar de la població. Fer un viatge enrera respecte al que històricament s'ha **considerat** policia ens pot ajudar, i **molt**, per entendre la raó que fa que la població segueixi acudint a la policia per a les seves demandes de seguretat encara que aquestes no estiguin referides exclusivament a la delinqüència.

Des de l'aparició de les forces de policia professionals entre finals del segle XVIII i principis del XIX (amb la gendarmeria napoleònica o la policia

metropolitana de Londres), els conceptes de seguretat i policia han anat units. Però, de quina policia estem parlant?.

Per a fer una breu anàlisi del concepte de policia, ens resulta força interessant el concepte de coerció de Charles Tilly<sup>19</sup> (autor a qui seguirem en diferents punts d'aquests epígrafs). La qüestió, segons aquest autor, és que *la coerció funciona; els que apliquen una considerable força sobre els seus iguals aconseguen acatament, i d'aquest acatament es deriven les múltiples avantatges del diners, els béns, les deferències i l'accés als plaers negats als menys poderosos*. En conseqüència, i per tal de poder gaudir de tots aquests beneficis, els que disposaven de mitjans de coerció, intentaven mantenir una *zona de seguretat* a través d'una anella exterior anomenada *zona fortificada*.

Tot i que la diferència entre policia i **exèrcit** no és nítida, ni de bon tros, fins ben entrat el S. XIX, el que sí resulta evident és que del control de la segona s'encarregaven els militars i de la primera, de la zona de seguretat (i, per tant, de l'exercici de la coerció respecte dels súbdits), les forces policíiques o equivalents. En aquest sentit primigeni, seguretat és la que hi ha a la zona de seguretat i que permet el desenvolupament de la vida humana en certes condicions d'estabilitat, i que permeten que l'oligarquia obtingui una relativa qualitat de vida.

D'acord **amb** Lönning, no és fins a començaments del S. XV que es parla de policia<sup>20</sup>, però es fa en un sentit molt ampli, de manera que es refereix a la prosperitat i seguretat públiques; és més, a finals del mateix segle, el terme policia passà a designar tota l'activitat estatal (en la mesura en que podem parlar d'Estats en el s. XV). Aquest concepte ampli de policia, que compren tota l'activitat de l'Estat i, per tant, tota l'activitat administrativa, però, anirà reduint-se amb el temps.

En un primer moment, quan els prínceps alemanys acumulen en les seves persones, després de la reforma, el poder civil i el poder eclesiàstic, l'activitat de policia, exclou la purament eclesiàstica. Posteriorment, es registrarà, durant el S. XVII, una triple escissió. En primer lloc, la funció jurisdiccional se separa de la purament policíica o administrativa, però resten en mans dels prínceps un fort poder discrecional, de manera **que** *im Polizeisachen gilt keine apellation* (en els afers de la Policia no hi **ha** apel·lació). D'altra banda, se separen l'administració militar, per una banda, i la financera, per l'altra, encara que

---

<sup>19</sup> Tilly, Charles. *Coerción, capital y Estados europeos (990-1990)*. Alianza Universidad. Madrid, 1992. Agraïixo al Dr. Martín Gras de la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF) de la **provincia** de Buenos Aires, el suggeriment de la seva lectura.

<sup>20</sup> El concepte és de Lönning, recollit per Ranelletti, i, finalment per Garrido Falla a *Tratado de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.



íntimament lligades, ja que l'administració tributària neix, inicialment, sobretot, per a finançar les despeses militars (així, per exemple, la principal agència de recaptació de Prússia va desenvolupar-se a partir del Comissari General de la Guerra, és el que s'anomena el "vinde entre acció de guerra i estructura de l'Estat" i que dona lloc a la divisió organitzativa entre l'exèrcit i la policia<sup>21</sup>). Finalment, en aquesta època també s'opera una altra distinció, forjada llargament, entre la política interior i exterior.

Així, a començament del S. XVIII, la policia és ni més, ni menys, que tota la resta de l'administració interna (*innere Verwaltung*). En aquest mateix sentit, Tilly, afirma: *Els funcionaris de l'estat i nacionals elaboraren la teoria i la pràctica de la Policia, en que la detecció i l'empresonament dels delinqüents tenien una part menor. Anteriorment a la proliferació de forces policíiques professionals com les actuals, en el s. XIX, la paraula policia feia referència a la gestió pública, en especial a nivell local; la regulació del subministrament d'aliments, era el seu major component. El gran Tractat de Nicolas de la Mare, "Traité de la Policia", editat en 1705, resumeix aquesta concepció amplia, però centrada en l'alimentació, de les competències de la policia estatal<sup>22</sup>.*

Manca, no obstant, una darrera precisió que, com a clau de volta, lliga les històries paral·leles dels dos conceptes exposats: la de la policia amb la de la coerció. La referència a la policia a les lleis dels diferents estats alemanys té una característica comuna: l'existència de la coacció. A tenor d'aquestes, Pütter, al 1770, en les seves *Institucions de Dret Públic*, diferencia entre policia de seguretat (*Sicherheitspolizei*), la que s'exerceix mitjançant la coacció i la policia del benestar (*Wohlfahrtspolizei*).

La seguretat, doncs, necessita per a poder garantir-la, l'ús d'un mitjà, la coerció i, per mantenir a les persones encarregades d'aquesta i per evitar els conflictes derivats de les fams, va caldre construir una administració (la *policia*), que, de ser tota l'activitat administrativa de l'Estat, finalment, deriva a la policia de seguretat.

No obstant, la sustentació del poder per la força, resultà insuficient pel nous aires que corrien per l'Europa de la Il·lustració, de manera que, amb la Revolució Francesa, i amb la consagració de l'Estat de Dret, es donà el darrer pas de l'edificació del concepte de policia tal com la entenem avui, legitimant-la en la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de l'Assemblea Nacional Francesa de 1789, mitjançant el recurs al bé comú:

---

<sup>21</sup> Obra citada.

<sup>22</sup> Obra citada.

*Article 12. La garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessita d'una força pública; aquesta força és instituïda pel bé comú i no per a la utilitat particular d'aquells a qui està confiada.*

O, el que és el mateix, el poder ja no es sustenta per la força, ans al contrari, és el poder el que sustenta la força. Així, els drets reconeguts als ciutadans tenen com a limitació el bé comú i la policia és la garantia del lliure exercici dels drets dels ciutadans, però, també, del bé comú (el que aleshores es denominà "ordre públic"). Solament aquesta funció de garantia justifica la utilització dels mitjans de coerció dels que disposa l'Estat i que és, d'acord amb Max Weber<sup>23</sup>, amb la ultracongelada fórmula, la seva caracterització:

*Estat és aquella comunitat que, dintre d'un determinat territori, reclama (amb èxit) per a ell mateix el monopoli de la violència física legítima.*

Quedem-nos amb una idea: a l'administració de la ciutat se la denominava policia i la missió inicial d'aquesta era proveir als ciutadans de seguretat. D'alguna manera, la relació entre administració i seguretat era diàfana: una sola organització (l'administració), tenia a càrrec una sola funció (la seguretat). Amb l'evolució de l'Estat, la multiplicació de demandes dels ciutadans i, conseqüentment, la diversificació de funcions de les diferents administracions, ha resultat que, justament, un dels grans avenços de l'Estat modern, l'especialització de funcions<sup>24</sup> (el paradigma de la qual és el principi de la divisió de poders), resulta un gran inconvenient per assumir la lluita contra la inseguretat.

El problema és que, avui en dia (a diferència dels finals del s. XIX i principis del s. XX, que és quan es formula el principi), i així tanquem el cercle iniciat al principi de l'epígraf, *l'Estat no està en condicions de garantir el monopoli de la violència en el seu interior ni la sobirania plena en l'exterior*<sup>25</sup>. En efecte, la idea de l'Estat és la de imposar el seu ordre, la de la globalització és la de les conseqüències del desordre, una mena d'embollica que fa fort mundial en el que es beneficia el capital però no els ciutadans. És el que té *el menys Estat i més mercat*. Resulta, per tant, una mena de sarcasme que a les administracions públiques, que han hagut de desregular, baixar impostos, desaparèixer, pràcticament, de l'àmbit d'actuació econòmic, en canvi, siguin el recurs fàcil en qüestions de seguretat, de fet, aquesta competència és una de les poques que se li reconeixen amb caràcter indiscutible. Es tracta, com ja ha estat assenyalat,

<sup>23</sup> Weber, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid. 1967.

<sup>24</sup> Antillano, Andrés. Article citat.

<sup>25</sup> Recasens, Amadeu. *Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes complexes per a societats complexes* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8.

d'un *mitjà tangible al servei d'una finalitat elusiva*<sup>26</sup>, o formulat d'una **altra** manera, l'Estat ha d'actuar sobre una de les conseqüències més vistoses de la nova economia, la delinqüència (la qual cosa, d'altra banda, és molt rentable electoralment), però no pot actuar sobre la resta de les inseguretats, ni, molt menys, sobre les causes del desordre.

### **c) A manera de conclusió.-**

La globalització ha tingut com a conseqüència una aparença de llibertat mai abans coneguda. **Nogensmenys**, amb la globalització han aparegut nous riscos i, també, situacions de desigual repartiment de la riquesa força accentuades<sup>27</sup>. Això ha estat així tant en els **països** desenvolupats com en els subdesenvolupats i tot i que en l'actualitat l'immensa majoria de estats del món són democràcies, no n'hi ha prou amb la democràcia per garantir la seguretat. **La** seguretat requereix, també, igualtat.

Per a promoure aquesta igualtat, els governs estatals es veuen impotents en el marc d'uns processos econòmics que els ultrapassen. Una de les conseqüències més visibles d'aquesta impotència han estat les protestes contra la globalització que han tingut com a característica comuna la de fer una crida a les organitzacions supranacionals de tot el món per tal que assumeixin un paper que faciliti l'extensió efectiva de condicions d'igualtat real en un món essencialment desigual.

Per a instrumentar aquestes mesures de foment de la igualtat, no obstant **això** (una altra paradoxa més), resulta imprescindible el govern local. Els municipis, que es defineixen tradicionalment com l'administració pública més propera al ciutadà, tenen la tasca fonamental a **desenvolupar**, en aquestes noves coordenades on es mou el concepte de seguretat, la producció de nous serveis adaptats a aquestes noves demandes. Molt més quan la ciutat es presenta com el marc futur de la vida mundial, ja que no oblidem que sobre l'any 2020, el 70% de la població del món viurà a les ciutats<sup>28</sup>. La seguretat, ara i molt més en el futur, es planteja com un problema de caràcter fonamentalment urbà.

Aquesta idea la trobem recollida també en el document *Jornades Europa i Món Local*, a l'afirmar que: *Les ciutats tenen l'avantatge de ser l'àmbit on la*

---

<sup>26</sup> Bauman. Obra citada.

<sup>27</sup> 2.800 milions de persones subsisteixen amb menys de 2 \$ al dia. L'1% de la població més rica del món té una renda equivalent al 57% de la població més pobre. *Font*: Informe sobre el desenvolupament humà 2002.

<sup>28</sup> Michel Marcus. *El delito y las nuevas recomendaciones urbanas. Delito y Seguridad de los Habitantes*. México, D.F. Editorial S. XXI, Programa Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, 1997.

*proximitat entre ciutadans i administracions públiques pot donar una millor resposta a reptes com la immigració, la sostenibilitat, l'educació, evitar l'exclusió social, etc*<sup>29</sup>.

Aquesta possibilitat de *millor resposta* també la trobem en l'àmbit de la seguretat. En parlar de seguretat des del punt de vista local, municipal, els nous fenòmens socials i les demandes més diversificades en aquest camp (que, com ja hem dit, van molt més enllà de la lluita contra la delinqüència), fan que l'heterogeneïtat local (tantes vegades criticades des de les lògiques uniformitzadores) sigui, ara, una avantatge fonamental per a fer dissenys de seguretat. Almenys així era quan el concepte *policia* era equivalent a l'administració integral de la ciutat, potser hem especialitzat massa els conceptes de policia i de seguretat.

### **3. Segona paradoxa: un nou concepte d'inseguretat, però uns instruments tradicionals de control de la seguretat.-**

D'acord a aquest concepte de seguretat, són els sistemes tradicionals de control els que se segueixen aplicant, però té sentit això?. Les paraules de Beck<sup>30</sup> semblen especialment pensades per aquest cas: *Allí on cau la llum que cerca causes esclata, per dir-ho així, un incendi, i els "bombers de l'argumentació" (reunits ràpidament i mal equipats) han d'apagar i salvar amb un poderós raig de constringiment el que cal salvar i apagar. S'aborda la situació en un llenguatge que tothom pot entendre, cosa diferent és que aquest llenguatge sigui eficient per resoldre el problema.*

En les societats disciplinàries la població era contínuament controlada (l'escola, les casernes, les fàbriques, les presons, la policia i la família)<sup>31</sup>. Amb el canvi de societat de finals del s. XX i principis del XXI molts dels instruments tradicionals de control han desaparegut, però, per contra, per al control de la complexa inseguretat, sovint els ciutadans cauen en el parany de sol·licitar les tradicionals respostes exclusivament policiaques i penals, el que es podria resumir amb la següent frase: *penes més dures i més policies al carrer*. Respostes que configuren una política de *mà dura*.

Els ciutadans que sol·liciten aquestes respostes, però, solament tenen les notícies i les estadístiques que apareixen en els mitjans com a font

<sup>29</sup> *Que s'ha dit*, núm. 8. Diputació de Barcelona.

<sup>30</sup> Beck, Ulrich. Obra citada.

<sup>31</sup> Froment, Jean Charles. *Les noves tecnologies de la seguretat i la "societat de control"* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 10.

d'informació. En aquest sentit, també, diu Neil Giles, Superintendent en cap de Detectius i cap d'Operacions de la Brigada Nacional contra el Delicte d'Anglaterra i Gal·les (o País de Gal·les): *Crec que molts països tenen experiències similars sobre com els mitjans de comunicació influeixen en l'opinió del públic i porten a les administracions a fer canvis que, potser, no tindran els resultats que se n'esperen. És, explica, la política de contemporització*<sup>32</sup>.

Al seu torn, el nivell polític, en consonància, és temptat a utilitzar sistemàticament l'enduriment de les penes i l'increment de recursos policíacs (en la més pura tradició de repressió de la delinqüència) com els dos elements fonamentals de l'activitat de control de la seguretat ciutadana per part de les administracions públiques. Bauman, aporta una visió sobre la raó de l'ús d'aquestes tècniques: la lluita contra el crim és molt més tangible i rendible que la recerca de solucions complexes contra les veritables causes de la inseguretat<sup>33</sup>.

No obstant, una breu exegesi d'aquestes tècniques ens demostrarà l'error que comporta la seva utilització sistemàtica.

### **a) L'enduriment de les penes.-**

Pel que fa al recurs a l'increment de penes, aquest no és efectiu i no ho és per dues raons. La primera, és que l'enduriment de penes o dels il·lícits administratius (la qual cosa, no ho oblidem, en ambdós casos és una opció política), no és, en cap cas, garantia de la no comissió de delictes o infraccions. El que sí resulta dissuasori per a la disminució del nombre d'infraccions comeses és que les condemnes es compleixin o que els il·lícits administratius rebin la seva oportuna sanció. És a dir, si una determinada conducta tipificada com il·legal o il·lícita, ja sia en l'àmbit penal o administratiu, no rep cap sanció, la seva comissió passa a ser considerada impune pels qui la cometem, la qual cosa té un efecte multiplicador de la conducta. Per contra, l'expectativa de la imposició de sancions davant de la comissió de delictes, faltes o infraccions sí que constitueix una mesura realment desincentivadora per a futurs infractors. No cal oblidar que la pena o la sanció tenen, també, en determinades condicions, un efecte exemplificador. No obstant, una real imposició de sancions, **penals** o administratives, per a les infraccions a l'ordenament jurídic

---

<sup>32</sup> Giles, Neil. *Dades sobre la delinqüència i violència en els anys noranta al Regne Unit* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7.

<sup>33</sup> Bauman. Obra citada.

denunciades (aproximadament un 30% de les realment comeses) requerirà una sobredimensió del sistema judicial, penitenciari i sancionador administratiu. En tot cas, es tractarà, igualment, d'una opció política, fer ús de la repressió sistemàtica, la qual cosa caldrà veure si és socialment desitjable (i econòmicament suportable).

En tot cas, però, aquest compliment efectiu de penes i sancions topa amb el caràcter simbòlic del sistema penal (el que amb poques diferències també es podria aplicar als sistemes administratius sancionadors), és el que es coneix criminològicament com a *xifra negra* i aquesta és la segona raó de la ineficàcia de l'enduriment de les penes i els il·lícits. En efecte, estadísticament, del total de delictes comesos solament reben sentència condemnatòria entre un 1% i un 5%, **resulta** per tant el sistema penal una ficció jurídica, ja que no aconsegueix la seva funció de repressió sistemàtica del delictes, sinó que solament opera excepcionalment. Coincideixen en aquesta apreciació autors tant diferents com Baratta (el desaparegut Director de l'Institut de Sociologia del Dret i Filosofia Social de la Universitat de Saarland), Gras (Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina) o Carranza (Director del Programa Sistema Penal y Derechos Humanos, ILNAUD/Comisión Europea), solament per citar-ne **alguns**. S'expressa en el mateix sentit l'estudi de Home Office britànic (el percentatge és en aquest cas del 2%), citat per Diego Torrente<sup>34</sup>.

Per concloure, una reflexió, si endurim penes, per *l'efecte embut de la xifra negra*, estarem castigant més contundentment als pocs que ja abans eren condemnats i això és contrari al principi de prevenció especial que caracteritza les democràcies occidentals.

## **b) L'increment del nombre de membres de les forces i cossos de seguretat.-**

*El desconeixement respecte de les característiques de la funció policíaca es tradueix en el nivell operatiu, per una part, en un excés d'exigències de tipus retòric adreçades cap a les policies i, per altre, en que es col·loca a la policia en el centre d'un debat públic (...), però sense que existeixi una política policíaca de l'Estat que permeti donar-li una direcció a les demandes<sup>35</sup>.*

Així, la tàctica d'augmentar el nombre de policies al carrer, aquesta no sol ser, tampoc, gaire efectiva. Són diferents els motius que concorren en aquesta manca d'utilitat.

<sup>34</sup> Torrente, Diego. *Desviación y delito*. Alianza Editorial, S.A., Madrid 2001.

<sup>35</sup> Rodrigo de la Barra, Carlos. Article citat.

En primer lloc, les tasques contra el delicte són les que menys temps ocupen a la policia, llurs esforços es dediquen, sobretot, a patrullar i prestar serveis d'assistència a la població (entre un 70% i un 80% de l'activitat dels cossos de policia). En segon lloc, una presència policíaca nombrosa al carrer crea una sensació de manca de seguretat. En tercer lloc, l'increment de més efectius tampoc té com a resultat la disminució de la delinqüència, per la senzilla raó que els delictes es cometien quan no està present la policia. Finalment, la contractació de més agents representa un esforç pressupostari important (per tenir un agent més *al carrer* les 24 hores cal contractar-ne entre 5 i 7) no sempre a l'abast d'unes administracions mancades de recursos.

Respecte a les dotacions sobre el terreny, el que cal fer és determinar un nombre òptim de policies. En aquest sentit algunes xifres ens poden ajudar.

	<b>Policies per cada 100.000 habitants.</b>
Estat espanyol (mitjana)	477
Estat espanyol (mitjana C.A. de Catalunya)	404
Associació Internacional de Caps de Policia (xifra recomanada)	300
Unió Europea (mitjana)	276
Nacions Unides (mitjana països desenvolupats)	266

Una vegada determinat el nivell d'efectius que cal tenir *al carrer*, un augment del nombre de policies no ha de tenir una incidència directa en la disminució de les infraccions o els delictes. El ventall és ampli, com es pot veure, però si exceptuem les xifres espanyoles que, com les italianes (uns 600 policies per cada 100.000 habitants), no es poden considerar *reals* per la manca de coordinació efectiva (llevat d'alguna notable excepció) entre els diferents cossos de policia, ens trobem amb uns números força raonables de entre 266 i 300 policies.

El problema de fons, pel que fa a la demanda de més membres de les Forces i Cossos de Seguretat al carrer és que la població ha identificat seguretat amb delinqüència i, com que el control de la delinqüència és un assumpte policíac, ara els ciutadans responsabilitzen a la policia de l'augment de la inseguretat (coincideixen en aquesta qüestió Diego Torrente<sup>36</sup> i Jaume Curbet<sup>37</sup>). En el

---

<sup>36</sup> Obra citada.

<sup>37</sup> Article citat.

mateix sentit, Hugo Frühling<sup>38</sup>, reconeix que la policia no pot per sí sola fer front a la inseguretat ciutadana.

### **c) A manera de conclusió.-**

La qüestió que fa que les costoses (**econòmicament** i **social**) polítiques incrementalistes en l'àmbit de les penes o sancions i d'augment de recursos humans policíacs siguin ineficients per a combatre la inseguretat, és que identifiquen delinqüència i inseguretat quan, de fet, són dos termes diferents. Conseqüentment, si volem combatre la inseguretat solament amb els instruments per a operar amb la delinqüència, partirem d'un apriorisme fals i ens estarem condemnant al fracàs.

## **4. Tercera paradoxa: es reclama el dret a la seguretat, però es vol el bé que comporta la seguretat.-**

### **a) La seguretat: un bé o un dret?.-**

La doctrina articula el concepte de seguretat a l'entorn de dues idees: la de la seguretat com un dret o com un bé.

La configuració de la seguretat com un dret no compta amb un suport generalitzat. Així, Baratta<sup>39</sup>, que s'hi oposa, **distingeix** entre el dret a la seguretat i la seguretat dels drets, argumentant que *un dret fonamental a la seguretat no pot ser cap altre que el resultat d'una construcció falsa o perversa en el marc d'un model social d'exclusió*.

En contra, s'expressa Eduard Paricio<sup>40</sup> que diu: *Tanmateix, la seguretat no és sols una qüestió d'ordre i convivència social en general, sinó que és –per sobre de tot- un dret subjectiu de les persones, un dret de caràcter fonamental que queda formulat a l'article 17 de la Constitució (...)*.

La configuració de la seguretat com un dret subjectiu (i correlativament de la seguretat ciutadana com un servei públic), és sens dubte, un tema a plantejar

---

<sup>38</sup> Citat per Barrientos Ramírez, Franlink a *La gestión policial y sus métodos de evaluación*. Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo, núm. 34. Santiago de Chile.

<sup>39</sup> Baratta, Alesandro. *El concepto actual de seguridad a Europa* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8.

<sup>40</sup> Paricio, Eduard. *El régimen jurídico del sistema de seguridad a Catalunya i la posició municipal en el mateix*. Documentació lliurada al Seminari de Dret Local de la FMC, curs 2002/2003.



*lege ferenda*, tal com manifesta el mateix autor. Un espinós tema, si se'm permet, ja que si conceptuem la seguretat com un dret amb autonomia pròpia i diferent de la llibertat i tenint en compte que els drets reconeguts en la Secció 1<sup>a</sup> del Capítol Segon de la Constitució son directament exigibles davant els tribunals ordinaris (paràgraf 2 de l'article 53 de la Constitució) podem trobar-nos, en hipòtesi, amb un paissatge de demandes contra l'Estat per manca de seguretat i les seves correlatives reclamacions patrimonials a l'Administració, el que si recordem el que hem dit sobre, al parlar de riscos que **és inimaginable que es poguessin evitar "tots", per a "tothom", i "alhora"**, paraules que subscriu, representaria una autèntica sangria per a l'Estat. No obstant **això**, alguna declaració internacional recolza la configuració de la seguretat com a dret bàsic **dels** ciutadans<sup>41</sup>.

Pel que fa a la qualificació de la seguretat com a bé comú, aquesta té el seu suport en diferents declaracions internacionals. Prenem, per totes, el Manifest i les Resolucions dels temes abordats per les Ciutats europees sobre Prevenció i Seguretat de la Conferència de Nàpols els dies 7, 8 i 9 de desembre del 2000 en el seu punt 14 (que, a més a més insisteix en la ineficiència de l'exclusivitat dels recursos policials i penals):

*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, en fer de policia o en recórrer al sistema penal.*

Si fem una interpretació gramatical, d'acord al que diu el diccionari, *bé comú* es defineix com un conjunt de condicions de vida social que permeten el desenvolupament col·lectiu de la societat i la realització particular de tots els seus membres. Definició que concorda amb l'idea de seguretat com a pressupost de drets expressada per Bergalli i recollida més amunt.

Certament, la seguretat és una d'aquestes condicions de vida social que permeten un desenvolupament sostenible individual i col·lectiu, el que encaixa en les noves visions del que és la seguretat (seguretat com a concepte complex i evolutiu, hem dit al principi d'aquest epígraf) en un sentit ampli que va més enllà de la delinqüència.

---

<sup>41</sup> És el cas de la Carta Urbana Europea, encara que el reconeixement del dret es fa de forma força ambigua, com el dret bàsic dels ciutadans dels pobles europeus a gaudir d'un *poble segur i, en la mesura que sigui possible, sense delictes, delinqüència ni agressions.*

La determinació de la seguretat com a requisit per a un desenvolupament sostenible ha estat glossada per Fisas<sup>42</sup>. Per aquest autor, que també coincideix en la necessitat de repensar el concepte de seguretat i en el seu caràcter evolutiu, *el concepte de Seguretat Humana pot ajudar a situar el debat en un punt més proper*. Aquest concepte es cristal·litza a partir de l'Informe del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) de 1994. Les dimensions de la seguretat, d'acord a aquest informe, són: l'econòmica, la financera, l'alimentària, la sanitària, l'ambiental, la personal, la de gènere, la comunitària i la política.

Aquesta nova construcció del terme seguretat, Baratta<sup>43</sup> l'encamina cap a una molt ambiciosa i omnicomprensiva *política integral de protecció i satisfacció de tots els drets humans i fonamentals*. En aquest sentit, Baratta, ens està parlant, sens dubte, de les demandes universals de seguretat (la macro-seguretat).

Bergalli<sup>44</sup>, amb la mateixa òptica, però amb un enfocament més precís (i més pertinent als nostres efectes), ens diu que una interpretació del terme seguretat ciutadana estrictament lligada amb la protecció contra la delinqüència, *deixa sense cobertura de seguretat altres béns jurídics que, en la perspectiva de l'Estat social, haurien de quedar integrats com a seguretat ciutadana*. Entre aquests béns, diu el mateix autor, caldria incloure la salut pública o la contaminació ambiental (aèria, aquàtica i acústica). Perspectiva que resulta molt més ajustada a una demanda de seguretat local (micro-seguretat), d'acord a l'enunciat de l'article que és *Globalització i control de la ciutat*.

Aquesta tesis ha de posar-se en connexió amb l'afirmació de que la pau social i seguretat ciutadana són béns (i no drets) constitucionalment protegits, així la sentència del Tribunal Constitucional 196/1987, de 11 de desembre, segons la qual, en el fonament jurídic setè, (...) *la persecució i el càstig dels delictes són una peça essencial de la defensa de la pau social i la seguretat ciutadana, que són béns reconeguts en els articles 10.1 i 104. 1 de la Constitució i, per tant, béns constitucionalment protegits (...)*. No deixa de sobtar, en aquest punt, l'oblit de l'art. 17 de la Constitució espanyola i, per tant, de la seguretat com a dret subjectiu amb independència conceptual del dret a la llibertat.

A la llum del que fins ara s'ha dit, resulta interessant, uns quants anys després, fer una lectura de l'article 1 de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana, que, al referir-se a crear i mantenir les condicions per al lliure exercici de drets i llibertats i per mantenir la seguretat

---

<sup>42</sup> Fisas, Vicenç. *Repensar la seguretat a Seguretat Sostenible*, núm. 6.

<sup>43</sup> Article citat.

<sup>44</sup> Article citat.

ciutadana, ens recorda, en el seu paràgraf 2n., que cal fer servir les potestats administratives per a *assegurar la convivència ciutadana, l'eradicació de la violència i la utilització pacífica de les vies i espais públics* i al·ludeix, solament al final, a *la prevenció de delictes i faltes*. És a dir, *lege data*, aquesta norma ja fa un reconeixement que la seguretat és quelcom més que la lluita contra el delicte, referint-se a conceptes més relatius a la tranquil·litat quotidiana del ciutadans.

## **b) A manera de conclusió.-**

La seguretat, d'acord a la concepció sostinguda és, per tant, un pressupost de la qualitat de vida a la que aspiren les societats. Ho és respecte a les persones i també pel que fa als col·lectius.

En l'àmbit personal, és molt coneguda la tesi de **Maslow** segons la qual existeix una piràmide de necessitats humanes que apareixen o no, segons si es satisfan les anteriors<sup>45</sup>. En primer lloc de la piràmide, està la necessitat de seguretat. Sota aquest punt de vista, doncs, la seguretat és catalogada com un requisit.

Que, pel que fa a la societat, es diu *que per a construir un Estat que funcioni es requereix un nivell bàsic de seguretat*<sup>46</sup>. Aquesta afirmació és òbvia, però, en tot cas, fa referència, una vegada més, a la seguretat com a condició, com a a pressupost i no com a un dret a la seguretat.

La formulació del dret a la seguretat, en la seva configuració primigènia, és una garantia dels ciutadans respecte dels abusos de l'Estat absolutista. Mai una garantia dels ciutadans respecte dels mateixos ciutadans, ja que aquest paper li correspon al Dret i a la resta de l'aparell penal de l'Estat. En efecte, és conegut que fins a finals dels XVIII i principis del XIX, el poder estatal, el poder del monarca absolut, era *legibus solutus* i que solament a través del sotmetiment al Dret i uns drets i unes llibertats que garantissin l'existència d'una esfera d'activitats lliure de qualsevol ingerència estatal.

És, des d'aquesta perspectiva que el concepte de seguretat apareix a l'article dos de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789, que diu:

---

<sup>45</sup> Maslow, Abraham H. *El hombre autorrealizado: hacia una psicología del ser*. Kairós, 1995.

<sup>46</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*. Mundi-Prensa Libros, S.A..Madrid, 2002.

*Article 2. L'objecte de tota associació política és la conservació dels drets naturals i imprescriptibles de l'home. Aquests drets són la llibertat, la propietat, la seguretat i la resistència a l'opressió.*

Interpretat sistemàticament l'article de referència, *seguretat i resistència a l'opressió* apareixen vinculats. Són drets que solament es poden fer valer davant el desconeixement dels mateixos per part de l'Estat. En aquest sentit cal fer la lectura del preàmbul de la Declaració, que diu, **en** referir-se als **seus** objectes, que un d'aquests és:

(...)

*que els actes del poder legislatiu i els del poder executiu puguin, a cada instant, ésser comparats amb l'objecte de tota institució política i siguin més respectats.*

(...).

O el que és el mateix, hi haurà seguretat **sempre que** l'Estat utilitzi els poders exorbitants que té atribuïts per al compliment de les seves legítimes finalitats d'interès públic, però no en cap altre cas. Aquest és el sentit, també, de l'article 12 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de l'Assemblea Nacional Francesa de 1789, ja esmentat:

*Article 12. La garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessita d'una força pública; aquesta força és instituïda pel bé comú i no per a la utilitat particular d'aquells a qui està confiada.*

La seguretat, doncs, és un bé (*allò que procura un avantatge, una utilitat, una satisfacció, una felicitat, un benestar*) comú i no un dret (*facultat d'exigir hom allò que li és degut*), ja que la configuració de la seguretat com un dret *erga omnes* i no solament com un dret dels ciutadans respecte de l'Estat entra en col·lisió amb el dret a la llibertat en clar perjudici d'aquest darrer. En aquest sentit, Bergalli<sup>47</sup> afirma: *Només les llibertats constitueixen drets fonamentals, mentre la seguretat no és, ni més ni menys, que la condició necessària per a les seves plenes realitzacions, però mai un dret que s'hi pugui comparar (i, molt menys, oposar-s'hi). Caure en l'error d'atorgar el mateix rang a les llibertats i a la seguretat comporta el risc de justificar que, en certs moments o en determinades circumstàncies, es pot afavorir el valor seguretat en detriment del valor llibertat.*

---

<sup>47</sup> Bergalli, Roberto. *Globalització i control de la ciutat* a Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8

A aquesta tesi ens adscriuim. L'Estat no pot intervenir en l'esfera privada dels individus: aquest és el dret que té el ciutadà a la seguretat, ja que aquesta seguretat és llibertat. Una lectura diferent que configuri un dret autònom a la seguretat solament pot ser interessada i interpretada en clau totalitària.

*Hi ha poques solucions senzilles. Però el respecte dels drets humans està en el centre del que significa la democràcia (...). En tot cas, al donar resposta a les legítimes preocupacions per la seguretat pública, les societats lliures no poden permetre's el luxe de perdre de vista la protecció de les llibertats individuals fonamentals<sup>48</sup>.*

La seguretat és, per tant, un bé comú.

## **5. Recapitulant: una breu reflexió final.-**

Per tant, a tenor del que s'ha exposat fins ara, la seguretat cal definir-la com un bé (i no un dret) comú essencial per al desenvolupament sostenible de les societats i les persones, **pel que fa al** pressupost per a l'exercici dels drets humans. Correlativament la inseguretat l'haurem de definir com la por a patir un delictes o un acte incívic o **d'entrar** en alguns dels riscos que sovintegen en la societat postindustrial.

Per tant, des del punt de vista material, la seguretat que és probablement la que més afecta al ciutadà, hauria de comprendre àmbits d'intervenció força diferents als exclusivament policíacs. Així, els de la salut pública, el control de les activitats, fins a qüestions pròpies de serveis socials, d'educació o, àdhuc, de l'urbanisme. Insistim, una vegada més, en la idea de seguretat, com a *quelcom lligat al benestar de les comunitats, a llur qualitat de vida<sup>49</sup>.*

Potser el que ens està passant és que, com sempre, volem el que una cosa té de bo (la nova economia i la societat que comporta amb la pluralitat d'opcions d'elecció i, per tant, l'augment de llibertat), però, per contra, no ens agraden els inconvenients (els riscos que aquestes múltiples opcions comporten). O ens acostumem o caldrà fer quelcom per evitar-ho. Tenim, encara, la darrera paraula.

Barcelona, d'octubre del 2002 a març de 2003.

---

<sup>48</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*. Mundi-Prensa Libros, S.A..Madrid, 2002.

<sup>49</sup> Shaw, Margaret. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- Antillano, Andrés. *Les noves polítiques de seguretat: el cas de Barcelona*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 10.
- Baratta, Alesandro. *El concepte actual de seguretat a Europa*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8. Barcelona, 2001.
- Barrientos Ramírez, Franlink a *La gestión policial y sus métodos de evaluación*. Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo, núm. 34. Santiago de Chile.
- Bauman, Zygmunt. *Globalització. Les conseqüències humanes*. Pòrtic. Edicions de la **Universitat** Oberta de Catalunya. Barcelona, 2001.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Paidós. Barcelona, 1998.
- Bergalli, Roberto. *Globalització i control de la ciutat*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8
- Brotat, Ricard. *Per un ajuntament receptiu: un enfocament estructural*. Papers de Formació. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2000.
- Brotat, Ricard. *Un concepte de Seguretat ciutadana*. Papers de Formació. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2002.
- Brotat, Ricard. *Un concepte de Seguretat ciutadana*. Documents. Diputació d'Alacant. Alacant, 2002.
- Carrer, Francesco. *Seguretat i espai urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 9. Barcelona, 2001.
- Curbet, Jaume. *L'Era del Risc*. Seguretat Sostenible, núm. 1. 2001.
- Curbet, Jaume. *La desmitificació de la policia*. Seguretat Sostenible, núm.1. 2001.
- Diferents autors. Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea. *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Siglo XXI, México, D.F., 1997.
- Fisas, Vicenç. *Repensar la seguretat*. Seguretat Sostenible, núm. 6.
- Froment, Jean Charles. *Les noves tecnologies de la seguretat i la "societat de control"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 10.
- Fukuyama, Francis. *La gran ruptura*. Ediciones B. Barcelona, 2000.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.
- Gazzola, Antida i Longoni, Laura. *Percepció social de l'espai, la seguretat i la qualitat de vida a la ciutat d'Alessandria*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 10.

- Giles, Neil. *Dades sobre la delinqüència i violència en els anys noranta al Regne Unit*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7.
- Gras, Martín. *Curso de Seguridad Pública Comunitaria*. Universidad Nacional Tres de Febrero. Buenos Aires, 2002.
- Guillén, Francesc. *La utilitat de les legislacions dures com a estratègia de seguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Observatori del Risc de Catalunya. *Informe 2002*. Barcelona, 2002.
- Paricio, Eduard. *El règim jurídic del sistema de seguretat a Catalunya i la posició municipal en el mateix*. Documentació lliurada al Seminari de Dret Local de la FMC, curs 2002/2003.
- Padovan, Dario. *Indicadors de Seguretat en el medi urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8. Barcelona, 2001.
- Recasens, Amadeu. *Elements emergents d'inseguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Recasens, Amadeu. *Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes complexes per a societats complexes*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8. Barcelona, 2001.
- Rodrigo de la Barra, Carlos. *Policía comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas*. Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo, núm. 30. Santiago de Chile. 1999.
- Sennett, Richard. *La corrosió del caràcter*. Anagrama. Barcelona, 2000.
- Shaw, Margaret. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Document sense data.
- Terricabras, Josep-Maria. *El risc i la seguretat en una societat desenvolupada*, conferència a càrrec de Josep-Maria Terricabras, IEC. Presentació de l'Informe del Risc 2002. Barcelona, 18 de gener de 2002.
- Tilly, Charles. *Coerción, capital y Estados europeos (990-1990)*. Alianza Universidad. Madrid, 1992.
- Torrente, Diego. *Desviación y delito*. Alianza Editorial, S.A. Madrid, 2001.
- Van den Berge, Herman. *Les polítiques de seguretat als Països Baixos*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Manantial. Buenos Aires, 2000.
- Ward, Richard. *De les "finestres trencades" a la "tolerància zero"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid. 1967.

#### **Altres textos:**

- Consell d'Europa. *Manuel sur les pouvoirs locaux et la prévention de la criminalité urbaine*. Strasbourg, 2001.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*. Mundi-Prensa Libros, S.A. Madrid, 2002.
- Manifiesto de las ciudades Seguridad y Democracia. *Manifiesto y Resoluciones de la conferencia europea de ciudades en Prevención y Seguridad*. Nàpols, 2000.
- Seminario de Reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes. *Declaración Final*. San José de Costa Rica. 1995.



## Un concepte de seguretat ciutadana.

### 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 què es 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 a 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 augmentar la confusió i la preocupació dels ciutadans. A tall de reflexió, el que cal dir és que darrera 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 dóna 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 a la concepció que defensem, és un problema complex, que afecta a 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 deriven 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. Originàriament, 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 gaudir 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 a 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 que ningú no 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 la seva 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 feu 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 el 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, per una banda, lliga completament amb el origen de l'Estat de Dret més primigenis (cal recordar que, a l'època de la revolució francesa, les persones s'anomenaven **ciutadans** entre elles per superar el terme **súbdits** i com equivalent de persona que té uns drets inalienables, reconeguts, però, per la llei) i també per la seva projecció de futur (es calcula que a 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 141.1.29 de la Constitució espanyola).

Des de la Constitució de 1978, el nom de seguretat ciutadana, hagués 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 essent 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 EUA des de la tristament coneguda con *Escola de les Amèriques* que va titular a centenars de repressors, a la recerca de l'enemic interior (ciutadans com ells) d'Argentina, Xile, Uruguai i de tants d'altres Estats. En aquests països, el terme preferit és el de *seguretat dels habitants*, que estimen omnicomprensiu i no exclusiu (en aquest sentit, **Elías 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 la que 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 que també podem anomenar **seguretat ciutadana**. Si seguim **Amadeu Recasens**, proposem un esquema de contraris:

MODEL	Ordre públic (Codi napoleònic). S. XIX fins 1 <sup>a</sup> ½ S. XX.	Ordre públic (Seguretat Ciutadana). 2 <sup>a</sup> ½ S. XX en 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 llur 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 cobnegut 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, un 20%. És,

també, conceptualment, una policia repressiva del delict 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. És 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, i s'inverteixen els percentatges anteriors, de manera que la policia local conforma el 80% del total i l'estatal del 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; així, la Gran Bretanya, Austràlia, Nova Zelanda, 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 a les paraules de Max Weber) i, paral·lelament, l'abandonament d'usos socials "privats" de justícia (*el duel, la vendetta o el linchament*).

De fet, és cert, que són moltes les teories que justament caracteritzen el fenomen policial justament per 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 delict, i s'imbriquen, així, 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 politing*).

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 del Estat i una policia al servei dels *cives* o de la comunitat.

El model de policia continental o al servei de l'Estat, la policia tradicionalment té com a finalitat la protecció i extensió del poder polític en mans de les persones o grups que governen, i s'eviten els comportaments *políticament desviats*; malgrat que, paral·lelament, a aquesta finalitat política, coexisteix la necessitat de repressió del delict. El que prima, 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'autorregula (*self-policing*) amb un mínim ús de la força. D'acord a 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 policia 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 tant clars i diàfans i, àdhuc, en el model comunitari històricament, s'hi registren episodis particularment violents de policia al servei de l'Estat (p.e.: 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 baldí l'expressió d'un concepte de **seguretat**, ja que en funció del 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 delicte i el manteniment de l'ordre, es tractava, doncs, d'un concepte de seguretat situada a l'entorn del control de la criminalitat i eminentment reactiu. A aquest concepte s'adscriu 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 delicte amb una *malaltia* del *cos* societat), va fer que es basculés la seguretat de la repressió a la prevenció, i s'hi intentà actuar, també, sobre les causes i no solament sobre els símptomes. A aquesta concepció preventiva i, per tant, pro – activa, de la seguretat, cal atribuir la incorporació d'elements nous a aquestes polítiques, de manera que a les mateixes ja no els hi 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 assegurí als seus membres la seguretat interior, reprimint i prevenint delictes....*

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

*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 tothom, 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 elles porten implícit un concepte de seguretat contingent, que cal ser reomplert en funció del 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 llur examen sorgiran prou elements per a fer una definició de seguretat vàlida i que presenti prou elements de concurrència per tenir una pacífica acceptació.

##### **a) La seguretat: un problema complex.-**

Malgrat que són moltes les veus que s'alcen en aquest sentit, molts responsables en matèria de seguretat continuen 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 postula 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 partenariat.*

Al seu torn, 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, 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-li respostes civils.*

D'altra banda, però, és que 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 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 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, que el ciutadà comú, si raonem 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 sentència 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 delicte 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. Es a dir, **no cal posar 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 ONU, 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 delicte, sinó en l'evitació del mateix i solventant els problemes de la comunitat. El que es vol, és que la policia faci coses diferents.**

Per concloure aquest punt, 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 a l'essència mateixa de la dignitat humana i a 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 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 Delicte i la Seguretat dels habitants", realitzada 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, vivenda, 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 delicte 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, vivenda, 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: *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 y 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 es desenvolupar un bé comú i no consisteix, sobretot, en fer de policia o en 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 de seu 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 als 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", realitzada a Costa Rica els dies 9 a 13 d'octubre de 1995 s'expressa en el sentit següent en el seus 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 seus punts 6.a), 6.b), 6.c) i 6.d), recomana el següent:

- (...) , evitar els carrers deserts per la tarda, garantir dins de la mesura del possible 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 desfavorits, 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 partenariat 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 recolzament 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'altre, 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, esmunyir-se al transport públic o incomplir normatives sobre sorolls) però, malgrat això, no entren dins de 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 a 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", realitzada a Costa Rica els dies 9 a 13 d'octubre de 1995, on resulta evident que una part de 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 que desconèixer la gravetat*

*d'altres delictes amb freqüència impunes, com els de corrupció, delinqüència econòmica internacional i tràfic d'armes.*

Es precedent d'aquesta definició més moderna la de 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.*

Comptat i debatut, doncs, la gran delinqüència no afecta, de manera habitual, a la percepció d'inseguretat dels ciutadans, el que sí afecta a aquesta percepció és la delinqüència ordinària. D'aquesta forma, podem dir que el delicte no és la causa exclusiva (encara que sí una d'elles) que afecta a la sensació subjectiva d'inseguretat dels ciutadans: d'una banda, els delictes ordinaris (contra la vida, contra la propietat i contra la llibertat sexual); d'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 conceptuar 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 Costa Rica també fa esment, de manera indirecta a aquesta concepció subjectiva de la seguretat al afirmar:

*És de gran importància que els mitjans de comunicació col·lectiva encarin la notícia sobre el delicte de manera responsable, racional i objectiva, perquè 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 que 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. L'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	Cívics
Delicte ordinari	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 als 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 malmès les antigues relacions rurals que auxiliaven i, fins i tot, substituï en, a 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, realitzada 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 de recolzament i capacitació els ajuntaments per 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 diu quelcom semblant:

*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, i tendir 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 semblants termes, 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 en 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 ciutadà (atès el caràcter fonamentalment urbà del fenomen de la seguretat) i, per una altra banda, són els ciutadans (la comunitat) els qui, mitjançant la participació ciutadana, han de definir quin servei volen i amb quines característiques, resulta evident que, per tal de formular una política de seguretat municipal s'ha de fer comptant amb els ciutadans.

En definitiva, la idea que es defensa, és que **mitjançant l'existència d'un fòrum assessor de seguretat municipal, 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 verifiquin llur 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 a nivell districte o, millor de barri, de manera que el concepte de seguretat sigui el més proper possible al ciutadà, per tal d'apropar el màxim, també, la idea de 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 als sector públic, ans al contrari, el sector privat (Associacions de veïns, ONG, empresaris i d'altres) ha d'involucrar-se en garantir la seguretat.**

Aquesta cooperació entre un ens públic i altre 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 tant aviat com ells mateixos comencin a resoldre els seus propis problemes.

- 2) **Nivell consultiu:** Són els ciutadans els qui saben 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 a nivell 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 s'hi verifica llur 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), garantint dels 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 seguretat 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 necessitats de col·laboració amb la comunitat, la societat o el ciutadà, per exemple, en els seus punts:

*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 s'escau, afavorir la cooperació amb d'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 em avançat, pel que fa a les polítiques de seguretat, en aquest punt de l'escrit, 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**
- B) **Que, consegüentment, la seguretat és un fenomen transversal, ja que en la seva generació (o en la manca d'aquesta) poden intervenir-hi diferents polítiques públiques de diferents disciplines i administracions.**
- 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 a 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.**

Barcelona, maig de 2002.

## BIBLIOGRAFIA:

- Baratta, Alesandro. *El concepte actual de seguretat a Europa*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8. Barcelona, 2001.
- Brodat, Ricard. *De la burocràcia als resultats*. Entorn. Calvià (Mallorca). 1999.
- Brodat, Ricard. *Per un ajuntament receptiu: un enfocament estructural*. Papers de Formació. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2000.
- Brodat, Ricard. *Projecte de Servei Integrat d'atenció al públic per a l'Ajuntament de Calvià*. Ajuntament. Calvià (Mallorca). 1999.

- Buitenhuis, Albert. *Cap a la diversitat: assumpcions, línies d'aproximació i efectes*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 1. Barcelona, 1997.
- Carrer, Francesco. *Seguretat i espai urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 9. Barcelona, 2001.
- Curbet, Jaume. *La Era del Risc*. Seguretat Sostenible, núm. 1. 2001.
- Chinchilla, Laura. *La Seguridad Comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad y participación ciudadana*. Revista Diálogo Centroamericano, núm. 37. San José de Costa Rica. 1999.
- Diego García, Joan. *Presente y Futuro de la policía*. Barcelona. Article inèdit i sense data.
- Diferents autors. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis autonòmics. Escola de policia de Catalunya, Barcelona, 2000.
- Diferents autors. Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea. *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Siglo XXI, México, D.F., 1997.
- Dominguez, Josep Lluís i Virgili, Xavier. *La seguretat i la policia, entre modernitat i posmodernitat (...)*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Gil Márquez, Tomás. *Modelo policial y forma de Estado en España*. Atelier, Barcelona, 1999.
- Gras, Martín. *Curso de Seguridad Pública Comunitaria*. Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, 2002.
- Guillén, Francesc. *La utilitat de les legislacions dures com a estratègia de seguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis. *La policía*. Acento, Madrid, 1998.
- Padovan, Dario. *Indicadors de Seguretat en el medi urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8. Barcelona, 2001.
- Recasens, Amadeu. *Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes complexes per a societats complexes*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8. Barcelona, 2001.
- Recasens, Amadeu. *Elements emergents d'inseguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Van den Berge, Herman. *Les polítiques de seguretat als Països Baixos*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.
- Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires, 2000.
- Ward, Richard. *De les "finestres trencades" a la "tolerància zero"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 6-7. Barcelona, 2001.

### **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 de...*, Valencia, 2002.
- Seminario de Reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes. *Declaración Final*. San José de Costa Rica. 1995.

# 6. Risc per a la seguretat personal

Diego Torrente

Els estudis d'opinió pública revelen que la seguretat ciutadana és una preocupació important per a la població. També és un risc cada vegada més sensible políticament. L'Observatori del Risc comença amb aquest capítol una nova línia de senyals sobre l'estat de la seguretat ciutadana a Catalunya. Aquest primer text té quatre objectius: en primer lloc, discutir la mateixa noció de *seguretat ciutadana*; en segon lloc, proposar un sistema d'indicadors per analitzar-la; en tercer lloc, aplicar aquests indicadors a l'anàlisi de l'evolució de la seguretat a Catalunya en l'última dècada, i, finalment, comparar la situació de Catalunya amb la d'altres països europeus. En els pròxims informes anuals, s'hi analitzarà l'evolució de la situació aplicant aquests indicadors i s'aprofundirà en l'anàlisi a fons d'una temàtica d'actualitat.<sup>1</sup>

## Què és la seguretat ciutadana?

En termes sociològics, el concepte de *seguretat ciutadana* és força imprecís. La seguretat ciutadana és, per definició, la «seguretat-dels-ciutadans». Però la seguretat de la població és una qüestió molt àmplia i que va més enllà dels graus de delinqüència, que és com s'entén habitualment.<sup>2</sup> Hi ha altres accep-

cions que estenen el terme als problemes de convivència, de civisme o, fins i tot, de qualitat ambiental. Aquestes visions barregen les normes penals, les regles administratives i els valors cívics. Però la seguretat es pot entendre de manera encara més àmplia. La seguretat de les persones té vessants econòmics, de benestar, de salut o afectius. Això no és solament una qüestió filosòfica. Els estudis indiquen que hi ha una correlació entre el sentiment d'inseguretat ciutadana i les incerteses laborals, econòmiques, de salut o emocionals de les persones.<sup>3</sup> També que hi ha una relació entre la delinqüència i les condicions de vida de la població. Sent conseqüents amb aquesta visió, la seguretat ciutadana hauria de definir-se com el conjunt de les condicions necessàries perquè les persones puguin desenvolupar totes les seves capacitats. La noció de seguretat no està tan allunyada de les nocions de qualitat de vida, benestar o salut. D'altra banda, la seguretat ciutadana entronca amb les «altres» seguretats, com la del medi ambient, el trànsit o la seguretat laboral. Totes estan connectades. La seguretat de les persones o és integral o no és res.

La «seguretat» no és quelcom absolut, inamovible i fora dels valors, els problemes o els conflictes socials. El que es considera segur o no, així com

1

He de manifestar el meu agraïment a l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona per les facilitats d'accés i el suport donat en analitzar dades de la Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i Victimització de Barcelona.

2

El mateix terme *delicte* s'utilitza com si fos un concepte sociològic, però és normatiu i variable. Un delicte és una conducta prevista i sancionada per les normes penals. Hi ha molts tipus de desviacions i transgressions. No té res a veure sociològicament una estrebada de bossa, el tràfic organitzat de droga o una prevaricació judicial. Els perfils dels perpetradors, les seves motivacions, el grau d'impunitat, les tècniques de comissió, les connexions organitzatives, el tipus de víctima típic o el grau d'amenaça per a la societat i l'Estat són ben diferents.

3

HOLLAWAY, W i JEFFERSON, T: «The risk society in an age of anxiety: situating fear of crime» a *British Journal of Sociology* 1997, vol. 48, núm. 2, pp. 255-266.

La seguretat no és un valor absolut i està impregnada de conflictes, ja que la seguretat d'uns pot esdevenir la inseguretat dels altres.

els graus de tolerància al risc varien segons les societats i els temps. Un bon exemple és la situació dels països rics. Les societats modernes, en el seu afany d'ordre i racionalitat, busquen que tot estigui controlat i previst, creant així una expectativa alta de seguretat. Qualsevol petit incident és viscut, de vegades, com a intolerable. La paradoxa és que, en un món globalitzat, les incerteses vitals són creixents i l'angoixa també. En aquest sentit, és útil el concepte d'ansietat que Anthony Giddens desenvolupa. L'estat d'ansietat té a veure amb les mancances de certes que el sistema social en conjunt produeix en els individus. El concepte va més enllà d'un sentiment de por o d'inseguretat associat a un risc o un tema puntual —com ara el delictes. Sota aquesta visió, la por al delictes és més un desplaçament d'altres pors, com les incapacitats de la vellesa, la manca de sentit de l'existència o el món hostil contemporani. D'altra banda, la seguretat no és un valor absolut i està impregnada de conflictes, ja que la seguretat d'uns pot esdevenir la inseguretat dels altres.

Una dificultat en l'estudi de la seguretat ciutadana és que molts dels estudis existents parteixen d'una definició de seguretat com a contenció del delictes comú i no d'aquesta visió complexa. Això vol dir que no sabem bé, per exemple, fins a quin punt podria explicar-se per altres incerteses vitals com el grau de salut, les carències de capital social o el sentiment de solitud. D'altra banda, els delictes de carrer, que tant acaparen l'atenció, són el menys importants en termes de costos econòmics globals per a la societat, i els menys amenaçadors en termes polítics i de convivència democràtica. Ho són molt

més els delictes de coll blanc, de l'Estat o la criminalitat organitzada. Aquest error d'enfocament es reflecteix en l'anàlisi i també en les polítiques. De vegades, es parteix de definicions estretes d'inseguretat; a més hem trossejat artificialment el terreny d'acord amb visions corporatives i institucionals. Criminòlegs, enginyers, policies, metges, psicòlegs, sociòlegs, bombers donen visions parcials d'una realitat on tot està connectat. Afortunadament, cada vegada més, i davant el problemes complexos de la seguretat, es veu la necessitat que hi hagi visions transversals i globals.

La idea de seguretat és multidimensional. Qualsevol problema de seguretat no s'entén si abans no s'analitza la relació entre les seves tres dimensions: l'objectiva, la subjectiva i la tolerable. La dimensió objectiva o real té a veure amb la quantitat i el tipus d'incidents que es produeixen; és una qüestió estadística. Els factors en la delinqüència es relacionen amb variables tan diverses com l'estructura de la població, les oportunitats per al delictes que ofereix l'estil de vida de les persones o les seves rutines quotidianes. La dimensió subjectiva es relaciona amb com les persones i els grups perceben els riscos; és una qüestió sociopsicològica. La tercera dimensió té a veure amb la tolerància davant el risc; és una qüestió política i de presa de decisions. Les tres dimensions són relativament independents. Davant un fet, les persones el perceben, n'avaluen l'acceptabilitat i adopten conductes conseqüents. Per tant, els problemes d'inseguretat ciutadana es poden analitzar com a riscos sempre que l'anàlisi no es redueixi al risc objectiu, sinó que abasti el risc percebut i el tolerable. D'altra banda també es poden introduir factors correctors de

vulnerabilitat o protecció. I, atès que la seguretat té dimensions polítiques, també s'ha de parar atenció a les demandes de la població, així com a les prioritats en les polítiques públiques i les tendències en el mercat privat i el tercer sector.

### La mesura de la seguretat

Hi ha tres fonts d'informació bàsiques per conèixer els problemes de seguretat d'una comunitat: els controladors —policia, tribunals, inspeccions, centres diversos, etc.—, les víctimes i els transgressors. Per recollir-ne dades, es poden fer servir diferents tècniques. Les més utilitzades són, respectivament, les estadístiques policials, les enquestes de victimització i les enquestes d'autoinculpació.

El *controladors* ofereixen dades sobre els problemes que atenen ells; normalment són xifres sobre infraccions o delictes processats. Les *víctimes* poden relatar les seves experiències, pors o demandes, i ofereixen un panorama de dades al voltant de la inseguretat tal com la viuen elles. Els *transgressors* i els delinqüents poden parlar de les seves activitats, visions i intencions. Les dades són de transgressions o delictes reconeguts, és a dir, les tres fonts mesuren coses diferents. D'altra banda, cada font i cada tècnica té les seves pròpies limitacions. Així, les estadístiques policials tendeixen a registrar delictes de carrer —no de coll blanc— comesos per joves, homes i de classe social baixa. Les enquestes de victimització tenen dificultat per captar els successos amb víctima col·lectiva, com els mediam-bientals i els comesos per organitzacions i professions. Les enquestes d'au-

toinculpació tenen problemes greus de manca de resposta. Al final, les diferents fonts tendeixen a sobrerrepresentar les infraccions i els delictes de carrer i a infrarepresentar els altres.

Per tant, no hi ha ni una font ni una tècnica ideal per avaluar la seguretat dels ciutadans. El sociòlegs i els criminòlegs acostumen a fer les seves anàlisis a partir de diverses fonts i dades. De tota manera —i posats a triar-ne una—, les enquestes de victimització són, dins les limitacions esmentades, les que ofereixen una visió més pròxima a la realitat de la població. És per això que es trien aquí com a base dels indicadors d'inseguretat. Els estudis de victimització compten ja amb una certa tradició a Catalunya. L'Enquesta de victimització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, precursora de l'Enquesta de seguretat pública de Catalunya (iniciada el 1998), funciona des del 1983.<sup>4</sup> Ofereix dades sobre vandalisme, delinqüència comuna, percepció de seguretat i valoració de la policia. Els delictes que analitza s'agrupen en sis àrees.<sup>5</sup> En canvi, no aprofundeix en altres qüestions, com els delictes de coll blanc, els valors i la tolerància, les incerteses vitals dels ciutadans, els seus graus de vulnerabilitat o les demandes de seguretat.

Una dificultat afegida en l'anàlisi de la inseguretat ciutadana rau en els indicadors. Els indicadors són variables o dades concretes que s'utilitzen com a aproximació a una realitat o un concepte complex que s'intenta mesurar. Tal com es fa palès, la seguretat de les persones és quelcom complex que no es pot reduir a quatre indicadors bàsics. El fet d'utilitzar-los sempre implica un reduccionisme i la seva tria està plena de controvèrsies teòriques i polítiques.<sup>6</sup>

4

SABATÉ, J.: *L'enquesta de victimització de Barcelona i de l'Àrea Metropolitana, vint-i-dos anys: Una proposta d'anàlisi de la seguretat urbana des de l'administració local*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, 2005. p. 247.

5

Els delictes contra els vehicles són robatoris (o intents) del cotxe, moto, bicicleta i sostracció d'objectes del vehicle. Els delictes contra el domicili són el robatori (o intent) a l'habitatge principal. Els fets contra les segones residències són robatori (o intent) a la segona residència. Els fets contra els comerços són robatori (o intent) i atracament (o intent). Els delictes rurals són robatori (o intent) de maquinària agrícola, bestiar, productes del camp. Els fets contra la seguretat personal són robatori (o intent) de bossa o cartera, estrebada, atracament, agressions sexuals, amenaces i violència. A partir de l'any 2003 s'inclou el robatori (o intent) del mòbil. Al marge dels delictes, la vandalització fa referència a la destrucció d'objectes o accessoris del vehicle, destrucció a l'habitatge habitual, segona residència, productes del camp o maquinària agrícola.

6

Un exemple de les limitacions dels indicadors són els que es fan servir per mesurar el que s'anomena *sensació d'inseguretat ciutadana*. El sentiment d'inseguretat o el de por són força complexos psicològicament, però els mesurem a partir de preguntes senzilles com: «En quina mesura se sent segur caminant sol/a pel seu barri quan és fosc?». S'assumeix que a més percepció de risc, més por. Aquest tractament tendeix a obviar dues coses: primer, que la por és socialment construïda i, segon, les biografies de les persones.

D'altra banda, els indicadors poden ser més o menys elaborats segons si volen descriure la realitat o explicar-la. A Catalunya s'utilitzen ja alguns indicadors descriptius sobre seguretat ciutadana com els dels informes anuals de l'Enquesta de seguretat pública de Catalunya que publica el Departament d'Interior de la Generalitat (<http://www.gencat.net/interior/>).

Els indicadors de risc real (o objectiu) mesuren el nombre i les característiques dels incidents produïts que afecten la seguretat de la població. Es calculen a partir de dades objectives, o objectivades, sovint recollides per un observador extern i d'acord amb uns criteris pautats.

### Indicadors de risc

En aquest punt es proposa un sistema d'indicadors sobre la seguretat ciutadana a Catalunya amb dades que provenen de diverses fonts. Els indicadors són sintètics, descriptius i imperfectes, ja que no capten tota la complexitat esmentada. S'han construït a partir de les fonts i les dades disponibles. El sistema consta de sis pilars (*vegeu* la taula 1). D'una banda estan les tres dimensions bàsiques de la seguretat: els graus de risc real, risc percebut i risc tolerable. Altres qüestions importants són les desigualtats en seguretat, les demandes de seguretat i, finalment, els indicadors sobre el funcionament de les polítiques de seguretat. Tots són factors diferents, autònoms, i alhora relacionats, de la seguretat.

Els indicadors de *risc real* (o *objectiu*) mesuren el nombre i les característiques dels incidents produïts que afecten la seguretat de la població. Es calculen a partir de dades objectives, o objectivades, sovint recollides per un observador extern i d'acord amb uns criteris pautats. Les fonts poden ser institucionals —policia, jutjats, inspeccions, etc.— o populars —enquestes de victimització. Aquestes dades, seguint la fórmula clàssica de Risc = Probabilitat x Danys, haurien de fer referència tant a la inci-

dència com al dany produït. La seguretat pot veure's afectada per incidents no considerats delictes, com ara actes de vandalisme o incívics, delictes comuns, organitzats o de coll blanc. El problema és que la visibilitat dels fets, així com la disponibilitat i la qualitat de la informació, varia segons el tipus d'incident i la font. Pels fets incívics i la delinqüència comuna s'utilitzen les dades de l'Enquesta de seguretat pública de Catalunya (ESPC); pels delictes de coll blanc s'empren dades d'agències especialitzades, i per la delinqüència organitzada s'usen dades policials.

Les conductes incíviques i vandàliques deterioren la sensació de seguretat. L'extensió del vandalisme es calcula a partir del percentatge de persones que declaren en l'ESPC que han sofert, almenys, un incident de destrosses en alguna propietat. Hi ha diversos problemes al voltant d'aquest indicador. En primer lloc, les destrosses són solament una part de les conductes incíviques; en segon lloc, es refereixen a propietats privades i no públiques —en aquest últim cas, com que les víctimes són col·lectives, no es poden quantificar mitjançant una enquesta de victimització; en canvi, sí que poden haver-hi apreciacions subjectives per part de les persones enquestades—, i un tercer problema és que, malgrat que en la majoria dels casos són petites, de vegades poden constituir delictes de danys.

L'extensió de la delinqüència comuna —és a dir, la de carrer i la que més genera consciència de víctima— es calcula a partir de l'índex global d'incidència i prevalença. Com aquest indicador és global i barreja delictes diferents, les dades es desglossen per àmbits delictius: vehicles, domicili, segona residència, comerços, rural i per-



sonal. Els danys s'expressen en forma de pèrdues i costos econòmics ocasionats a les víctimes, així com per l'impacte psicològic declarat per aquestes.

La delinqüència organitzada i la de coll blanc causen un gran dany a la societat, però, generalment, són poc visibles per al ciutadà. Per aquesta raó, les enquestes de victimització no poden oferir bones dades al respecte. D'altra banda, les estadístiques policials no distingeixen quins delictes són delinqüència organitzada, de coll blanc i comuna. L'indicador proposat per mesurar l'extensió de la delinqüència organitzada, malgrat que mesura més l'eficàcia de la policia que no pas la realitat del carrer, és la mitjana de detinguts a cada detenció policial. Disortadament, aquesta informació no apareix a les memòries dels mossos. La delinqüència de coll blanc comprèn els delictes comesos per professionals i organitzacions legals, així com conductes punibles de persones amb una posició pública —ja siguin funcionaris o polítics. La dificultat per treure'n indicadors és la baixa visibilitat extrema i la percepció social d'aquestes conductes, fins i tot per a la policia. L'única aproximació possible són les dades d'inspeccions especialitzades, com les d'Hisenda, Treball o Consum, entre d'altres. El problema és que la capacitat de detectar casos és limitada i especialment per certs tipus de situacions. Les seves estadístiques ens diuen quants casos s'han processat, però no quants casos hi ha.

Els indicadors de *risc percebut* (o *subjectiu*) reflecteixen la percepció d'inseguretat o d'amenaça que sent la població. Una dificultat és que quan una persona declara sentir-se insegura no queda clar què entén per això. És a dir, no se sap si la seva inseguretat és pànic,

por o prudència. Malgrat tot, es proposen dos tipus d'indicadors de seguretat percebuda: l'avaluació del nivell de seguretat al barri o al municipi i el grau de civisme que percep en el lloc on viu. Tots dos són de l'ESPC.

Els indicadors de *tolerància al risc* mesuren les actituds i les conductes de les persones en resposta als fets i les persones que s'associen amb la inseguretat. Aquestes respostes poden ser diverses. Les persones poden tenir actituds de major o menor empatia cap als altres i les seves conductes. També poden iniciar conductes que veuen com a apropiades per garantir la seva seguretat, com protegir-se, canviar els seus hàbits, etc. Els indicadors poden ser valoracions subjectives sobre la gravetat o la inacceptabilitat d'uns fets determinats, la percepció d'amenaça de certs col·lectius, les mesures d'autoprotecció adoptades o les respostes de caire polític, com ara associar-se o mobilitzar-se. L'ESPC no recull gaire informació d'aquesta mena. Aquí s'utilitzen dos indicadors puntuals que sí que hi apareixen. Un fa referència a la tolerància enfront les persones i l'altre vers les conductes. El primer és la valoració que fa l'enquestat sobre la immigració. El segon és el percentatge d'incidents soferts que no es van considerar com a delictius per les persones enquestades.

Hi ha altres indicadors que mesuren les *desigualtats en seguretat* o, si es prefeix, les diferències en els graus de protecció i vulnerabilitat de les persones. Aquest tema és important perquè la seguretat objectiva i la seguretat subjectiva dels ciutadans es correlaciona amb la presència o l'absència d'incerteses i vulnerabilitat en diversos aspectes de la vida de les persones. No és només que diferents grups estan més exposats que

Els indicadors de *risc percebut* (o *subjectiu*) reflecteixen la percepció d'inseguretat o d'amenaça que sent la població.

altres a certs riscos, sinó que els incidents tenen diferent impacte en les persones en funció del seu grau de vulnerabilitat o protecció. La salut, la solitud, l'estat de l'economia, l'estabilitat de la feina o l'exclusió o la integració de les persones compten molt. També el nivell de benestar i la protecció social que reben de l'Estat. El nombre de delictes i el grau de por experimentat són més elevats en les persones excloses socialment. Aquesta connexió entre els riscos socials i els de l'anomenada *inseguretat ciutadana* és un dels aspectes on més insatisfactòria és la informació que tenim. De fet, en aquest informe no se n'ofereixen dades perquè no n'hi ha.

Els indicadors de *demandes de seguretat* recullen les adreçades a agències i organitzacions especialitzades, ja siguin públiques, privades o civils. Algunes són formals, com ara les denúncies o els contractes de serveis privats, i altres informals, com els contactes mantinguts. La policia també pot ser una institució moderna de serveis de seguretat preventiva. La idea que la policia és millor tenir-la lluny respon, en tot cas, a un model penal-reactiu. Es distingeix entre els indicadors de demanda, els de satisfacció amb el servei prestat, i el que podríem anomenar *pre-disposició a la demanda*, representada per la imatge social de les institucions de seguretat. Els indicadors introduïts en guany se centren en la policia com a institució de referència en els temes de seguretat ciutadana. La limitació d'aquest indicador és que, llevat de la denúncia penal, no entren en la naturalesa del servei demandant. Les demandes de seguretat poden ser múltiples i no totes passen per la resposta penal.

El indicadors sobre polítiques públiques de seguretat donen els paràme-

tres bàsics sobre els objectius i les prioritats en les actuacions de les institucions governamentals, així com el nivell d'esforç econòmic i humà dut a terme i els graus d'eficàcia i d'eficiència aconseguits. Les prioritats es coneixen analitzant els programes i les normatives engegades, però sobretot mirant on es gasten els diners. Els mitjans poden ser humans i materials, però també compta molt la bona informació i l'organització. Les plantilles policials i la despesa són indicadors del primer; el segon és més difícil de mesurar. El problema fonamental del cas català és que el desplegament d'un cos policial i el replegament d'altres complica i distorsiona les xifres i limita la seva comparabilitat. El nombre i el tipus d'intervencions o serveis acostumen a considerar-se indicadors d'eficàcia, però no és cert: mesuren el que es fa, però no el que s'aconsegueix. Els millors indicadors d'eficàcia mesuren la realitat i no l'activitat de les organitzacions. El problema sempre és quanta responsabilitat cal atribuir a les actuacions de les organitzacions en la variació dels resultats mesurats a la realitat. Davant aquesta dificultat, en el cas present s'ha optat per uns indicadors d'eficàcia i d'eficiència on es relacionen dades internes sobre l'activitat de la policia amb els recursos disponibles.

### Anàlisi de la seguretat catalana

Tal i com mostra la taula 6.2, la tendència de la delinqüència a Catalunya en l'últim decenni ha tingut un lleuger augment en la seva extensió (prevalença) més que no pas en la seva intensitat (incidència). Això vol dir que el nombre de delictes no ha crescut gaire, però que aquests han afectat a més persones.

El nombre de delictes i el grau de por experimentat són més elevats en les persones excloses socialment.

El indicadors sobre polítiques públiques de seguretat donen els paràmetres bàsics sobre els objectius i les prioritats en les actuacions de les institucions governamentals, així com el nivell d'esforç econòmic i humà dut a terme i els graus d'eficàcia i d'eficiència aconseguits.

El creixement és nota sobretot a partir de l'any 2003 on s'arriba al 17% en l'índex de prevalença, quatre punts més que el 1998. La qüestió del vandalisme es manté estable dins d'una banda del 7% de persones victimitzades. L'impacte psicològic que té la delinqüència en les persones també augmenta i ho fa de manera paral·lela a aquest índex. L'impacte econòmic dels delictes de carrer es manté dins una banda entre els 500 y els 800 euros, malgrat que any rere any fluctua. Les darreres dades corresponents al 2006 indiquen que la situació es manté en els nivells dels últims tres anys. El 2006, 17 de cada 100 catalans han patit un delicte del tipus que sigui i s'han produït quasi 24 delictes per cada 100 habitants. El que cal destacar d'aquestes dades és que, en els darrers anys, es manté estable el volum agregat de delinqüència comuna, però s'ha estès el nombre de víctimes. D'altra banda, la població es declara cada vegada més afectada pel fenomen en el pla psicològic.

Una vegada vist el panorama global, interessa saber quins delictes concrets són els que expliquen aquesta situació. La taula 6.3 mostra l'índex de prevalença delictiva per àmbits. Les xifres són sorprenents i preocupats. La responsabilitat per l'augment en el nombre de víctimes està en els incidents en l'àmbit personal. La resta de situacions no varia significativament. El problema és que aquests delictes comporten un grau més elevat de contacte físic i, per tant, de violència potencial i de por. Aquest delictes empitjoren clarament a partir de l'any 2002 amb un salt significatiu. En els anys successius es manté la tendència a l'alça, malgrat que l'últim any es produeix una petita millora, la qual no és tant si es veu que s'ha pro-

duït un augment en els delictes en l'àmbit dels comerços, un àrea on, sovint, també hi ha un cert contacte personal entre els delinqüents i els comerciants.

La taula 6.4 mostra els indicadors relatius a la percepció de seguretat per part de la població catalana. La tendència global en els últims anys va cap a un lleuger deteriorament. A més, es dona un fenomen significatiu: normalment, les persones acostumen a sentir-se més segures en els espais més pròxims i coneguts. És per això que la seguretat percebuda sol ser una mica més gran al barri que al municipi. En canvi, en els últims anys, els indicadors tendeixen a convergir. L'any 2002 es produeix una certa inflexió en la percepció de seguretat. Respecte al tema del civisme, la informació disponible és poca, ja que no hi han dades comparables fins l'enquesta del 2004. Malgrat tot, en els últims tres anys sembla haver-se produït un descens en la percepció de civisme. S'ha passat de qualificar la situació cívica per sobre de la situació delictiva, a una convergència de les xifres.

La taula 6.5 mostra un parell d'indicadors sobre la percepció dels catalans pel que fa a la immigració. D'entrada, cal dir que la percepció que la immigració és un problema no comporta necessàriament actituds intolerants. La resposta també es pot entendre en el sentit de «repte col·lectiu». D'altra banda, la tolerància cap als riscos de la inseguretat ciutadana abraça tant els fets i les conductes com els col·lectius de persones. Dissortadament, l'ESPC no aprofundeix gaire en el tema de la tolerància. Tenint en compte això, s'ha de dir que en els últims quatre anys ha augmentat un xic la valoració de la immigració com un problema de Catalunya. En

Normalment, les persones acostumen a sentir-se més segures en els espais més pròxims i coneguts. És per això que la seguretat percebuda sol ser una mica més gran al barri que al municipi.

aquest període, la qüestió es manté en la llista dels tres problemes principals per a un 30% dels catalans. Cal matisar que, en els anys 2003 al 2005, és el problema principal respectivament per a un 13, 19 i 20% de la població, és a dir, la proporció creix.

La taula 6.6 presenta tres grups d'indicadors relacionats amb les demandes de seguretat de la població adreçades a la policia i els jutjats. En els propers anys s'afegiran indicadors sobre demandes adreçades al mercat i la societat civil. El grup sobre la imatge social recull dades sobre la confiança que inspira la policia. S'ha pres la decisió d'incloure-hi els mossos i els policies locals, ja que són els dos pilars fonamentals de l'anomenat *model de seguretat de Catalunya*. El mossos mantenen una valoració alta —entre 7 i 7,5— en quant a la imatge dels seus serveis —amb independència de si s'han usat o no—, tot i que en els dos últims anys ha baixat lleugerament. Caldrà observar l'evolució dels pròxims anys per veure si els mossos mantenen el seu capital de prestigi social. Les policies locals sempre han estat cap al mig i un punt per sota d'aquesta valoració. Una vegada més, apareix l'any 2002 com a punt d'inflexió a la baixa en els indicadors, la qual cosa pot donar a entendre que l'augment de la prevalença delictiva ha portat un cert desgast en la imatge del cossos policials.

En el grup sobre demandes, cal distingir entre contactes més o menys informals amb la policia per qualsevol motiu, la comunicació, i la denúncia formal de delictes. Malgrat que alguns d'aquests indicadors han anat apareixent i desapareixent dels qüestionaris de l'ESPC, es poden traçar algunes tendències. Una primera constatació és

que els indicadors fluctuen any rere any dins unes bandes amples. Així, entre el 20 i el 30% de la població manté algun tipus de contacte amb qualsevol cos policial. Entre el 45 i el 60% dels delictes es comuniquen als cossos policials o jutjats, però només es formalitza una denúncia a entre el 40 i el 45% del casos —llevat de l'any 2001. Cal esmentar que els percentatges tant de contactes com de comunicació i denúncia de fets són alts, malgrat que no tant com en altres països, fet que evidencia una demanda de seguretat important, alhora que una fluïdesa en la relació de la policia amb la societat. El grup d'indicadors sobre satisfacció dels usuaris sobre els serveis policials rebuts en fer una denúncia mostra que es manté dins una banda estreta entre el 6,3 i el 6,7 sobre 10 punts. En termes acadèmics es podria dir que és un aprovat alt que no arriba al notable.

La taula 6.7 presenta algunes dades que poden servir per avaluar les polítiques públiques de seguretat dutes a terme a Catalunya. La primera precisió a fer és que a la seguretat catalana hi intervenen institucions de diferents àmbits. A més, els anys analitzats es corresponen amb un procés de desplegament del Cos de Mossos d'Esquadra i un repliegament del Cos Nacional de Policia i la Guàrdia Civil. Això, com es veurà, en complica l'anàlisi. La taula distingeix entre indicadors sobre mitjans i intervencions dels indicadors d'eficàcia i eficiència. S'ha de fer l'aclariment previ que la relació entre seguretat de la població i el sistema policial és la mateixa que entre salut i sistema sanitari. Un increment en la despesa o un augment en els mitjans sanitaris no millora, en la mateixa proporció, la salut de la població. La raó és que

El mossos mantenen una valoració alta en quant a la imatge dels seus serveis tot i que en els dos últims anys ha baixat lleugerament.

aquesta depèn d'altres factors, com ara la dieta, l'exercici físic, la higiene o les vacunes. En seguretat, l'esforç policial pot restar diluït en períodes de crisi econòmica, atur, desigualtats socials, crisis de certs valors, manca de cohesió social o tensions entre els grups.

En quant als mitjans, s'analitzen els pressupostos de la Direcció General de Seguretat Ciutadana i l'evolució de les plantilles dels mossos i policies locals. També es calcula una proporció de policies per cada mil habitants que no inclou els cossos del l'Estat espanyol. Els pressupostos mostren un ascens espectacular. En nou anys, entre el 1998 i el 2006 es multipliquen per 5,3. L'any 2006 representen 583 milions d'euros per a la Direcció General —uns 80 euros per cada ciutadà que viu a Catalunya. Aquest increment en els pressupostos no s'explica completament amb l'increment de plantilles dels mossos, ja que en el mateix període es multipliquen per dos. La resta es gasta en infraestructures, equips i despeses generals. Pel que fa a les plantilles de les policies locals, creixen un 11%, no arriba a mil agents, durant tot el període fins al 2005. Per tant, es fa un gran esforç en plantilles i diners, però la proporció de policies per cada mil habitants millora només en vuit dècimes (el 40%) entre el 1998 i el 2006. En la pràctica, aquest increment és menor, ja que en els primers anys encara era important la presència d'agents d'altres cossos a Catalunya. L'explicació de per què no es nota més l'esforç fet és l'augment important de la població catalana en el període pel fenomen immigratori.

Les dades sobre intervencions policials es basen en les estadístiques dels mossos d'esquadra. El que mostren és que els delictes registrats es multipli-

quen per 2,6 entre l'any 2000 i el 2005; les faltes es multipliquen per 3,2 en el mateix període i les detencions per 3,1. Aquestes xifres indiquen que la capacitat de captar denúncies és superior al creixement de les plantilles dels mossos en el mateix període (1,8). El que no queda clar és si la diferència és la que deixen de registrar els cossos estatals. És important el creixement en el nombre de faltes, un fenomen que es dona a tot l'Estat. Però la dada més significativa és l'increment en el nombre de detencions.

Els indicadors d'eficàcia, malgrat que no són els idonis, es mostren discrets. En primer lloc, i a partir de l'inici d'aquest segle, la població ha baixat la seva valoració sobre les polítiques de seguretat de la Generalitat respecte als últims anys de l'anterior centúria. El descens és gairebé paral·lel a l'augment de l'índex de prevalença delictiva. La resolució policial de delictes i faltes, ponderada pel nombre de denúncies, ha fluctuat bastant per sota del 40% i poc per sobre. És podria dir que hi ha un cert sostre de vidre al voltant d'aquesta xifra. Aquesta és una qüestió estructural que existeix, amb diferents taxes, a totes les policies. L'experiència és que, a mesura que augmenta la inseguretat, l'increment marginal d'eficàcia és menor. Atès que la resolució policial de casos no implica la detenció dels seus autors, s'afegeix un altre indicador sobre detencions per cada cent denúncies. En aquest cas les xifres fluctuen bastant anualment, però, aparentment, la variació rau per sota del que cabria esperar considerant els percentatges d'increment d'efectius dels mossos d'esquadra.

Per veure la relació entre els mitjans disponibles i la feina feta es plategen

En seguretat, l'esforç policial pot restar diluït en períodes de crisi econòmica, atur, desigualtats socials, crisis de certs valors, manca de cohesió social o tensions entre els grups.

Els delictes registrats es multipliquen per 2,6 entre l'any 2000 i el 2005; les faltes es multipliquen per 3,2 en el mateix període i les detencions per 3,1.

uns indicadors d'eficiència. El primer és el nombre de delictes i faltes resolts per cada mosso/a d'esquadra. La resolució de casos, controlada per la plantilla, ha anat millorant clarament fins a quasi duplicar-se. També ha millorat el nombre de detencions per agent en una proporció similar. En canvi, el nombre de delictes i faltes resolts per cada milió d'euros de pressupost pràcticament no ha variat si exclouem els millors resultats de l'any 2004. En tot cas, el que més crida l'atenció de les xifres és el baix nombre d'esclariment i detencions en termes absoluts per agent i encara més el gran cost que té resoldre els casos policials. La policia és un servei car i cal plantejar el debat de com optimitzar els recursos.

És segura Catalunya? Aquesta és una pregunta que només es pot respondre en termes comparatius. En relació amb l'Estat, Catalunya té una prevalença delictiva similar a València i més baixa que Madrid, Canàries o Andalusia, però per damunt d'altres comunitats autònomes.<sup>7</sup> La taula 6.8 recull dades de la International Crime Victims Survey (ICVS) referents al 1999. En aquesta edició de l'enquesta, va participar-hi Catalunya. El país hi apareixen ordenats per l'índex de prevalença: Anglaterra i Gales són els més insegurs d'Europa occidental; Catalunya es troba entre els més segurs en termes d'indicadors objectius. En canvi, la sensació percebuda d'inseguretat és la més alta dels països analitzats. D'altra banda, països com Holanda, Suècia o Dinamarca, amb una situació objectivament pitjor, tenen una percepció de seguretat més elevada. Fins i tot, Anglaterra i Gales tenen una percepció superior a la catalana. Un factor explicatiu podria ser el grau de protecció

social i la renda disponible dels països. Els aspectes més contradictoris de la realitat catalana s'observen en el fet que, malgrat aquesta alarma, l'índex de denúncia és dels més baixos en termes comparatius i, sobretot, la resistència a fer servir el sistema penal és molt alta. Tot plegat amb l'afegit d'una insatisfacció amb l'eficàcia policial.

Aquestes dades confirmen l'argument que la seguretat ciutadana és un complex d'incidents, percepcions i actituds que no es pot desvincular fàcilment de la cultura col·lectiva, però tampoc dels graus de benestar i protecció social i econòmica que una societat ofereix a les persones. En qualsevol cas, i a la vista de les dades presentades, el repte fonamental de la seguretat ciutadana a Catalunya és treballar per assolir una sensació de tranquil·litat i seguretat més gran. Catalunya és una comunitat segura en termes delictius, però que no té aquesta percepció. Per això, cal dur a terme més anàlisis sobre les causes de fons d'aquesta sensació col·lectiva, de les connexions amb altres incerteses vitals, i de les desigualtats en seguretat. En el pla de la seguretat objectiva, allò prioritari hauria de ser la contenció de la prevalença; és a dir, de l'aparició de noves víctimes. A Catalunya hi ha una societat tolerant, malgrat que temerosa, que demanda clarament més seguretat; una seguretat innovadora que no passi massa per estratègies penals. Això suposa un altre repte important per a les polítiques públiques; les institucions policials tenen un capital de confiança significatiu, malgrat que la imatge d'eficàcia no és tan gran. S'ha d'aprofitar aquest actiu —que ja mostra algun petit signe de desgast—, gestionant millor una por que podria arribar a posar en risc la tolerància, pa-

Catalunya té una prevalença delictiva similar a València i més baixa que Madrid, Canàries o Andalusia, però per damunt d'altres comunitats autònomes.

A Catalunya hi ha una societat tolerant, malgrat que temerosa, que demanda clarament més seguretat; una seguretat innovadora que no passi massa per estratègies penals.

7

HENRIQUE I. T. I TORRENTE, D.: *Cultura de la seguridad ciudadana en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2003. Col·lecció «Opiniones y Actitudes» núm. 44.

rant atenció a la qüestió del civisme i la convivència, i millorant els indicadors d'eficiència. Calen noves idees des de

l'àmbit polític per afrontar aquesta situació i treballar per augmentar la confiança de la població.

## BIBLIOGRAFIA

- BAYLEY, D. H.: *Police for the Future*. Nova York: Oxford University Press, 1994.
- BLACK, D. J.: «Production of crime rates» a *American Sociological Review* 1970, núm. 35, pp. 733-748.
- BOTTOMLEY, A. K., I CLIVE A. C.: *Understanding Crime Rates: Police and Public Roles in the Production of Criminal Statistics*. Farnborough: Gower, 1981.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: *Seguridad ciudadana y victimización*, Madrid: Banc de dades del Centro de Investigaciones Sociológicas, 1996. Estudi núm. 2.200.
- DEPARTAMENT D'INTERIOR: *Memòria del Departament d'Interior*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, diversos anys.
- DEPARTAMENT D'INTERIOR: *Enquesta de seguretat pública de Catalunya*. Barcelona: Departament d'Interior, Generalitat de Catalunya, diversos anys.
- FELSON, M.: *Crime and Everyday Life: Insight and Implications for Society*. Thousand Oaks: California, Pine Forge Press, 1994.
- FENNELL, P., et al. (eds.): *Criminal Justice in Europe: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- GABINETE DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD INTERIOR: *La criminalidad en España*. Madrid: Ministeri de l'Interior, butlletí estadístic, diversos anys.
- HOLLAWAY, W. I
- JEFFERSON, T.: «The risk society in an age of anxiety: situating fear of crime» a *British Journal of Sociology* 1997, vol. 48, núm. 2, pp. 255-266.
- KESTEREN, J. V., MAYHEW, P. I NIEUWBEERTA, P.: *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague: Ministry of Justice of Netherlands and National Institute for the Study of Criminality and Law Enforcement, 2000, p. 226.
- RUIDÍAZ, C.: *Los españoles y la inseguridad ciudadana*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- SABATÉ, J.: «Victimes i delinqüents» a GINER, S. (ed.): *La societat catalana*. Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya, 1998.
- SABATÉ, J.: *L'enquesta de victimització de Barcelona i de L'Àrea Metropolitana, vint-i-dos anys: Una proposta d'anàlisi de la seguretat urbana des de l'administració local*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, 2005.
- SABATÉ, J. I ARAGAY, J. M.: *La delinqüència a Barcelona: Realitat i por. Dotze anys d'enquestes de victimització*. Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans, 1998.
- THOMÉ, H. I.: *Victimització i cultura de la seguretat ciutadana en Europa*. Tesi Doctoral. Universitat de Barcelona, 2004.
- THOMÉ, H. I. I TORRENTE, D.: *Cultura de la seguretat ciutadana en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2003. CoHecció Opiniones y Actitudes núm. 44.
- TORRENTE, D.: *Desviación y delito*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.



# 6. Risc per a la seguretat personal



## Indicadors de risc

Taula 6.1. Sistema d'indicadors sobre la seguretat ciutadana

*Ambit de delinqüència comuna:*

- Índex de prevalença global de vandalisme
- Índex de prevalença i incidència globals delictiva
- Índex de prevalença per àmbits o categories de fets
- Mitjana dels costos econòmics per delicte
- Mitjana dels costos psicològics per delicte

*Ambit de delinqüència organitzada:*

- Mitjana de detinguts per detenció policial

*Ambit de delinqüència de coll blanc:*

- Sancions fiscals
- Sancions sobre consum
- Sancions laborals
- Sancions mediambientals

**Seguretat subjectiva:**

- Avaluació global de la inseguretat ciutadana en el municipi i barri
- Avaluació global del civisme al barri

**Tolerància:**

- Valoració sobre les minories
- Percentatge d'incidents soferts que no es consideren delictes

**Desigualtats en seguretat i vulnerabilitat:**

- Sentiment d'inseguretat segons el nivell de renda familiar
- Impacte econòmic del fet segons el nivell de renda familiar
- Taxa de victimització segons la nacionalitat d'origen
- Sentiment d'inseguretat segons la solitud, salut i satisfacció vital
- Sentiment d'inseguretat segons la valoració de l'entorn urbà

**Demandes de seguretat:**

*Imatge social:*

- Prestigi social de les institucions de seguretat

*Demanda:*

- Índex de contactes informals amb institucions de seguretat
- Índex de comunicació i denúncia de delictes a les autoritats

*Satisfacció:*

- Valoració dels serveis rebuts per institucions de seguretat

**Polítiques públiques de seguretat:**

*Recursos:*

- Pressupost públic en seguretat ciutadana
- Plantilles policials
- Polícies per a cada 1.000 habitants

*Actuacions:*

- Intervencions policials
- Programes engegats
- Lleis promulgades

*Eficàcia:*

- Valoració de les polítiques públiques de seguretat
- Percentatge de delictes i faltes resolts sobre el total de denúncies
- Detencions per cada 100 denúncies

*Eficiència:*

- Delictes i faltes resolts per cada policia
- Detencions per cada policia
- Delictes i faltes resolts per a cada milió d'euros de pressupost

Font: D. Torrente.


**Anàlisi de la seguretat catalana**
Taula 6.2. **Indicadors de seguretat objectiva (a Catalunya)**

Indicadors	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Vandalisme</b>									
Índex de prevalència (en %) <sup>(a)</sup>	...	7,4	6,3	4,7	3,8	7,8	7,0	...	...
<b>Delinqüència comuna</b>									
Índex de prevalència (en %) <sup>(a)</sup>	12,8	13,7	14,9	12,7	15,4	17	17,5	17,3	16,9
Índex d'incidència (en %) <sup>(b)</sup>	19,1	23,9	24,1	23,4	19,5	22,2	22,8	...	23,7
Costos econòmics per víctima (en euros)	779,0	567,0	624,0	879,0	793,0	686,0	466,0	...	575,0
Impacte psicològic (escala de 0 a 10) <sup>(c)</sup>	5,2	5,5	5,7	5,5	5,3	6,4	6,1	6,1	6,1

Font: Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i de Victimització de Barcelona. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Notes: Els delictes inclosos són: robatoris (o intents) del cotxe, moto, bicicleta; sostracció d'objectes del vehicle; robatori (o intent) a l'habitatge principal o segona residència; robatori (o intent) al comerç i atracament (o intent) al comerç; robatori (o intent) de maquinària agrícola, bestiar, productes del camp; robatori (o intent) de bossa o cartera i estrebada; atracament, agressions sexuals, amenaces i violència. La vandalització inclou la destrucció d'objectes o accessoris del vehicle, destrucció a l'habitatge habitual, segona residència, productes del camp, o maquinària agrícola.

(a) L'índex de prevalença és el percentatge de la població que ha patit almenys un incident o delictes en l'any de referència.

(b) L'índex d'incidència el nombre de delictes que s'han produït per cada cent habitants en l'any de referència.

(c) El valor «0» vol dir que no li va afectar gens i 10 que li va afectar moltíssim.

Taula 6.3. **Índex de prevalença en els diferents àmbits de delinqüència (Catalunya)**

Àmbits*	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vehicles privats	6,6	7,4	6,4	6,0	6,4	7,6	7,4	6,9	7,2
Domicili	1,7	1,6	1,8	2,0	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
Segona residència	0,9	0,7	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Comerços	1,1	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6	0,9
Entorn rural	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6	0,4
Personal	2,9	3,7	5,6	3,7	6,3	7,1	7,9	8,2	7,8

Font: Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i de Victimització de Barcelona. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Notes: L'índex de prevalença és el percentatge de la població que ha patit almenys un delictes en l'any de referència.

\* Els delictes contra els vehicles són robatoris (o intents) del cotxe, moto, bicicleta i sostracció d'objectes del vehicle. Els delictes contra el domicili són el robatori o intent de l'habitatge principal. Els fets contra les segones residències són robatori o intent de la segona residència. Els fets contra els comerços són robatori o intent, i atracament o intent. Els delictes rurals són robatori o intent de maquinària agrícola, bestiar, productes del camp. Els fets contra la seguretat personal són robatori o intent de bossa o cartera, estrebada, atracament, agressions sexuals, amenaces i violència.

Taula 6.4. Indicadors de seguretat percebuda a Catalunya segons l'any

Indicadors:	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nivell de seguretat al municipi (Escala 0-10)*	6,9	7,2	6,9	6,7	6,0	6,3	6,0	6,1	6,0
Nivell de seguretat al barri (Escala 0-10)*	7,2	7,5	7,2	7,1	6,2	6,6	6,1	6,1	5,9
Nivell de civisme al barri (Escala 0-10)*	...	...	...	...	...	...	6,7	6,4	6,1

Font: Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Notes: \* El valor «0» vol dir que no n'hi ha cap i 10 que n'hi ha moltíssim. El nivell de seguretat al barri es pregunta només en els grans municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Taula 6.5. Indicadors d'inseguretat tolerable (Catalunya)

Indicadors	2003	2004	2005	2006
Valoració sobre el grau en que és un problema la immigració (Escala 0-10)*	6,9	7,1	...	7,5
Població que cita la immigració entre els tres primers problemes de Catalunya (en %)	30,8	27,5	32,1	30,6

Font: Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i de Victimització de Barcelona. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Notes: \* El valor «0» vol dir que no és un problema a Catalunya i «10» que és uns dels problemes principals a Catalunya.

Taula 6.6. Indicadors de demandes de seguretat (Catalunya)

Indicadors:	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Imatge social de les institucions de seguretat:</b>									
Valoració dels serveis de Mossos (Escala del 0 al 10) <sup>(a)</sup>	...	7,2	7,5	7,3	6,7	6,9	7,0	6,8	6,5
Valoració dels serveis de la Policia Local (Escala del 0 al 10) <sup>(a)</sup>	...	6,4	6,5	6,7	6,1	6,2	6,2	5,9	6,0
<b>Demanda de seguretat:</b>									
Població que entra en contacte amb la Policia (en %) <sup>(b)</sup>	29,1	36,7	25,3	23,3	...	...	...	...	31,4
Índex de comunicació de delictes a la Policia o Jutjat (en %) <sup>(c)</sup>	58,8	50,2	46,9	56,7	47,9	46,6	...	...	...
Índex de denúncia de delictes a la Policia o Jutjat (en %) <sup>(d)</sup>	...	43,0	40,1	50,8	41,3	39,6	44,0	...	45,9
<b>Satisfacció dels usuaris amb els serveis de seguretat:</b>									
Valoració global dels serveis policials al fer una denúncia (tots el cossos) (Escala del 0 al 10) <sup>(e)</sup>	...	...	6,3	6,3	6,3	6,4	6,7	6,3	6,6

Fonts: Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i de Victimització de Barcelona. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Notes: (a) La valoració dels serveis es fa amb independència de si s'han usat. El valor «0» vol dir que són pèssims i «10» que són excel·lents.

(b) És el percentatge de persones de la població general que entren en contacte amb qualsevol Cos per qualsevol via i tema durant l'any de referència.

(c) És el percentatge de víctimes o testimonis que comuniquen el delicte a aquestes autoritats amb independència de si signen o no una denúncia.

(d) És el percentatge de víctimes que signen una denúncia pel delicte patit.

(e) La valoració la fan les persones que denuncien. El valor «0» vol dir que els serveis són pèssims i «10» que són excel·lents.

Taula 6.7. Indicadors sobre les polítiques públiques de seguretat (Catalunya)

Indicadors	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Mitjans:</b>									
Pressupost de la Direcció General de Seguretat Ciutadana (en milions d'euros) <sup>(a)</sup>	109,4	131,9	163,5	201,6	233,6	275,2	339,3	416,8	583,1
Plantilla de Mossos d'Esquadra	4.497	5.236	5.997	6.681	7.374	8.283	9.306	10.577	11.766
Plantilla de Polícies Locals	8.378	...	8.913	8.964	9.113	...	...	9.297	...
Polícies a Catalunya per cada 1.000 habitants <sup>(b)</sup>	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9
<b>Intervencions:</b>									
Delictes	...	...	37.409	42.830	45.261	57.626	78.754	96.776	...
Faltes	...	...	25.588	25.743	28.898	41.185	59.775	82.484	...
Detencions	...	...	7.936	9.520	11.331	13.880	19.721	24.310	...
<b>Eficàcia:</b>									
Valoració social de les polítiques de seguretat ciutadana de la Generalitat (0-10) <sup>(c)</sup>	...	6,2	6,6	6,3	5,3	5,8	5,7	5,7	5,9
Percentatge de delictes i faltes resolts pels Mossos sobre el total de denúncies <sup>(d)</sup>	27,9	29,6	34,8	34,8	36,4	35,6	43,5	39,8	...
Detencions per cada 100 denúncies <sup>(e)</sup>	...	...	12,6	13,8	24,4	19,8	14,2	13,6	...
<b>Eficiència:</b>									
Delictes i faltes resolts per cada mossos/as	...	...	3,6	3,6	3,7	4,2	6,5	6,7	...
Detencions per cada mossos/as	...	...	1,3	1,4	2,5	2,4	2,1	2,3	...
Delictes i faltes resolts per cada milió d'euros de pressupost <sup>(f)</sup>	...	...	134	118	116	128	178	122	...

Fonts: Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i de Victimitació de Barcelona. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Estadístiques anuals del Cos de Mossos d'Esquadra. Generalitat de Catalunya. Anuaris de l'Institut d'Estadística de Catalunya. Generalitat de Catalunya.

Notes: (a) És el pressupost de la Direcció General de Seguretat Ciutadana del Departament d'Interior de la Generalitat.

(b) Només es computa el nombre de agents dels Mossos d'Esquadra i Polícies Locals. Les xifres de població són les del Idescat

(c) El valor «0» vol dir que la política és pèssima i «10» que és excel·lent.

(d) És la mitjana de delictes i faltes resolts.

(e) Es contenen les detencions i no els detinguts.

(f) Es refereix al pressupost de la Direcció General de Seguretat Ciutadana.

Taula 6.8. Indicadors de seguretat per països (1999)

Indicadors	Anglaterra									
	i Gales	Holanda	Suècia	Polònia	Dinamarca	França	Bèlgica	Catalunya	Suïssa	Portugal
<b>Seguretat real:</b>										
Prevalença de la victimització (en %) <sup>(a)</sup>	26	25	25	23	23	21	21	<b>19</b>	18	16
Incidència de la victimització (en %) <sup>(b)</sup>	55	48	46	40	35	34	33	<b>29</b>	43	26
<b>Seguretat percebuda:</b>										
Persones que se senten insegures (en %) <sup>(c)</sup>	27	18	15	34	17	22	21	<b>35</b>	24	27
<b>Tolerància:</b>										
Població que prefereix pena de presó per robatori en domicili (en %) <sup>(d)</sup>	51	37	31	...	20	12	21	<b>7</b>	...	26
<b>Protecció:</b>										
Satisfacció amb la situació econòmica de la llar (en %) <sup>(e)</sup>	65	...	67	35	...	56	...	<b>63</b>	84	57
<b>Demandes de seguretat:</b>										
Taxes de denúncia de delictes (en %) <sup>(f)</sup>	53	58	57	40	56	49	53	<b>41</b>	52	36
<b>Polítiques de seguretat:</b>										
Satisfacció amb l'eficàcia policial (en %) <sup>(g)</sup>	72	52	61	46	71	65	64	<b>53</b>	67	77

Font: John van Kesteren, Pat Mayhew, i Paul Nieuwebeerta, Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey (The Hague: Ministry of Justice of Netherlands and National Institute for the Study of Criminality and Law Enforcement, 2000), 226 pp.

Notes: (a) La taxa de prevalença és el percentatge de la població que ha estat víctima d'un delictes almenys una vegada durant l'any 1999. Està basat en onze delictes: agressió, incident sexual, atracament, subtracció d'objecte personal, robatori de motocicleta i bicicleta, robatori d'automòbil, robatori d'objectes de l'interior del vehicle, vandalisme en vehicle, robatori en domicili i intent de robatori en domicili.

(b) La taxa d'incidència és el nombre de delictes per 100 habitants durant l'any 1999. Està basat en el mateixos delictes que la taxa de prevalença.

(c) Percentatge de població que declara sentir-se «una mica» o «bastant» insegura caminant sol/a al seu barri quan és fosc.

(d) Percentatge de població que prefereix una pena de presó sobre una alternativa. La pregunta formulada és: «Quina pena consideraria vostè més apropiada per un lladre de 21 anys que roba un televisor per segona vegada a una llar?».

(e) La pregunta fa servir una escala de l'1 al 10 on «1» és molt insatisfet i «10» molt satisfet. Els percentatges mostren les respostes del 6 al 10.

(f) Taxes de denúncia pels delictes de robatori d'objectes del interior d'un vehicle, robatori en domicili, robatori, incident sexual, atracament i amenaces.

(g) La pregunta és: «Tenint tot en compte, ¿Quan bo creu vostè que és el servei de la policia per controlar la delinqüència al seu barri? Els percentatges són la suma de les respostes molt bo i bastant bo.