

## Elements emergents d'inseguretat ciutadana

AMADEU RECASENS I BRUNET

Director de l'Escola de Policia de Catalunya

11

### 1. EL CANVI DE LA IDEA DE SEGURETAT

L'objectiu d'aquesta ponència, de títol tan ampli, no és òbviament el d'analitzar en profunditat tots els elements emergents d'inseguretat ciutadana. El que es tracta és de proposar una mirada, alhora prospectiva i descriptiva, de plantejar algunes idees. En síntesi, d'enumerar certes circumstàncies o transformacions que estan generant canvis —en alguns casos radicals— en allò que tradicionalment s'ha entès com a seguretat/inseguretat ciutadana.<sup>1</sup>

Podem assumir-ho com una conseqüència de la postmodernitat o bé com una derivació del pensament d'Heràclit, però el fet és que el concepte de seguretat ciutadana (d'altra banda, com tants d'altres) no és estable, és dinàmic i, com a tal, canviant. De vegades, la lentitud de la transformació o la seva ocultació a l'ombra de fenòmens més importants o més globals impedeix de veure clarament les mutacions, però això no vol dir que no n'hi hagi. Cal, doncs, abans d'anar més endavant, analitzar com han variat les nocions d'ordre (públic) i seguretat (ciutadana) a Europa.

A partir de la Segona Guerra Mundial (per posar una fita simplement referencial) el concepte d'ordre públic s'ha anat modificant. El que pot induir a no veure els canvis és que aquesta mutació, relativament pacífica en els Estats democràtics, s'ha anat adaptant a les característiques de la transformació del mateix Estat, assumint els valors d'Estat de dret i d'Estat social de manera quasi bé imperceptible.

De fet, en molts casos, ni tant sols ha calgut canviar el significat, mentre que el significat, anava canviant i adaptant-se. És un fet acceptat a França, Anglaterra

---

1. Per a una anàlisi global del concepte de seguretat, les seves transformacions i conseqüències, vegeu Robert, Ph. (1999).

o Itàlia, per exemple, que el concepte *ordre public*, *public order* o *ordine pubblico*, no signifiquen el mateix avui que fa cinquanta anys; ni per als ciutadans ni per a les institucions.

A Espanya, en canvi, les circumstàncies que envoltaren la transició del règim franquista a la democràcia, forçaren a canviar significant i significat. 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. L'anomenada transició política espanyola pot ser, també en aquesta matèria, utilitzada com un laboratori on és possible efectuar una anàlisi més manifesta a causa de la visualització que aporta el canvi de nom.

Ja durant la discussió del text constitucional de 1978 el concepte d'ordre públic fou pràcticament bandejat (tot just en queda una referència residual als art. 16 i 21). La batalla pel canvi fou explícita i començà per la pròpia denominació de la policia. En els debats constitucionals, la majoria proposà canviar la denominació de *forces d'ordre públic* per l'expressió *forces de seguretat*, cosa que s'aprova amb l'única oposició del grup d'Aliança Popular.

L'article 104 de la Constitució recollí així el canvi, en parlar de forces i cossos de seguretat i atribuir-los com a missió «protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana» i no l'ordre públic. Com diu Ballbé: «El canvi de denominació no es fútil, com es desprèn de la discussió parlamentària. La voluntat del legislador, en operar aquesta transformació, és la de que la nova institució policial sigui l'antítesi del que ha significat com a forces d'ordre públic a la nostra història. El canvi de model policial és, doncs, un imperatiu constitucional» (Ballbé, 1983, 462-463).

Per tant, apareix un nou concepte d'ordre públic, que per tal de distingir-lo de l'anterior s'ha anomenat en alguns casos «ordre públic constitucional» (STC 108/1989, de 8 de juny). De fet, és difícil obtenir una construcció jurisprudencial que delimiti clarament els conceptes de seguretat pública, seguretat ciutadana i ordre públic,<sup>2</sup> però el que es dedueix en matèria de seguretat ciutadana és una supeditació instrumental de la idea d'ordre públic a la de la protecció de drets i llibertats i la garantia del seu exercici.

2. El Tribunal Constitucional s'encarregà des del primer moment també de definir la «seguretat pública» com: «El conjunt d'activitats dirigides a la protecció de les persones i dels béns i a la preservació i el manteniment de la tranquil·litat i l'ordre ciutadà» (STC 123/84 de 18 de novembre, fonament jurídic quart). La construcció que el propi Tribunal Constitucional fa posteriorment (SSTC 33/82 de 8 de juny, fonament jurídic tercer i 104/89 de 4 de juliol, fonament jurídic tercer) del concepte de seguretat pública excedeix el concepte policial de seguretat o d'ordre públic, per inserir-lo en el marc de l'Estat social i democràtic de dret, amb l'argument que en un Estat social i democràtic de dret, la noció de seguretat pública no es pot circumscriure al «pur ordre o tranquil·litat del carrer», sinó que ha d'abastar totes aquelles mesures que tendeixen a assegurar el funcionament regular de les institucions.

Pel que fa a la noció d'ordre públic, ha calgut redefinir-la de manera jurisprudencial. Ve establerta pel Tribunal Suprem, que qualifica l'ordre públic com un estat, una situació «que dimana del degut acatament a la normativa jurídica aplicable» (STS Ar. 392/89 de 20 de gener, fonament de dret segon). També estableix aquest tribunal que es tracta d'un «concepte jurídic que pot integrar en el seu contingut expansiu el de 'tranquil·litat pública'» (STS Ar. 30/91 de 10 de juliol, fonament de dret sisè), que en qualsevol cas «després de la Constitució, la clàusula d'ordre públic, no pot tenir altre interès que garantir l'ordre públic de les llibertats...» (STS Ar. 331/87 de 27 de gener, fonament de dret sisè de la sentència apel·lada).

De fet, aquesta noció de seguretat pública, com a reflex de la seguretat ciutadana, i utilitzant l'ordre públic com un més dels instruments per a la seva garantia, és la que està en ús a tots els països democràtics europeus, malgrat que com ja s'ha dit molts segueixen mantenint la denominació genèrica d'ordre públic en no haver tingut una necessitat tant clara de ruptura amb un sistema totalitari.<sup>3</sup>

A partir d'aquesta interpretació de seguretat com a garantia d'exercici de drets i llibertats en el marc d'un Estat social i democràtic de dret i de model policial al servei d'aquesta seguretat, sembla que haurien de superar-se definitivament —o almenys eliminar-los del centre del debat— els conceptes de prevenció i repressió, sobretot entesos com una antinòmia i referits a models policials. Contraposar «polícia preventiva» a «polícia repressiva» significa desviar l'atenció sobre el que en el fons no són més que funcions, oblidant que el que ha de centrar la discussió és l'assoliment o no d'una policia democràtica, entesa com a servei públic, davant una policia no democràtica, o antidemocràtica, vista com un element dissuasiu en mans d'un concepte autoritari d'Estat.

Al marge del debat jurisprudencial, en la realitat social —i en la tasca policial— el concepte de seguretat ciutadana esdevé més subjectiu, més indefinit que el concepte d'ordre públic. I és aquesta inconcreció el que permet estendre la seva aplicació. Esdevé capil·lar, penetra i abasta tots els àmbits de la vida pública i privada. Ahora, la seva traducció en termes de concreció policial esdevé molt més difícil.

Potser és més senzill entendre aquest argument a partir d'un esquema i del concepte de «contraris».

<b>Model</b>	<b>Ordre públic</b>	<b>Seguretat ciutadana</b>
Oposat	Des-ordre públic	In-seguretat ciutadana
Objectius	– Mantindre l'autoritat – Perpetuar una 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

La idea mateixa d'ordre-desordre comporta l'existència prèvia d'una normativa respecte de la qual cal ordenar. Sense unes regles prèvies no hi ha possible referència a un ordre. L'objectiu principal, per tant, d'una política centrada exclusivament en l'ordre públic és el de mantenir l'autoritat per perpetuar la norma que en constitueix la seva pròpia base. La missió policial, per tant, consistirà a contrastar l'obediència dels ciutadans en la norma i forçar-la si és necessari.

En canvi, un model basat en la seguretat ciutadana té com a prioritat oposar-se a la inseguretat i, pel que fa al cas, és indiferent que sigui objectiva o subjectiva.

3. Per a una anàlisi dels conceptes d'ordre públic, seguretat ciutadana i seguretat pública vegeu Cano, J.L., 1990; De Bartolomé, J.C., 2000).

L'objectiu principal consistirà a garantir i preservar els drets i llibertats dels ciutadans entesos com a conjunt social. La missió policial en aquest cas consistirà a protegir la seguretat per tal de millorar la qualitat de vida, utilitzant eventualment l'ordre públic, no ja com a model, sinó com a instrument al servei de la seguretat.

L'ampliació conceptual que suposa la definició de seguretat respecte de la d'ordre públic permet l'entrada (en alguns casos la irrupció) de nous punts de vista, de nous enfocaments, de noves anàlisis, arrabassant així el monopoli que sobre la qüestió tenien els juristes dogmàtics i els professionals i/o tècnics policials.

La seguretat i, el seu contrari, la inseguretat, analitzades a la llum d'aquest discurs obert, han donat, com un dels seus elements positius, l'estudi no només de la part objectiva, sinó també de la seva vessant subjectiva. Han estat en bona part les anàlisis teòriques i empíriques les que han permès descobrir que, de fet, el que està canviant no tan sols és el concepte, sinó el contingut mateix de la inseguretat.

Amb l'elaboració i el desenvolupament d'instruments d'anàlisi i d'amidament s'ha obtingut una imatge més nítida de la transformació. Així, a les enquestes de victimització s'ha dibuixat clarament el que s'anomena ideologia de la seguretat.

L'anàlisi de les enquestes de victimització que anualment fa l'Ajuntament de Barcelona (i que la Generalitat ja ha començat a fer arreu de Catalunya)<sup>4</sup> revela clarament els canvis de contingut, sovint lligats a la tessitura social, econòmica, política, si bé no sembla haver-hi hagut canvis en la percepció dels ciutadans de l'ordre que ocupa el valor seguretat, en segon lloc després de la llibertat i per davant de la solidaritat i del benestar material.

<b>Any</b>	<b>Llibertat</b>	<b>Seguretat</b>	<b>Solidaritat</b>	<b>Benestar material</b>
1993	8,29	8,42	8,27	7,39
1994	8,47	8,35	8,30	7,38
1995	8,47	8,36	8,34	7,37
1996	8,27	8,26	8,16	7
1997	8,85	8,79	8,53	7,28
1998	—	—	—	—
1999	8,81	8,75	8,53	7,37

Font: Ajuntament de Barcelona, 1994

Es tracta d'un concepte de seguretat lligat a un entorn de valors i a una complexitat de factors, que aglutinen des de pors i angoixes concretes (al delictes, a actes de vandalisme o al simple rumor) fins a incerteses genèriques (a la situació laboral, el cost de la vida, etc.). Com constata el Consell de Seguretat Urbana de Barcelona: «els ciutadans construeixen la seva percepció social [de la seguretat pública] a partir d'un nombre elevat d'*inputs*, molts d'ells aliens a un fet delictiu objectivable» (Ajuntament de Barcelona, 1994, p. 14).

4. Per a una anàlisi de la victimització i les seves enquestes a l'àmbit espanyol, pot veure's Luque, E. (1999).

*Es trenca doncs, de fet, la vella equació seguretat-policia-dret per passar a la idea de seguretat-protecció-qualitat de vida.*

La riquesa aportada per les teories del control social, la sociologia de la desviació, la criminologia —especialment l'anomenada criminologia crítica—, la victimologia, etc. han contribuït decisivament a obrir les mires, a generar debat. El risc, sempre present, consisteix a ampliar tant l'àmbit de coneixement que s'acabi per difuminar-ne l'objecte, tornant-lo —ara per excés de banalització— tan opac com ho era quan estava en mans d'uns pocs «sacerdots» jurídics o policials. La seguretat de les últimes dècades del segle xx ha rebut l'impacte de la subjectivitat i aquesta és una dada que cal tenir en compte, perquè reflecteix no només un canvi conceptual, sinó també un canvi ontològic.

## 2. EL CANVI DE L'ESPAI DE LA SEGURETAT

### 2.1 L'espai policial europeu

El segon gran canvi en matèria de contingut de la seguretat és el que té a veure amb la idea de seguretat-policia-Estat.

Des de fa uns anys, un canvi profund s'està marcant a les policies d'Europa. Es tracta de l'aparició i el desenvolupament d'un espai policial europeu. Si és cert que la cooperació policial a Europa no és un fenomen recent, també cal assenyalar que el seu desenvolupament present ha posat en crisi el concepte de sobirania estatal i de monopoli legítim de la violència per part de les policies estatals.

El concepte de policia es vincula a la idea d'Estat nació i al seu corollari, la sobirania, fins al punt d'aparèixer com a emblema seu (Recasens, A. 1996). La conseqüència lògica de tal procés és que les transformacions dels conceptes d'Estat i de sobirania, que semblen accelerar-se durant aquests últims anys, han de comportar forçosament transformacions policials almenys proporcionals en la seva magnitud.

L'aparell policial cobra tot el seu sentit i raó de ser en el marc de l'Estat nació i sota la capa de la sobirania com a concepte central en un model dissenyat per autors com Hans Kelsen (1934) o Max Weber: «L'Estat és aquella comunitat humana que en l'interior d'un determinat territori —el concepte del 'territori' és essencial a la definició— reclama per a si mateix (amb èxit) el monopoli de la coacció física legítima» (Weber, 1987, 1.056-1.057). Però el cert és que des del final del segle xix pot apreciar-se ja una clara vocació de cooperació policial a Europa.<sup>5</sup> La història del desenvolupament de les estructures policials europees està íntimament lligat als esdeveniments socials i polítics de l'època i a la creixent preocupació dels

5. L'estudi de l'espai policial europeu compta ja amb abundant bibliografia. Per a una idea general, pot consultar-se: Anderson, A. 1989; Bigo, D. 1992; King, M. (1993); Fijnaut, C. (1993); Benyon, J. 1994; Anderson, M.; den Boer, M. 1994; Recasens, A. 1995; Roberts, C. 1995; Bunyan, T. (1995); van Outrive, L. (1995).

governos davant la progressiva internacionalització dels moviments obrers marxista i anarquista.

A partir de les dues guerres mundials, la creació del Mercat Comú suposà una acceleració de la transnacionalització dels mecanismes policials. El desenvolupament d'un mercat que transcendia els marcs estatals propicià unes postures —almenys en el camp teòric— més favorables a una revisió del concepte de sobirania estatal, però sempre sota el prisma restrictiu, i tenint a més en compte que la Comunitat Econòmica Europea no tenia cap competència en matèria policial.<sup>6</sup>

Des dels anys setanta, i fruit d'acords bilaterals i plurilaterals, han anat apareixent a Europa i també a d'altres àmbits, xarxes i grups policials amb finalitats de cooperació. En no tractar-se, en la seva gran majoria, de grups estàtics ni estables, no disposar d'estatuts ni ser producte de tractats o convenis, el seu seguiment és gairebé impossible i només en transcendeix —quan en transcendeix alguna cosa— una plèiade de noms i sigles com per exemple Grup Pompidou, Club de Berna, Grup Star, Inadpax, etc. Aquests grups, la composició dels quals no sempre és estrictament policial, han contribuït a crear unes fructíferes xarxes de contactes personals basades en el limitat nombre de policies i especialistes en la matèria, amb la qual cosa es pot parlar d'una corporació d'europolicies, no en sentit institucional sinó estrictament relacional.

Durant els darrers vint-i-cinc anys, però, s'aprecia la progressiva construcció d'un espai policial europeu molt més estructurat. L'1 de desembre de 1975 es reunia a Roma el Consell de Ministres d'Interior de la CEE amb l'objectiu inicial d'intercanviar-se informació sobre l'evolució del terrorisme en els seus respectius països. Com a conseqüència d'aquesta primera reunió, els ministres varen acordar prosseguir les seves trobades de manera periòdica. Naixia així el Grup Trevi.

Durant els primers anys de vida, el Grup Trevi es va mantenir com una estructura d'intercanvi d'informació, fins que al 1986, amb la signatura de l'Acta Única Europea, Trevi adquirí nova activitat, a causa del recel tant de diferents governos com de les seves policies respecte de la lliure circulació de persones i la relaxació dels controls fronterers previstos a l'Acta Única. Aparegué llavors la idea de les «mesures compensatòries» per a pal·liar els temuts efectes de menor filtre per als delinqüents, especialment terroristes i narcotraficants.

Entre 1986 i 1990, Trevi va créixer constantment, es va dotar d'estructures més grans, va intensificar les seves reunions i finalment va aprovar un document, el Programa d'acció, a Dublín durant la reunió semestral de juny. El Grup, que s'auto-proclamava d'àmbit europeu, instituí la categoria «d'amics de Trevi» per a informar països amics que, sense acudir formalment a les reunions, estaven en permanent contacte. Això suposà un canvi qualitatiu en les relacions de cooperació policial europea, ja que el seu nivell (ministerial) i la seva estructura (potent, malgrat la seva falta d'estatut concret i la seva situació de grup oficial però no institucionalitzat) eren molt superiors als que fins llavors hi havia hagut en l'àmbit europeu.

6. Aquest període està clarament dominat, pel que fa a la cooperació policial internacional, per l'organització d'àmbit mundial Interpol, sense que es puguin apreciar estructures estrictament europees d'abast significatiu.

Trevi, que en cap moment constituí un marc d'operacions policials concretes i conjuntes, proporcionà en canvi estratègies i objectius comuns als països integrants i suposà l'experiment i la matriu de l'espai policial dissenyat posteriorment en el Tractat de la Unió Europea. Per això mateix, va desaparèixer després de l'entrada en vigor de l'esmentat Tractat.

Superposant-se a Trevi, un altre espai policial s'obria a Europa el 14 de juny de 1985 quan cinc estats (França, Alemanya, Bèlgica, Països Baixos i Luxemburg) signaven l'Acord de Schengen, que pretenia constituir un acord relatiu a la supressió gradual dels controls a les fronteres comunes, i que admetia l'adhesió posterior d'altres països, com així succeí amb els més importants de la Comunitat Europea (Espanya ho feu el 1991).

Es tracta de fet de l'expressió, per part dels països signants, de la voluntat d'aprofundir en la cooperació policial a una velocitat superior a la que s'estava desenvolupant en la resta dels països comunitaris.

Cinc llargs anys varen haver de transcórrer per què les negociacions entre els signants donessin com a fruit el Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen. El Conveni és un text articulat (de 142 articles) que estableix un conjunt de disposicions i mesures, l'objectiu principal del qual consisteix a coordinar i orientar l'actuació policial en l'interior de l'esmentat *espai Schengen*.

Les vicissituds d'aquests últims anys han afectat en gran mesura el desenvolupament de Schengen. Per una banda, la unificació d'Alemanya desequilibrà políticament i policialment l'espai Schengen i, per una altra banda, l'entrada en vigor del Tractat de la Unió Europea després de la seva reforma d'Amsterdam ha absorbit Schengen, que ha passat d'aquesta forma a integrar-se en el propi Tractat de la Unió Europea.

En síntesi, Schengen suposa un pas important en la construcció de l'espai policial europeu. No només és el primer marc amb legitimació jurídica plena —es tracta d'un acord internacional—, sinó que és el primer que permet actuacions oficials operatives i, a més, genera un potentíssim sistema d'informació. Però pateix de defectes que han estat assenyalats, especialment, per la Comissió de llibertats públiques i afers d'interior del Parlament Europeu (1992).

El següent pas era evident, al febrer de 1992 es signa a la ciutat holandesa de Maastricht el Tractat de la Unió Europea (TUE), que posteriorment seria modificat a Amsterdam el 1999. L'espai policial europeu que es configura al TUE pretén avançar en la cooperació però des d'un atrinxerament pel que fa al tema de la sobirania.

Amb la formulació del tercer pilar del TUE es pot afirmar que per primera vegada la coordinació policial i judicial passen a convertir-se plenament en un acord formal que involucra els membres de la Unió Europea i que, per tant, suposa un pas important envers una comunitarització de l'espai policial europeu, que avui per avui s'ha de situar encara en un horitzó llunyà.

En tot cas, *s'ha trencat el trinomi seguretat – policia – Estat*. Ni la policia és matèria exclusiva de l'Estat a causa de la transnacionalització, ni la seguretat es matèria exclusiva de la policia, a causa de processos irreversibles de privatit-

zació de la seguretat.<sup>7</sup> Trencat el trinomi, el joc està obert com mai ho havia estat en els últims dos segles.

## 2.2 Els tòpics de la seguretat i els seus canvis

Com es fàcil distingir a simple vista a partir de l'evolució de les estructures que fins aquí s'han exposat, l'espai policial europeu s'ha anat consolidant, de manera lenta però incessant al llarg de tot el segle xx, i per a això s'ha recolzat en un seguit de tòpics que s'han anat succeint a la societat europea fins arribar a convertir-se en veritables obsessions dels ciutadans comunitaris. Es tracta, per ordre cronològic, del fenomen terrorista, de la droga i de la por de la lliure circulació de persones. No són, això no obstant, fenòmens successius, sinó que s'han anat superposant, amb més o menys intensitat, en especial al llarg dels últims tres decennis. En tot cas, caldria determinar què hi ha en ells de realitat objectiva i què de construcció o magnificació com a instrument de control mitjançant la por, en concret la por a la inseguretat ciutadana. El que sí podem dir és que els tres tòpics han anat lligats a moments estratègics de la Comunitat Europea, acompanyant-la en el seu procés d'unió, i que cada una d'aquestes situacions ha estat motiu i/o conseqüència d'avanços significatius en matèria de coordinació policial a Europa.

El terrorisme fou justament el detonant dels primers moviments de coordinació policial a la darrera del segle passat i la justificació per al seu manteniment, amb períodes més o menys àlgids i a través de grups expressament creats amb la finalitat de controlar els moviments considerats extremistes.

L'aparició del Grup Trevi obeeix de manera expressa a la proclamada necessitat de combatre un terrorisme que, des de la seva base principal a l'Orient Mitjà, va posar contra les cordes els interessos occidentals mostrant signes de perillositat tan alarmants com el segrest i assassinat d'atletes de l'equip israelià durant els Jocs Olímpics de Munic el 1972.

Especialment durant els anys setanta, i fins a mitjan vuitanta, el terrorisme s'expandí per diversos països europeus i constituí la principal preocupació de les policies a escala internacional. I no solament de les policies, com ho demostren l'aprovació de la Convenció Europea per a la supressió del terrorisme de 1977, o la Declaració de Dublín sobre el mateix tema de 1979. Fins i tot Interpol, que s'havia mostrat tradicionalment reàcia a actuar en aquest tipus de delictes, al·legant incompatibilitats entre la seva pròpia neutralitat i la naturalesa política d'aquests crims, començà a admetre'ls a partir de 1984.

Les drogues són també font de constant preocupació en els àmbits internacionals, especialment a partir dels anys setanta, però adquireixen un veritable paper preponderant a partir dels vuitanta, anys en què es percep clarament la

7. La privatització, que no es tracta en aquest article, significa la deixació d'una part de la força coactiva en mans i en interessos no estatals, malgrat un cert control que aquests es reserven en la legislació de la seguretat i la vigilància privades. Per a aquest tema vegeu, per exemple, Ocqueteau, F. (1992), Shapland, J. i van Outrive, L. (1999).



naturalesa transnacional i organitzada del negoci de la droga anunciada durant la dècada anterior (per exemple, Lamour i Lamberti, 1972). En aquest període varen veure la llum molts grups policials destinats a combatre el narcotràfic i les drogo-addiccions. Durant els últims vuitanta i els noranta, la preocupació s'estén també als mecanismes de blanqueig de diners utilitzats per les xarxes de narcotraficants.

La situació en aquest àmbit és més complicada que en el cas del terrorisme, a causa de les diferents percepcions socials i regulacions que regeixen en els diferents països d'Europa, que van des de la majoritària prohibició i penalització absolutes, fins a postures —depenent de les substàncies— de tolerància oberta, com a Holanda, o de tolerància encoberta, com va succeir a Espanya durant els anys vuitanta per a les anomenades drogues toves.

Les implicacions mundials del fenomen i l'experimentació de diverses polítiques, així com els interessos subjacents, tant de les grans organitzacions de narcotraficants com fins i tot les d'alguns països, o algunes policies, fan que el problema escapi àmpliament de l'àrea europea. Això no obstant, no significa que no hi hagi intents de polítiques i estratègies conjuntes d'àmbit europeu com hem vist. El tòpic de la droga ha servit per reforçar les xarxes policials europees, creant-se'n algunes de noves o estenent-se les ja establertes ampliant els seus objectius del terrorisme al narcotràfic. Cal dir en aquest camp que l'existència de l'EDU (European Drugs Unit) fou un dels assoliments policials més grans i cèl·lula experimental, en el marc del Tractat de la Unió, de l'actual Europol.

La lliure circulació de persones constitueix, ara per ara, l'últim dels tòpics que podem anomenar com a «clàssics» en la construcció de l'espai policial europeu. No es tracta ja de combatre una activitat qualificada pròpiament com a delictiva, sinó de contrarestar el suposat perill derivat d'un dret que està consagrat —sota diferents modalitats cada cop més obertes— en els principals textos europeus, des del Tractat de la CEE fins al Tractat de la Unió, passant per l'Acta Única.

Ens trobem, doncs, davant un «risc difús», un concepte que no és determinable juridicopenalment, una mera «necessitat» d'establir «mesures compensatòries» a la lliure circulació, per a evitar l'hipotètic —i d'altra banda no menys real— ús d'aquesta lliure circulació amb finalitats delictives. Aquesta situació d'imprecisió suscita seriosos dubtes sobre les mesures concretes a adoptar i el seu control per part dels operadors. A més, provoca indefectiblement la sospita que es pot utilitzar, gràcies a la seva indefinició, com a instrument de clausura de l'espai europeu. Això comporta el risc de «gendarmitzar» els països que tradicionalment constitueixen frontera amb tercers Estats d'àmplia tradició immigratòria, com és el cas d'Espanya respecte dels països llatinoamericans o magribins.

Els nous tòpics que apunten a l'horitzó europeu estan vinculats amb fenòmens de violència. Per això, la violència ha de ser el proper tema a analitzar si volem comprendre quines seran les noves fonts de legitimitat del control. Violència de tribus urbanes, a l'esport, infantil, escolar, etc., són tants d'altres motius de preocupació dels Estats i les policies europees. Els contactes entre grups violents o la mobilitat dels seguidors esportius agressius ha creat ja més d'un maldecap a l'espai policial europeu.

S'han signat diversos texts, com el Conveni Europeu de 1985 sobre la violència i la irrupció d'espectadors amb motiu de manifestacions esportives i especialment de partits de futbol, però el cert és que la majoria dels problemes encara es troben en una fase incipient d'anàlisi.

En síntesi, es pot apreciar en paral·lel i l'aparició de l'espai policial europeu, la transformació dels conceptes de seguretat i de sobirania, i l'emergència d'uns motius recurrents, d'uns tòpics que tenen una base real (el problema existeix veritablement), encara que el seu abast i manipulació encara s'han d'analitzar. L'existència d'aquests fenòmens, al marge d'altres consideracions, ha servit per cohesionar un espai policial europeu i per a generar en els ciutadans por a la inseguretat a través de mecanismes d'amplificació que serveixen per a produir més demanda de seguretat. Aquesta espècie de progressió temàtica de la inseguretat té, a més, un problema afegit: el de la creixent indeterminació de la figura penal subjacent als suposats fets delictius i la consegüent desmesurada ampliació dels subjectes afectats, ja sigui com a víctimes o com a infractors. Això no fa més que retroalimentar la sensació d'inseguretat, cosa que genera un cercle viciós, la ruptura del qual és cada cop més difícil.

L'aposta a la qual s'enfronta ara la Unió Europea en aquesta qüestió passa pels paràmetres d'allò que s'ha definit com l'antagonisme entre una Europa dels ciutadans i una Europa fortalesa. Això no només es produeix per la falsa disjuntiva entre drets i llibertats i eficàcia, debat sobre el qual ja s'han plantejat clarament les postures. El problema fonamental probablement es troba ara en el risc del desenvolupament d'un espai policial incontrolat o mal controlat per culpa dels estira i arronsa entre les sobiranes estatals —a les quals el tema ja supera àmpliament— i les estructures burocràtiques europees que encara no opten per fer-se càrrec de la situació i que a més estan sota fundada sospita de dèficit democràtic a causa de la seva escassa representativitat i la desequilibrada distribució de poders. En aquest sentit, un cop més, la Comissió de Llibertats públiques i afers d'interior del Parlament Europeu, ha estat especialment crítica en parlar d'Europol (1993).

A tot això, cal afegir-hi l'escassa possibilitat de control i la nul·la capacitat d'execució dels tribunals internacionals, i en concret del Tribunal de Justícia de les Comunitats i del Tribunal Europeu de Drets Humans.

El desenvolupament desigual de l'espai policial en relació amb el judicial i la falta de voluntat dels països de la Unió per comunitaritzar aquesta matèria poden causar problemes de «policialització» d'un espai policial europeu sense els suficients controls, trencant definitivament amb una cada cop més debilitada idea d'una Europa dels ciutadans. Aquesta situació pot perjudicar seriosament l'aparició d'un model democràtic de justícia criminal a Europa, malgrat els esforços d'Europol i d'Eurojust.

El risc d'una Europa tancada sobre si mateixa, incapaç de garantir les llibertats dels seus ciutadans —europeus o no—, planeja en el fons d'un problema amb un abast massa ampli com per reduir-lo a una discussió sobre la bondat/maldat de la policia. S'ha de portar al terreny que li correspongui, al de la sobirania, al de la concepció política de l'Europa en construcció i al de l'expressió de la voluntat dels

ciutadans europeus a través de les urnes.<sup>8</sup> Es constata la progressiva aparició d'un espai policial i de seguretat que transcendeix el vell concepte d'Estat sobirà i que apunta cap a un futur de globalització de la seguretat.

### 2.3 Els microespais de la seguretat

La creació d'un espai policial europeu obre en part una nova perspectiva sobre els espais de la seguretat.

Certament, els fenòmens de la globalització i de la complexitat determinen nous paràmetres. La informació, la comunicació, la internacionalització de la criminalitat i la cada cop més extensa organització del crim han generat noves necessitats, noves mesures.

D'altra banda, la presa cada cop més gran de consciència dels ciutadans respecte dels seus drets i l'increment de la conflictivitat —especialment urbana— han generat una demanda creixent de seguretat en els espais més reduïts, més íntims. Aquesta seguretat es vol més personalitzada, més individualitzada i es tradueix en el que es coneixen com a teories de policia de proximitat i de tolerància zero.

Si, com sembla, les nostres societats només poden ser analitzades des de la seva visió complexa, és a dir, oblidant la vella idea reduccionista d'un pensament simple capaç de controlar, de dominar la realitat, aleshores haurem de començar a treballar en uns registres capaços d'entendre, tractar, dialogar, negociar amb «allò real» (Morin, 1994). Això ens porta al coneixement multidimensional, a l'aspiració d'un saber no parcel·lat, no reduccionista. Però la paradoxa apareix quan el mateix coneixement de la realitat ens posa en evidència la impossibilitat d'aconseguir-ho.

El retorn al concepte d'ordre públic en sentit estricte ens ofereix un enganyós refugi segur, un refugi de sirenes del qual cal escapar a contracor per tornar a les perilloses aigües de la seguretat/inseguretat, al joc dels miralls i les realitats que componen el regne de la complexitat, del conjunt d'elements heterogenis però vinculats inseparablement.

Un cop més apareix el risc d'haver de preparar medecines socials acceptant el perill o repte de la correcta elaboració de la fórmula davant de la seva potencial violència. En aquest sentit, les polítiques socials requereixen valor, responsabilitat, car ja sabem que la mateixa medecina (el *pharmakon* de Plató) pot curar o matar segons la dosi (Resta, 1992, 29-56). El *pharmakon* platònic està ara a les mans del determinant i de l'operador de les polítiques de seguretat.

I en aquest punt sorgeix no només la paradoxa de la complexitat, de l'u i el tot, sinó també l'esparrac, l'esquizofrènia de les velles estructures policials, incapaces de fer front amb el seu bagatge i els seus recursos a una demanda que té una tensió entre el macro i el micro que esdevé una amenaça latent.

Els ciutadans reclamen seguretat, lliure exercici dels drets i llibertats, benestar, i això es tradueix en polítiques (i també amb teories) sobre la *tolerància zero*, les

8. En aquest sentit, l'escàs avenç que significa l'esborrany de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, respecte d'altres textos internacionals no permet d'ésser massa optimista.

«finestres trencades», la *community police*, el *problem solving*; en una paraula, una demanda «micro».

Però també hi ha por i preocupació per les màfies, les organitzacions criminals que desequilibren l'economia global i malbaraten els diners de tots. Tothom sap, Estat i ciutadans, que la construcció d'un futur lliure i segur passa per fer front a aquesta mena d'organitzacions opaques. I s'evidencia aleshores una demanda macro que es tradueix en l'espai policial europeu.

Els vells cossos monolítics i verticals de policia, obedients a un Estat de sobirania cada cop més desconcertada, i amb un ull posat a un espai supranacional, s'han d'enfrontar a nous problemes, noves microdemandes que cada cop deixen menys espais intermedis. L'alarma social i el poder o prestigi de les institucions es juguen en dos camps alhora i la policia esdevé, com Jano, bifront.

És evident que els cossos policials tradicionals, estructurats amb paràmetres de jerarquia vertical i de monopoli territorial són totalment insuficients i poc aptes. Per fer front a aquestes noves situacions, poc a poc, el criteri funcional es va imposant. Més enllà dels cossos i dels territoris, es va creant una elit policial «macro» de caràcter horitzontal i transnacional.

Més enllà dels cossos i dels territoris, van apareixent tècniques de relació amb els ciutadans que tracten d'aproximar la policia a la solució real i tangible dels problemes «micro» que afecten la seguretat dels ciutadans dels països desenvolupats, i que són més o menys similars.

La globalització suposa indefectiblement homogeneïtzació; els problemes relacionats amb la seguretat presenten sovint característiques similars i, si bé de vegades s'avancen més en un país que en un altre, tard o d'hora tots s'acaben semblant. Però la semblança no ens pot fer caure en l'error de pensar que som «trasplantables» ni les solucions directament importables/exportables. Cada societat segueix sotmesa a les normes de la identitat i l'alteritat i és susceptible, com en els trasplantaments d'òrgans, de generar un rebuig que pot ser fatal.

### 3. ELS NOUS ELEMENTS D'INSEGURETAT: LES VIOLÈNCIES

En aquest marc de transformacions, apareixen nous elements generadors d'inseguretat o, si es prefereix, demandes de noves polítiques de seguretat.

És cada cop més evident que hi ha un bon nombre de conductes als codis penals de cada Estat que deixen força indiferents als ciutadans i que, per tant, constitueixen la pura i dura expressió (més o menys discutible) de l'*ius puniendi* de l'Estat. En canvi, i també cada cop més sovint, van apareixent determinades conductes que, malgrat no ser constitutives de delictes, creen gran alarma social, malestar i coarten el lliure exercici de drets i llibertats.

No és aquest el lloc per tractar tots els nous elements d'inseguretat,<sup>9</sup> però si

---

9. Entre els que no tractarem semblen especialment interessants els dels delictes sense víctima, i el seu aspecte moral (Lamo, E. 1989); els relacionats amb la pluri o multiculturalitat (que van més enllà de la violència racista o xenòfoba) o el de les exclusions socials.

un d'ells es destaca, per la seva complexitat i el seu abast, és el de les violències, entenent aquest tema com a aglutinador de diverses formes generadores d'inseguretat, que apunten com un dels tòpics emergents més importants en l'imaginari col·lectiu europeu dels darrers anys. Caldrà aprofundir-ne l'anàlisi en el futur, ja que són transversals als macro-micro nivells i la seva indeterminació les fa difícils de conceptualitzar.

Potser sigui René Girard qui, reprenent des d'un enfocament original les idees exposades entre altres per von Humboldt o Max Weber, planteja més clarament la funció de la justícia a l'Estat modern: per Girard, l'origen de la violència es troba en els processos mimètics que fan que el subjecte vulgui o desitgi l'objecte de l'*altre*, així doncs passa de model a rival que posseeix allò que desitja. Això genera processos violents de forma interminable, processos circulars, tancats en si mateixos; violències intestines en el si de tota agrupació humana. Els homes, que ignoren l'origen de la seva violència, la ritualitzen a través del mite, de la «violència fundadora» (allò que és sagrat) i l'eviten a través de sacrificis, enganyant la violència, oferint-li, en lloc de venjança directa, una víctima sacrificial adequada (ni molt igual ni molt diferent d'aquell al que substitueix) i així s'evita que la venjança impliqui represàlies a l'infinit. Aquests mecanismes impedeixen, a través del ritus i de la figura del «boc expiatori», la simetria de la venjança, la indiferenciació que genera violència.

Ara bé, en societats com la nostra, *la modernitat* ha representat un desesperat —i no totalment aconseguit— intent per escapar de la lògica d'allò que és sagrat i que, en conseqüència i alhora, ha eliminat les diferències, ha homogeneïtzat la societat (augmentant així el risc de violència). Aquesta situació requereix, per trencar aquest equilibri de la violència, que alguna cosa —la justícia humana— actuï com a desequilibri, com a diferència entre el bé i el mal. El sistema judicial llavors té per missió descartar la venjança, no mitjançant la seva supressió, sinó mitjançant el seu «segrest», la seva apropiació en règim de monopoli, limitant-la a una única represàlia la potestat i l'exercici de la qual està conferida a una única autoritat, sobirana i especialitzada (racional i tècnica) en aquesta funció que elimina la venjança «privada» i la porta al terreny «d'allò públic» i s'irroga a més a més l'última paraula. Amb això es tracta d'aplicar una venjança «per elevació», és a dir, mitjançant una venjança que no admet rèplica (Girard, 1972) i que, a més, tot sovint, no es defineix ni com a venjança.

L'aportació crítica dels darrers anys consisteix a haver posat de manifest el que era latent: que la justícia no compleix la missió que se li atribuïa, que no monopolitza la violència, que ha perdut autoritat i que no garanteix la seguretat, ni tan sols «fa justícia». Les teories crítiques i les noves realitats socials han obert la fractura del conflicte entre societat i justícia. En aquesta situació apareixen nous actors, es generen noves formes vistes sota noves llums. Es valora una nova manera de veure la seguretat des d'una òptica actuarial basada en el/s risc/s (Ericson i Haggerty, 1997; O'Malley, 1998).

La violència torna a disputar el monopoli a l'ordre, la venjança demana rèplica. I sembla que ni l'Estat, ni la justícia, ni la policia estan en condicions de donar una resposta adequada.

### 3.1 La violència i la policia

La policia és el braç executor de la justícia o, més aviat, el seu pigall si atemem la famosa imatge cegada. Li aporta els subjectes (deté les persones), les proves i li proporciona una versió dels fets. Però per portar a terme la seva funció ha de substreure, de manera real i física, la capacitat de venjança entre les parts. Per això, es veu forçada a utilitzar la mateixa violència que aquestes, una violència de força, de contacte, sense sublimar ni ritualitzar. La violència és idèntica, el que la diferencia és l'element justificant, fonamentat en el manament rebut. La violència policial s'efectua en nom de i per la justícia estatal. Si no és així, la seva violència es converteix en la mateixa que la de les parts, amb l'agregant de l'abús de superioritat atorgada pel delegant-Estat.

La policia, en utilitzar la violència no ritual, sinó física i directa, del mateix estil que la «dels violents», ens recorda constantment la violència primitiva o fundacional.<sup>10</sup> Es tracta d'una violència que en qualsevol moment corre el risc d'esdevenir incontrolada/incontrolable generadora d'un Estat policial on decau l'Estat de dret i que per al ciutadà del pacte social es troba a mig camí entre la percepció de protecció i la de perill (Recasens, 1994).

La deslegitimació progressiva de l'Estat i la no-aparició d'una legitimació clara de la Unió Europea corre el risc de deixar la policia a la seva sort, i que aquesta actuï de manera contrària als interessos socials, i només en funció d'uns paràmetres corporativistes, únics valors que li quedarien a manca de referents externs. La policia entraria així en una entropia que l'acabaria atrofiat. Cal urgentment trobar elements i valors sòlids de legitimació de les estructures superiors en les quals s'enquadren els aparells policials (siguin estructures estatals, supraestatals o infraestatals).

### 3.2 La violència i la víctima

El primer que cal advertir, quan es tracta de parlar de la víctima, o de les víctimes, és que aquestes estan excloses del sistema de justícia criminal estructurat per l'Estat modern. Això és degut justament al monopoli de la violència exercit per l'Estat. L'apropiació per part «d'allò que és públic» —l'Estat— de la capacitat de venjança privada davant de la causació de danys, així com l'exclusivitat en la capacitat de definir els tipus delictius, deixen la víctima, com a representant d'allò que és privat, reduïda al paper de pur peticionari d'una justícia que escapa completament a les seves mans i als seus mitjans. És per això que és extremadament difícil trobar la mateixa paraula *víctima* als nostres codis penals, i allà on es cita és, al més sovint, per relacionar-la amb qüestions indemnitzatòries de caràcter subsidiari a la justícia penal.

---

10. Tant en el sentit de Girard (op. cit.) com en el de Benjamin (1991), que són diferents entre ells.

### 3.2.1 La víctima redescoberta

La fallida cada cop més palpable del sistema de justícia criminal suposa un retorn a allò privat en detriment d'allò públic. En aquest espai es redescobreix la víctima, sense adonar-se que és impossible el seu encaix real en un entorn sociojurídic com el nostre, ja que per això no n'hi ha prou amb negar el sistema de justícia criminal, sinó que caldria negar el monopoli de la violència per part de l'Estat i, per tant, l'Estat mateix. No fer-ho suposarà sempre mantenir un cos estrany (el de la víctima) en un sistema que no està pensat per a què hi tingui cabuda.

El risc fonamental rau en el fet que el tema de la víctima es pot relacionar amb una sortida alternativa del model de justícia criminal i del mateix Estat modern que pot tenir enfocaments molt diferents. Tant és possible situar-la en una alternativa progressista i d'aprofundiment democràtic com en una altra d'extremament reaccionària i totalitària.

En aquest sentit, l'aparició dels models anomenats de mediació,<sup>11</sup> que tenen un paper de superació del conflicte per la negociació entre les parts, posen en evidència la insuficiència dels mecanismes estatals clàssics del sistema de justícia criminal i assenyalen l'existència d'intervencions extraestatals, però aquestes poden representar una o altra de les dites alternatives.

### 3.2.2 La víctima assistida

Juntament amb el desenvolupament teòric, apareix una necessitat pràctica de treballar amb la víctima. Amb qui, com a tal, ja ha estat subjecte d'agressió i sobre qui només és possible una actuació de tipus assistencial, o bé amb les víctimes potencials respecte de les quals s'ha de tractar d'evitar la seva victimització. El problema es planteja aleshores respecte de qui ha de ser l'assistent. I sorgeix una altra paradoxa. Si per a què reneixi el concepte de víctima és necessari negar, amb més o menys mesura, la intervenció estatal, com se li pot demanar justament a ell que actui?

La contradicció es resol parcialment amb un retorn a altres entitats menys significades, com ara institucions no estatals (associacions, ONG...) o públiques d'àmbit més pròxim al ciutadà i menys implicades en el monopoli del poder (ajuntaments, comunitats autònomes...).

El Consell d'Europa, en el seu informe sobre política criminal i dret penal en una Europa en transformació, recull aquest nou enfocament de la víctima i destaca, en el seu apartat dedicat a les noves aproximacions respecte de la delinqüència tradicional, que s'està detectant un «nou fenomen» pel que fa a les víctimes d'infraccions, que consisteix en l'adopció de noves mesures legislatives que tendeixen a millorar la posició de les víctimes, ja sigui mitjançant la introducció d'elements indemnitzadors, ja sigui mitjançant institucions de suport i consells a les víctimes (Consell d'Europa, 1999, 69). D'altra banda, la víctima ocupa

11. Per a l'anàlisi del tema de la mediació; Morineau, J. (1998); Faget, J. (1997).

també un espai en les mesures d'atenció primària. L'atenció primària de la victimització passa per la informació del conjunt de la població, explicant com s'ha de comportar en situacions criminògenes, com evitar aquestes situacions i com protegir-se'n. També es proposa el treball preventiu de relacions públiques, modificant el comportament de les víctimes potencials i creant consells per a la prevenció de la delinqüència. Tampoc no es descarta l'ús de la informació i els avantatges que pot aportar l'ús ètic i pedagògic dels mitjans de comunicació (*ib. id.* 65).

Estretament relacionat amb la víctima, cal destacar la difusió de l'ús de les enquestes de victimització com a sistemes de coneixement de la realitat i de contrast d'informació i mesura en relació amb altres fonts de dades, com ara les estadístiques policials o les enquestes d'autodenúncia (*ib. id.*, 40-41).

### 3.2.3 La víctima: botxí o boc expiatori?

Un dels principals problemes que es plantegen és el de determinar si en aquesta nova tendència la víctima és boc expiatori d'una violència que es torna cada vegada més indiscriminada —per desaparició de l'ordre estatal i altres ordres socials— o si és, en el fons, un nou botxí.

Aquesta indiscriminació requereix la cerca de nous referents, i ara fora del clàssic binomi Estat/delinqüent. En aquest sentit, un increment de la violència, a causa de la seva mateixa indiscriminació, i el fracàs del joc del binomi esmentat, ens portaria a centrar novament la mirada en la víctima. Però això es pot fer amb mecanismes premoderns, és a dir, veient la víctima com el personatge central d'un ritual sacrificial amb el qual identificar-nos, o bé percebent la víctima com el nou botxí portador de la venjança que estableix la proporcionalitat de l'ull per ull (a l'estil de les pel·lícules protagonitzades pel Charles Bronson i que despertí les simpaties dels qui se senten decebuts del sistema de justícia criminal). Aquesta interpretació és perfectament possible i té moltes probabilitats d'imposar-se (sense anar més lluny, en el discurs de certes tribus urbanes, del racisme, la xenofòbia, etc.), ja que justament la crisi del sistema modern torna a obrir el joc de la venjança i, en aquest sentit, la víctima seria l'evidència del greuge desestatalitzat i, per tant, la portadora del germen de la venjança. Una venjança no delegada, directa, en estat pur, i per això estendard d'una espiral de violència interminable entre agressors i agredits respectivament i alternativa. En tot cas, la víctima adquirirà cada vegada més tonalitats ambigües, com a negatiu fotogràfic del sistema de justícia criminal i de la seva crisi.

## 3.3 Els adjectius de la violència

### 3.3.1 Les violències urbanes com a forma d'expressió de la violència no tolerada

És difícil establir una acotació de la violència a partir de la seva definició espacial (urbana) i des del punt de vista de la violència no tolerada. Tractar de proporcionar una única i rotunda definició seria alhora equivoc i reductor.



La primera qüestió que es planteja es la identificació del conflicte en el si de la societat urbana, cada cop més estesa.<sup>12</sup>

El medi de vida urbà genera una problemàtica específica derivada de l'organització social i de la vida quotidiana; de la concentració/monopolització de mitjans i recursos. Davant d'aquesta problemàtica es desenvolupen els coneguts com a *moviments socials urbans*, que en paraules de Manuel Castells són «sistemes de pràctiques socials contradictòries que controverteixen l'ordre establert a partir de les contradiccions específiques de la problemàtica urbana» (Castells, 1987, 3).

No es pot caure, tanmateix, en la simplificació d'identificar violència a les ciutats amb moviments socials urbans, si bé tampoc no és absolutament desvinculable. Per això és millor procedir per exclusió. Hi ha moviments socials que poden expressar-se (totalment o parcialment) a través de l'ús de la violència, però també existeix violència a la ciutat atribuïble a moltes altres causes que no poden identificar-se com a moviments socials. A més es produeixen fenòmens urbans d'agrupació (de l'estil bandes, tribus urbanes, *hooligans*) de difícil catalogació com a moviments urbans clàssics i que tenen nivell de violència elevat.

Tractem doncs d'efectuar unes distincions elementals.

Des del punt de vista jurídic, cal excloure la identificació violència urbana/delicta. La violència etiquetada com a urbana no pot ser (justament a causa de l'adjectiu que se li afegeix) de tipus conjuntural, és a dir, enfocada amb un únic objectiu, per exemple delinquir, ja que no la relacionem amb objectius o béns jurídics protegits, sinó amb espais, moviments o grups. Si la tractéssim relacionada amb objectius, podríem saber si l'objectiu perseguit conculca o no un bé jurídic protegit i, per tant, caldria construir un discurs al voltant de la seva tipificació (bé sigui per acceptar-la, bé sigui per criticar-la). Però en associar la violència a un espai (l'urbà) l'estem vinculant a un determinat tipus de relacions/situacions pròpies de la ciutat o de l'àmbit urbà. Amb això ens trobem davant un discurs de tipus estructural i amb una violència latent o manifesta però canviant segons les condicions de la ciutat, i per tant difícilment tipificable a priori, en no atacar béns jurídics concrets. Tan sols la violència aplicada i conculcadora de l'ordenament jurídic és jurídicament reprotxable. Ara bé, no tot allò que és socialment identificat com a violent ve forçosament sentit com a delictiu ni jurídicament qualificat com a tal. Pot passar —i de fet sovint succeeix— que aquella «violència» (que pot ser per exemple, verbal, d'indumentària o estètica) que genera més alarma social no es trobi tipificada penalment (ni raonablement hagi de ser-ho).

Cal, a més, veure què rep el qualificatiu de violència urbana i, especialment, com el rep (construcció del fenomen), per quins mitjans (instàncies de control

12. N'hi ha prou de pensar que segons la revisió de la població urbana i rural efectuada per Nacions Unides, quasi tres de cada cinc persones viuen a les ciutats. Estadística que augmenta si parlem de les regions més desenvolupades en les quals el 73 % de la població és urbana. A això cal afegir que el creixement ha estat ràpid (la població urbana s'ha triplicat des dels anys cinquanta) i profundament desequilibrat (això ha generat bosses de pobresa i faltes d'infraestructures i serveis, especialment greus en les aglomeracions urbanes del Tercer Món, però gens negligibles en les nostres urbs europees).

social) i a partir de quin moment (relació amb les instàncies de control social amb capacitat per a definir).<sup>13</sup> La violència és en tot cas expressió d'una situació conflictiva, motiu pel qual el primer pas és identificar quin tipus de conflictes afecten avui les nostres conurbacions, a partir d'una definició de ciutat com a unitat espacial producte de la concentració de persones, estructures, mitjans de producció i comunicacions, composta per un nucli urbà demogràficament significatiu i una conurbació o perifèria vinculada a l'esmentat nucli.

Per una altra banda, no n'hi ha prou amb l'existència del conflicte ni la seva intencionalitat, sinó que cal tenir en compte la forma en què es manifesta i la reacció ciutadana que això genera.

Una de les característiques que apareixen com a més rellevants és la de la difusió de la violència urbana com a violència de masses. Cada cop és més difícil —fins i tot per als mateixos grups que la practiquen— el definir la seva història, estructura, composició, motivació implícita i fites perseguides, per això cada cop amb més freqüència sorgeixen associacions amb cert contingut d'espontaneïtat i fort contingut de violència no forçosament dirigida contra allò (fet o institució) que constitueix el motiu inicial de la protesta.

Als tradicionals plantejaments explicatius de la violència (a vegades desmentits per l'origen o composició social dels integrants de determinats col·lectius, grups o moviments) de tipus ruptura d'equilibri de la vida comunitària, diferències de classe, econòmiques, socials, desintegració familiar, frustració de les classes mitjanes i dels joves, proposta publicitària d'objectius inassolibles, etc., cal afegir elements com l'atur estructural, les crisis energètiques i geopolítiques dels anys vuitanta i noranta, l'increment de la cultura de la violència —amb el seu corol·lari de la insensibilització davant d'ella— i l'aparició de noves modalitats (o almenys el seu increment significatiu) com la violència en l'esport o les explosions aparentment espontànies de violència.

Les noves formes de violència urbana semblen, doncs, allunyar-se d'aquelles dels anys seixanta a vuitanta lligades a velles utòpiques protestes d'estudiants, lluites organitzades pels drets racials o reivindicacions obreres vinculades a estratègies de lluita de classes o de sindicalisme. Les característiques d'increment dels conflictes socials, cada cop més estesos però menys concrets/concretables (més difusos) i menys cohesionats/cohesionants a partir d'objectius o idees/ideologies determinades, fan la qüestió cada vegada més complexa i alhora més manipulable —per als mitjans de comunicació, les instàncies de control, certa delinqüència organitzada (màfies) o, fins i tot, en un altre ordre de coses per certs clubs esportius. Això ha generat un nou estil de violència, la ideologia de la qual és la pròpia violència i la seva necessitat de pertànyer un grup concret que pugui identificar un «enemic comú», la qual cosa els converteix en fàcilment instrumentalitzables per moviments de contingut ideològic més «sòlid», de tipus feixista, racista, etc. (Ajuntament de Barcelona, 1990).

13. Respecte d'aquesta temàtica comença a haver-hi literatura abundant. Vegeu Body-Gendrot, S. (1993 i 1998) o Wieviorka (1999); Roché, (1998).

### 3.3.2 Altres formes de violència

En paral·lel a les formes de violències urbanes, apareixen altres violències adjectivades, com ara la violència domèstica, la violència escolar, la violència a l'esport, als mitjans de comunicació, etc. L'element comú de tots aquests conflictes és, doncs, el de produir-se sota formes violentes i reflecteixen en bona mesura els canvis socials de les últimes dècades.<sup>14</sup> La violència, sota moltes formes i adjectivacions, sembla anar ocupant un espai predominant com a nou tòpic transversal (macro-micro) en l'imaginari de les inseguretats a Europa.

## 4. CONCLUSIONS

El que s'ha tractat de fer en aquestes pàgines és de veure una modesta part del contorn del problema, a partir de la idea que:

a) la cohesió seguretat-policia-dret s'està substituint per la de seguretat-protecció-qualitat de vida;

b) la cohesió seguretat-policia-Estat s'està trencant per l'aparició d'uns espais macro i micro de seguretat fruit de les dinàmiques de globalització i la fractura del concepte de sobirania;

c) els tòpics cohesionadors de la seguretat en l'àmbit europeu s'han anat superposant i esdevenint conceptes cada cop més indeterminats. Als ja clàssics i cronològicament successius de terrorisme, drogues i lliure circulació de persones cal afegir, com a principal element emergent, el de les violències, enteses com a element comú de moltes formes generadores d'inseguretat. Aquestes es vinculen

14. Algunes dades són esfereïdores. Pel que fa als mitjans de comunicació, als Estats Units un jove pot arribar a veure en un dia uns trenta assassinats per televisió; un de cada quatre adolescents als Estats Units mor per arma de foc, un 11 % d'adolescents ha estat alguna vegada trotejat; entre 1986 i 1991, el nombre d'assassinats comesos per nens entre els 14 i els 17 anys augmentà un 124 % (*El País*, 31/10/93). A Europa, concretament a Espanya, segons es desprèn d'un estudi de la Universitat de València, el 52 % dels adolescents dedica més de tres hores diàries a veure televisió i el 14 % arriba a les cinc hores, essent la mitjana de vint hores setmanals (a Alemanya és de vint-i-vuit). De mitjana, veuen cada any entre mil i mil cinc-cents hores de TV (més de les que tenen d'escolarització). Els adolescents poden veure fins a noranta escenes violentes, i anualment poden veure en la TV uns dotze mil actes violents, unes catorze mil referències al sexe i uns dos mil anuncis de begudes alcohòliques. Als 18 anys, han passat l'equivalent a tres anys davant el televisor (*El País*, 28/3/93).

Podríem trobar dades similars pel que fa a la violència a l'esport (la tragèdia de Brussel·les al maig de 1985 amb quaranta-dos morts a l'estadi Heysel, a la final de la Copa d'Europa —per baralles i moviments de masses entre aficionats italians de la Juventus i especialment els del Liverpool—; noranta-quatre morts i més de dos-cents ferits a Sheffield, Anglaterra, per baralles i aixafament de tanques i masses en el partit Nottingham Forest-Liverpool en 1989, etc. (Seminari Internacional Prevenció de la violència en l'esport, 1989).

Pel que fa a la violència domèstica, UNICEF (Informe: la violència domèstica contra les dones i nens, de juny de 2000) ha denunciat que més del 20 % de les dones del món pateixen maltractaments a tots els continents i països (Japó 59 %, Kenya 58 %, Canadà 29 %, EUA 28 %, Regne Unit 25 %, etc.). Pel que fa a Espanya, el govern ha admès un 12,4 %.

Una crida per a combatre la violència domèstica ha estat feta al document «Dones 2000: igualtat de gèneres, desenvolupament i pau per al segle XXI, aprovat per les Nacions Unides el juny de 2000.

a la violència policial, al lloc de la víctima en la pràctica de la violència, les violències urbanes, la violència de l'esport, la violència domèstica, la violència escolar, la violència als mitjans de comunicació, etc. El tema de les violències apropa, com cap altre tòpic havia fet abans, els àmbits macro i micro de la seguretat.

Per altra banda, cal obrir una porta a la perspectiva i tenir en compte que apareixen a l'horitzó nous elements d'alarma social lligats a les inseguretats de les societats anomenades del risc, que no s'han tractat a les pàgines precedents. Aquests nous elements no tenen gaire cosa a veure amb els clàssics motius d'anàlisi de la sociologia de la desviació, la criminologia, el dret penal o els estudis policials. Es tracta de riscos lligats a elements aparentment creats pel benestar i la prosperitat, però que duen dins seu la llavor del conflicte i es poden tornar contra la mà inventora. Citem-ne només dos: la manipulació (productes transgènics) i l'especulació («vaques boges») d'aliments i Internet.

Pel que fa als aliments transgènics, el risc que puguin causar greus danys a la salut dels consumidors ha posat en estat d'alerta organitzacions de tota mena. L'agost de 1999, el *Financial Times* anunciava accions de diverses associacions contra les multinacionals, en especial les cinc que controlen quasi el 100 % del mercat (*La Vanguardia*, 14 d'agost de 1999), mentre que el Govern britànic afirma que «a partir d'ara calibrarem millor el grau d'informació que donem a la ciutadania sobre aquests conreus» (*El País*, 14 de setembre de 1999).

Els diaris, d'altra banda, ens fan ressò d'angoixes, de polèmiques i de cartes al director sobre aquestes noves tècniques de genètica molecular davant de les antigues de genètica quantitativa. El dret a saber el que es menja i la seva incidència sobre la salut i la biodiversitat del planeta és en aquest cas determinant i està generant alarma social i inseguretat.

L'especulació entre beneficis, despeses i comercialització d'una carn portadora de malalties mortals i l'acceptació a canvi d'un risc de determinat nombre de morts, d'altra banda, ens situa en una lògica estrictament comercial en què la vida humana es posa en un dels plats de la balança, cosa que genera gran alarma social.

Pel que fa a Internet, cada dia apareixen, en aquest món alhora micro i macro, real i virtual, elements d'alarma social a partir de delictes relacionats amb drogues, menors, tràfic d'òrgans, etc. Aspectes com la prostitució, amenaces per als usuaris com els virus (recordeu el recent cas del Melissa, difós per correu electrònic), irrupció a les bases de dades (pirates informàtics), etc.

Certament el risc d'ampliar el camp de visió fins aquests límits comporta el perill de fer esclatar el propi concepte de seguretat. Per això cal trobar uns elements de reflexió comuns que ens permetin treballar sobre un seguit de definicions preestablertes. Però davant del risc de la divagació, apareix el risc de l'immobilisme, de quedar-nos enrere respecte dels imaginaris de la seguretat. Recordem només que també en el seu moment la protecció de l'entorn ecològic semblava fora del debat de la seguretat i del sistema de justícia criminal, fins que la pressió i el sentit social l'hi introduïren.

Cal doncs en aquest punt mantenir l'anàlisi rigorosa dels camps de treball ja existents, però sense tenir por d'obrir-ne de nous, fins i tot assumint el risc d'equi-

vocar-nos. Cal reforçar la vessant més prospectiva i menys dogmàtica dels treballs sobre seguretat, per poder mantenir una visió oberta i actualitzada sobre el tema que ens ocupa. De totes maneres, fins i tot cal posar en dubte el mateix concepte de seguretat, ja que apareix cada cop més com un concepte saturat: saturat de sentits, de contrasentits i de sense sentits. La paraula i el concepte seguretat emparen ja massa accepcions i, fins i tot, pot ser avantatjós, un cop ha quedat inutilitzat com a element descriptiu, d'utilitzar-lo com a laboratori d'idees.

Probablement, els nous elements generadors d'inseguretat no són excloents dels vells. El problema dels que viuen amb por, és que la por / les pors són acumulatives. Cada cop se'n té més. Al final del primer mil·lenni els habitants d'Europa foren presos d'unes pors degudes, en part, a la seva mateixa situació social, econòmica, etc. I, en part, a la superstició que el nombre 1000 marcava el final d'una etapa del planeta. Es tracta, ara, de no contribuir amb falsos alarmismes a fer de la seguretat una de les ja constatables «pors de l'any 2000».

Amb tot, és possible acabar aquestes reflexions amb una visió optimista. El simple fet d'assumir i de procurar comprendre tot el que està passant, la voluntat d'entendre el fenomen de la seguretat en tota la seva magnitud, és ja un fet positiu que ens porta en el camí no de trobar solucions definitives, sinó de gestionar adequadament el/s conflicte/s.

Però cal no perdre de vista que el moment no és fàcil. Les polítiques de seguretat no són clares. Més aviat són dubitatives sobre el com fer front a les velles i noves formes de criminalitat, de seguretat, d'inseguretat. Apareixen postures aparentment contradictòries, que al final no ho són tant. Propostes i contrapropostes que topen un i altre cop amb una realitat més complexa que la solució plantejada. Polítiques utòpiques a llarg termini, polítiques passives i egoistes a curt termini. I l'optimisme no ens ha de fer perdre de vista la realitat dels canvis i dels desequilibris socials que motiven l'emergència de nous elements d'inseguretat.

## BIBLIOGRAFIA

- AJUNTAMENT DE BARCELONA «El món dels joves a Barcelona. Imatges i estils juvenils», 1990. Informe coordinat i redactat per Mila Barruti.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA *Deu anys de Consell de Seguretat Urbana de Barcelona, 1984-1994*. Barcelona, 1994.
- ANDERSON, M. *Policing the World, Interpol and the politics of International Police Co-operation*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- ANDERSON, M.; DEN BOER, M. «The agenda for police cooperation». *Policing Across National Boundaries*. Londres, Nova York: Pinter Publishers, 1994.
- BALLBÉ, M. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: 1983.
- BENJAMIN, W. «Para una crítica de la violencia». *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Madrid: Taurus, 1991, p. 23-45.
- BENYON, J. et al. *Police Co-operation in Europe: An Investigation*. Leicester: University of Leicester, Center for the Study of Public Order, 1994 (1a ed. 1993).

- BIGO, D. *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*. Paris: ed. Complexe, 1992.
- BODY-GENDROT, S. *Ville et violence*, 1993.
- BODY-GENDROT, S. *Les villes face à l'insécurité*, Paris: Bayard, 1998.
- BUNYAN, T. *The Europol convention*. Londres: Statewatch, 1995.
- CANO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública». *Policía y Sociedad*. Madrid: Direcció General de la Policia, Ministeri d'Interior, 1990, p. 25-45.
- CASTELLS, M. *Movimientos sociales urbanos*. 9a ed. Siglo XXI ed., 1987 (1a ed. Española, 1974, 1a ed. original francesa, 1973).
- CONSELL D'EUROPA *Politique criminelle et droit pénal dans une Europe en transformation*. Estrasburg, 1999.
- DE BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. «Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite de orden público en España». *Boletín de Información*. Madrid: Ministeri de Justícia, núm. 1.870, p. 1.905-1.932; núm. 1.871, p. 2.035-2.068), 2000.
- ERICSON, R.; HAGGERTY, K. *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FAGET, J. *La médiation. Essay de politique pénale*. Erès, 1997.
- FIJNAUT, C. *The internationalization of police cooperation in Western Europe*. Deventer: Kluwer, 1993.
- GIRARD, R. *La violence et le sacré*. Paris: Grasset, 1972 (trad. cast. de Joaquín Jordá, *La violencia y lo sagrado*. Barcelona: Anagrama, 1983).
- KING, M. *Towards federalism?: policing the borders of a «new» Europe*. Leicester: Centre for Study of Public Order, 1993.
- LAMO DE ESPINOSA, E. *Delitos sin víctima. Orden social y ambivalencia moral*. Madrid: Alianza ed., 1989.
- LAMOUR, C.; LAMBERTI, M.R. *Les grandes manoeuvres de l'opium*. Paris: Seuil, 1972.
- LUQUE, E. *Víctimes del delicto*, 1999.
- MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1994 (versió original: París: ESF ed., 1990).
- MORINEAU, J. *L'esprit de la médiation*. Erès, 1998.
- O'MALLEY, P. *Crime and the risk society*. Ashgate Dartmouth, 1998.
- OCQUETEAU, F. *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*. Paris: CESDIP, 1992.
- PARLAMENT EUROPEU:
- Deuxième Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures (1992): «Sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen.» Rapporteur M. Lode Van Outrive. PE 202.540 (5 novembre)
- Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): «on cooperation in the field of justice and internal affairs under the Treaty on European Union (Title VI and other provisions).» Rapporteur Mr. Carlos Robles Piquer. PE 204.587 (1 july)
- Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): «on participation by the European Parliament in international agreements by the Member States and the Union on cooperation in the fields of justice and home affairs.» Rapporteur Mr. Georg Jarzembowski. PE 206.245 (21 december)

- RECASENS I BRUNET, A. «Violencia policial y seguridad ciudadana». *Imágenes del Control Social*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1994.
- RECASENS I BRUNET, A. *L'espai policial europeu. Del desarmament del Leviathan a la construcció del seu futur* (memòria d'investigació). Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1995.
- RECASENS I BRUNET, A. «Soberanía, aparato policial e integración europea». A: BERGALLI; RESTA (comp.) *Soberanía: un principio que se derrumba*. Barcelona: Paidós, 1996.
- RESTA, E. *La certeza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*. Bari: Laterza, 1992.
- ROBERT, PH. *Le citoyen, le crime et l'état*. Ginebra-París: Droz, 1999.
- ROBERTS, C. «Unidad Antidrogas de Europol». *Focus*, 4, agost de 1994 (citada per la revista *Ciencia Policial*, 28, gener-febrer de 1995).
- ROCHÉ, S. *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, irrégulites et globalisation*, 1998.
- SHAPLAND, J.; VAN OTRIVE, L. *Police et sécurité: contrôle social et interaction public-privé*. París: GERN; l'Harmattan, 1999.
- VAN OTRIVE, L. «Shengen, Europol y la colaboración policial internacional: un desafío para la democracia». *Cuadernos de la Guardia Civil*, 14, 1995, p. 179-194.
- WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987 (1a ed. anglesa, 1922).
- WIEVIORKA, M. *Violence en France*. París: Seuil, 1999.