

Aportació a la Comissió parlamentària d'Estudi del Model Policial

ICIP (Institut Català Internacional per la Pau)
Carrer Aragó, 244, planta baixa – 08007 Barcelona
NIF: Q0801573G

En l'imaginari col·lectiu impera l'assumpció que parlar de seguretat és parlar de fer front a la violència mitjançant mecanismes policials i militars. Si bé són qüestions que s'interrelacionen –un canvi en el model policial tindrà implicacions en el model de seguretat, i viceversa– és important partir de la noció que la seguretat és un concepte i una pràctica molt més àmplia. Així, per fer front a la transformació del model policial de Catalunya, **cal anar més enllà d'allò estrictament policial i assumir la necessitat de replantejar el model de seguretat** en general, principalment per tres raons:

- **Hi ha una manca de correlació entre el fet delictiu i la inquietud de la ciutadania per la inseguretat percebuda.** Les problemàtiques actuals generen una sensació d'exposició i desempament que col·loca la inseguretat en les primeres posicions de les enquestes sobre preocupacions de la ciutadania¹, però Catalunya –segons dades oficials– es revela com un dels territoris “més segurs” d'Europa². Aquesta dissonància indica la necessitat d'anar molt més enllà de l'equivalència entre seguretat i absència delinqüència.
- Si entenem que les problemàtiques socioeconòmiques estan totalment vinculades a les problemàtiques de seguretat, **les necessitats actuals ens conviden a avançar cap a una concepció de la seguretat clarament comunitària, lligada a nocions de justícia social.** Cal, doncs, insistir i treballar per a la reapropiació del concepte de seguretat des de l'esfera del pacifisme i els drets humans, més que centrar el debat de política pública actual en com redirigir els recursos de la seguretat a altres objectius polítics³.
- Hi ha una tendència a policialitzar els conflictes comunitaris i això, sovint, escala el conflicte. Alhora, els cossos policials es mostren incapaços d'abastar la complexitat actual. Sovint reben demandes directes de la ciutadania, de grups de pressió i actors polítics per solucionar assumptes dels quals no disposen eines o expertesa en relació. La policia és un actor més, amb poders especials (potestat sancionadora, l'ús de la força i condició jurídica d'autoritat pública), que participa en la coproducció i execució de polítiques públiques de seguretat, però no hauria de ser l'actor principal. **Cal posar en valor altres professions i actors socials i eines** que gestionen certes problemàtiques i contribueixen eficientment a la canalització de les necessitats i vulnerabilitats humanes i la conseqüent provisió de seguretat.

El replantejament del model de seguretat: una necessitat global

La incertesa econòmica i climàtica, la violència intracomunitària, la polarització tòxica, el deteriorament de les relacions comunitàries i la persistent exclusió social, són realitats que dibuixen un escenari amb

¹ Ajuntament de Barcelona (2022). *Baròmetre de Barcelona. Resum de resultats (1a onada 2022)*. Disponible a :

https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2022/07/r22040_Barometre_Primer_a_onada_Informe_v1_0.pdf

² The Economist (2021). *Safe Cities Index 2021. New expectations demand a new coherence*. Disponible a :

https://safecities.economist.com/wp-content/uploads/2021/07/Safe-Cities-Index-2021_eng.pdf

³ ICIP (2021). Reorientant la seguretat des del feminisme. A *Revista per la Pau*, 39. Disponible a :

<https://www.icip.cat/perlapau/revista/numero39/>

amenaces, conflictes i violències locals diferents als de fa uns anys, i els quals els Estats no havien hagut de gestionar amb tanta pressió fins a l'actualitat. Tot i així, malgrat els canvis dràstics en les dinàmiques socials, el **model de seguretat es manté força estàtic arreu del món i sembla no ser capaç d'adaptar-se ni donar resposta als reptes emergents**⁴.

A grans trets, avui en dia es pot entendre i abordar la seguretat de dues maneres⁵:

- Model del dret a la seguretat*: la seguretat és un dret, una necessitat humana i una funció del sistema jurídic. Aquest model és majoritàriament reactiu, fa èmfasi en els delictes i està íntimament relacionat amb la construcció social de la por.
- Model de la seguretat dels drets*: la seguretat és un estat supeditat a la garantia de les altres necessitats bàsiques (accés a recursos). Aquest model és majoritàriament proactiu i abasta un camp molt més ampli que la perspectiva de la "lluita" contra la criminalitat.

Aquests models parlen de la seguretat com a protecció o la seguretat com a provisió, respectivament, i poden relacionar-se de manera directa amb els següents paradigmes:

SEGURETAT ARMADA (Dret a la seguretat)	SEGURETAT HUMANA (La seguretat dels drets)
Cultura de defensa i de violència	Cultura de pau
Pau negativa o pacificació	Pau positiva
Justícia retributiva	Justícia restaurativa o transformativa
Accent en la seguretat de l'Estat (Persones al servei de l'Estat)	Accent en la seguretat de les persones (L'Estat al servei de les persones)
Seguretat-defensa i protecció (cuirassa-superfície)	Seguretat-cohesió (solidesa interna)
Seguretat "sobreposada" (posada "a sobre"; independent d'allò que hi hagi "a sota")	Seguretat integrada en el teixit social (la cohesió social fa la societat més segura)
Intervé sobre els efectes més que sobre les causes	Intervé sobre les causes més que sobre els efectes
Es basa en cossos armats: <ul style="list-style-type: none"> ▪ policia ▪ exèrcit 	Es basa en estructures de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ protecció civil ▪ transformació de conflictes

Figura 1. Comparació entre el paradigma de seguretat armada i el de seguretat humana. Font: ICIP

El paradigma de la seguretat armada parteix de la concepció ideològica que les persones són totalment lliures per decidir entre actuar correctament, d'acord a les normes, o no fer-ho. Aquestes accions són les que creen inseguretat a altres persones i, per tant, totes aquelles que decideixin no seguir les regles del joc han d'assumir un càstig com a conseqüència del seus actes. Aquest càstig és el que restableix la seguretat, doncs intimida a possibles futurs infractors. Qualsevol altra resposta dels poders públics seria perjudicial, ja que s'estaria promovent o estimulant la infracció, la inseguretat.

D'altra banda, el paradigma de la seguretat humana es basaria en la consideració que les infraccions i els delictes, tot i que en la seva execució final són resultat de decisions individuals, es produeixen en el marc de contextos determinats: espacials, socials, econòmics i fins i tot polítics. Per aquest motiu, des d'aquest punt de vista, la seguretat s'hauria d'assolir intentant modificar aquests contextos, impeding les situacions que generen inseguretat o proveint de recursos necessaris per assolir-la. Sota aquesta visió, la seguretat és molt més que l'absència de conductes delinqüencials o incíviques.

Aquestes classificacions no són absolutes i han de ser enteses com a possibles marcs referencials de les polítiques públiques de seguretat. De fet, la seguretat entesa com a política pública està patint una

⁴ ICIP (2021). Violències fora de contextos bèl·lics. A *Revista per la Pau*, 40. Disponible a: <https://www.icip.cat/perlapau/revista/numero40/>

⁵ Baratta, A. (1997). *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social*. México DF: Siglo XX.

transformació progressiva d'ençà les darreres dècades: hi ha hagut una tendència generalitzada de vincular la seguretat a la gestió de la delinqüència –a nivell local– o la gestió de les amenaces transfrontereres –a nivell estatal i internacional–, a relacionar-la amb el benestar i la qualitat de vida. Aquesta ampliació ha suposat una multiplicació dels actors i dels nivells territorials implicats en la seguretat però, tot i així, aquesta transformació no s'ha consolidat ni generalitzat a la pràctica: **el model predominant segueix sent aquell lligat a una visió reactiva i centrada en els interessos de l'Estat i, com a resposta, s'han anat erigint posicionaments crítics i propostes alternatives**⁶.

El replantejament del model de seguretat és un procés complex, però algunes de les bases des de les quals s'hauria d'erigir-ne un de nou a Catalunya són:

- Reconeixement de les violències més enllà de les físiques i més enllà de les directes. Això implica entendre i atendre la violència estructural i la violència cultural, ja que sovint s'expressen de manera interrelacionada i amb igual intensitat.
- Reconeixement del caràcter inevitable i positiu del conflicte. Segueix sent predominant una visió negativa del conflicte i, en conseqüència, la resposta que se l'ofereix és majoritàriament dissuasòria i punitiva. Cal insistir en la seva diferenciació de la violència i en què pot ser una oportunitat per a la millora. La càrrega positiva o negativa del conflicte no depèn de la seva pròpia existència sinó, més aviat, de la (in)capacitat de les parts per gestionar-lo positivament i evitar-ne l'escalada violenta.
- Gestió de les violències que posi la sostenibilitat de la vida en el centre. Això implica apropar-se a una ètica de la cura i allunyar-se del paradigma principalment reactiu i punitiu, construït sobre els fonaments d'una cultura del càstig, ja que està resultant ineficient per atendre i canalitzar les violències i les necessitats humanes en relació.
- Interdependència, responsabilitat compartida i construcció de confiança. Tota actuació ha de passar la cooperació per sobre de confrontació, ja que cap persona o institució pot obtenir seguretat prenent decisions unilaterals, perquè la seguretat depèn també de les accions i reaccions de l'altre. Treballar per la "seguretat amb" en lloc de "seguretat contra" l'altre, des d'una òptica de «seguretat comuna» o «seguretat compartida», implica que la "pau armada" és una contradicció en si mateixa o, si més no, cal rebutjar-la com a escenari òptim o desitjable.

La urgència d'una coproducció i corresponsabilització de la seguretat

Com s'apuntava amb anterioritat, tant la producció com l'atenuació de nous riscos es troben més enllà del control de l'Estat-nació tradicional, de manera que les policies i els marcs polítics estato-cèntrics no són capaços per si sols de centralitzar i governar la seguretat. Per aquets motius **és important actualitzar el marc jurídic vigent**. La Llei 4/2003 de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, parteix d'una concepció molt limitada i restringida de la seguretat (policies locals, policia de la Generalitat-mossos d'esquadra, protecció civil i emergències, trànsit, seguretat privada i joc i espectacles). D'aquesta manera, és urgent reconèixer el paper que hi juguen en la seguretat altres actors i organitzacions de nivell comunitari. Això passa per:

⁶ Batallé, O., Baker, T. i Teodoro, F. (2022). Un marc alternatiu per a la seguretat. A *Eines per la pau, la seguretat i la justícia*, 27. Disponible a: https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2022/05/EINES27_catala.pdf

- Parar atenció a aquelles polítiques realitzades a nivell municipal des de regidories, com les de seguretat, convivència, urbanisme o participació, que tenen un efecte en la seguretat objectiva i en la seguretat percebuda de la ciutadania. També cal posar en valor les iniciatives que s'impulsen de forma coproduïda entre govern local i comunitat o que són liderades pel teixit veïnal, associatiu i comunitari.
- Trobar un equilibri entre la humanització i socialització de la policia i l'enfortiment de la política social i comunitària. Per fer-ho, primer s'ha de reconèixer que les qüestions de convivència i de mera gestió de l'espai públic són diferents de les qüestions de violència o de conflictes majors i, per tant, no han de gestionar-se per part dels mateixos actors ni amb els mateixos instruments.
- Traçar estratègies que no impliquin per defecte un redimensionament a l'alça d'efectius policials i que contempli la disponibilitat d'aquests efectius, però també d'actors comunitaris i altres tipus de perfils institucionals que desenvolupen tasques indirectament relacionades amb la seguretat i convivència. Aquesta mobilització no suposaria un cost per a l'administració i aprofitaria sabers derivats de l'experiència i del coneixement de les dinàmiques de la comunitat.
- Reconèixer discursivament i formalment certs professionals com a actors de seguretat: educadors socials i de carrer, mediadors, treballadors socials, dinamitzadors comunitaris, agents cívics, i altres actors que gestionen de forma pacífica conflictes a l'espai públic i comunitari. Això, alhora, alliberaria recursos simbòlics i econòmics cap a l'àmbit social que seran més útils i crearan més seguretat si s'amplien a altres actors més enllà dels policials. El caràcter precari i temporal d'iniciatives de mediació, per exemple, és una dificultat afegida a l'hora d'estabilitzar altres models de seguretat.
- Fomentar processos de participació i desenvolupament comunitari, orientats cap a la responsabilització de la ciutadania i la promoció d'un marc garantista enfront l'enfocament punitiu. Això pot contribuir a construir societats cohesionades i una xarxa veïnal més forta i sòlida, amb vincles de suport i cooperació que actuïn com a garants de la convivència i frenin les violències socials.
- Involucrar activament en el disseny i execució de les polítiques públiques a la ciutadania travessada per diferents eixos de discriminació i a les persones més directament afectades per les violències.
- Adoptar una postura crítica amb les empreses del sector de la seguretat i les tecnologies de vigilància. Cal destacar que aquestes noves formes de seguretat han anat prosperant alhora que s'han anat erosionant de manera deliberada, en un marc d'austeritat, formes més tradicionals de seguretat social. No obstant això, els estudis demostren que el que més fa sentir segura la ciutadania és la provisió de recursos econòmics i socials, en un grau molt superior a les mesures de seguretat tradicionals, com la presència policial o les fronteres militaritzades. El reforç d'unes mesures basades en una tecnologia innovadora i omnipresent respondria més a les necessitats empresarials que no pas a les humanes i ambientals.

Els reptes i les potencialitats actuals del model policial

La futura Llei del Sistema de Policia de Catalunya pot ser una oportunitat per traçar alguns dels canvis que requereix el model de seguretat, adaptant-se a la realitat territorial del país, però no ha de ser l'aspiració última. Tot i així, de l'anàlisi del model policial actual es detecten alguns dels reptes i necessitats i les potencialitats latents:

- Socialització de la policia. La policialització dels conflictes fa referència a l'ampliació de l'objecte del treball policial, que ha anat ampliant-se de la delinqüència a la convivència. Aquesta translació ha suposat que els cossos policials adoptin un paper clau en la intervenció social quotidiana, equiparant així les funcions de la policia als serveis promoguts per les polítiques socials (sanitat, educació, serveis socials, etc). Si bé aquestes estratègies busquen enderrocar les barreres de desconfiança que tradicionalment han separat el cos policial del cos social, alhora que ampliar el coneixement sobre els contextos, aquest gir en l'actuació policial suposa una mutació profunda sobre els coneixements tècnics, els rols i les funcions de la policia, així com l'entrada invasiva en escenaris i camps del que és social (xerrades sobre violència de gènere a les escoles, mediació en conflictes veïnals...). Per tant, **cal trobar un equilibri per assolir la socialització de la policia sense que hi hagi una invasió de les seves competències en l'esfera socioeducativa**, ja que el contingut de les seves accions s'assembla en la superfície a allò que han de fer i ja fan altres actors.
- Estratègies adaptatives. Els models policials d'arreu del món requereixen de replantejaments continus per tal d'adaptar-se als canviants i constants reptes de seguretat. **Davant d'una diversitat i multiplicitat dels riscos i reptes, és important que es potenciïn visions i plantejaments adaptatius per gestionar-los i que, per tant, el dinamisme de la seguretat ocupi una centralitat en les polítiques públiques.** Tot i així, aquesta consideració no pot traduir-se en una política generalista. Ans al contrari, calen polítiques i pràctiques policials amb enfocaments contextualitzats que parteixin de les necessitats concretes i quotidianes del context i dels col·lectiu i les persones que hi formen part. De la mateixa manera, avui en dia no es poden entendre les violències locals sense connectar-les amb les pulsions globals. La *glocalitat* ha d'aplicar-se com a categoria d'anàlisi per (re)conèixer la seguretat, ja que sovint les decisions i les investigacions es tracen des d'una òptica atomitzada que no té en compte com es retroalimenten entre elles les dinàmiques i tendències de totes les escales simbòliques i territorials. Així, per exemple, el militarisme s'impregna en l'imaginari social i això refermança el populisme punitiu, i viceversa.
- Polítiques a mig i llarg termini. Malgrat l'actuació policial requereix molt sovint d'actuacions i respostes immediates, cal seguir apostant de manera paral·lela per **marcs reguladors més prospectius, reflexius i profunds i més ambiciosos, que es basin en crítiques i en aprenentatges** del propi cos o d'altres cossos policials d'arreu del món. Les exigències del moment es tradueixen, massa sovint, en una introducció acrítica, cada vegada més ràpida i sense temps al debat ciutadà de nous dispositius o protocols, o de noves tecnologies de control i vigilància, així com la utilització de la policia de forma instrumental i electoralista, que sovint limita el desplegament de polítiques efectives.
- Responsabilitat política i institucional. Les policies es troben sovint gestionant violències de caire estructural que haurien de tenir una resposta política. En aquest sentit, **és important diferenciar la responsabilitat que tenen les policies en la transformació dels conflictes de les que poden tenir les institucions polítiques.** Alhora, és important diferenciar la responsabilitat que té el policia com a individu de la culpabilitat en una possible mala praxis, indagant així les possibilitats reals que es donen dins del propi àmbit competencial per a gestionar o transformar veritablement el context.

- Mecanismes interns d'investigació. La **creació d'un mecanisme independent d'investigació pot contribuir a unes investigacions més exhaustives, imparcials i immediates de les possibles vulneracions de drets humans** comeses per agents policials, així com a la revisió de protocols d'ús de la força i les normes d'ús de les armes i eines policials perquè s'ajustin als estàndards internacionals. Aquesta aposta per la transparència i el retiment de comptes, podria traduir-se en una major democratització del model policial i en un augment efectiu de la confiança ciutadana vers les institucions polítiques i policials.
- Aplicabilitat de les dades. Els indicadors que es demanen a les policies són majoritàriament quantitius, relacionats amb la disminució dels fets delictius. Alhora, l'activitat policial s'analitza principalment a partir del número de detencions i controls i ingressos a presó. Aquest fet contrasta de manera directa amb el paradigma de proximitat i seguretat humana que, a nivell discursiu, s'està promulgant des d'algunes regions policials. **Caldria introduir-hi en les anàlisis indicadors qualitius i relacionats amb els vincles amb la comunitat**, com les reunions que es fan amb el teixit associatiu.

És pertinent que es facin anàlisis de dades sobre criminalitat i incidents, però també és imprescindible analitzar-ne les causes i conseqüències. Així mateix, cal que els instruments a l'abast –com les enquestes de victimització- siguin emprats com a eines reflexives per entendre l'entorn i adaptar les actuacions, i no tan sols com a eines descriptives.

Per l'exposat, les tendències canviants reflecteixen la naturalesa complexa i volàtil de les causes i arrels dels conflictes i les violències i destaquen la importància d'adoptar un enfocament integral i polifacètic per abordar les inseguretats. Reptes tan complexos ja no es poden fer front amb intervencions professionals sectorials. Cal un replantejament més transversal i interconnectat amb els diferents àmbits de l'acció pública en què els conflictes s'originen. Per tant, cal treballar per la confiança mútua i la coordinació entre diferents policies, i entre actors comunitaris i policials, així com valorar la possibilitat i idoneïtat de crear equips mixtos i complementaris. Així mateix, urgeix la creació d'espais de coproducció de polítiques amb ciutadania. Les juntes locals de seguretat haurien de comptar amb altres professionals socials que exerceixen com a actors de seguretat de facto i amb persones directament vinculades a la comunitat, com teixit veïnal o associatiu. De la mateixa manera, com a mètode de transformació de conflictes, cal promoure taules de seguretat interdisciplinàries que alhora comptin amb les persones o grups directament implicats en el conflicte o les violències a gestionar.

Barcelona, 18 de novembre de 2022

President

Xavier Masllorens i Escubós

Director

Kristian Herbolzheimer Jepsson

Coordinadora àrea
"Alternatives de seguretat"

Sandra Martínez Domingo