

Polítiques de seguretat i prevenció a l'Estat espanyol

AMADEU RECASENS I BRUNET

Director de l'Escola de Policia de Catalunya

149

1. INTRODUCCIÓ

Abordar un treball en un marc comparatiu europeu exigeix una sèrie de precisions que probablement no serien necessàries en el cas de treballs relatius a d'altres països. Aquests han seguit un procés més homogeni pel que fa a l'evolució històrica, política i social en el context de l'Europa occidental de les últimes dècades. Aquest procés es caracteritza pel denominador comú del marc constitucional de l'Estat social i de l'Estat democràtic de dret.

No va passar el mateix a Espanya, on la dècada dels noranta fou tributària dels enormes canvis sobrevinguts al llarg de les dècades anteriors, entre els quals cal destacar:

- la transició política de l'Estat totalitari franquista a l'actual Estat democràtic;
- les polítiques de seguretat de la dècada dels vuitanta, a cavall entre la transició política i la normalització;
- l'evolució de la Comunitat Econòmica Europea (CEE) cap a la Unió Europea.

Malgrat intentar seguir un esquema comú, aquests motius ens forçaran a ampliar el marc cronològic per tal de reprendre uns elements, evidents potser en d'altres països, però que van ser nous a Espanya —sovint fins i tot traumàtics. Podem citar el desenvolupament d'una cultura democràtica, la reforma de les estructures i dels poders de l'Estat, la incorporació de nous actors socials, la presència en els fòrums internacionals, etc. En ocasions, la situació fou bastant efímera, com en el cas de la recessió, de l'eufòria i de la crisi de l'Estat providència en menys d'una dècada.

Podem dir que Espanya entra en la modernitat de forma tardana i abrupta, a partir de 1975, en un moment en què Europa pateix la crisi del *welfare*, aquest

model d'Estat social que encara no havia tingut temps d'implantar-se en els països ibèrics.¹

Aquest context va propiciar una sèrie de contradiccions i paradoxes com, per exemple, les que cito a continuació.

- L'eufòria dels primers anys de la democràcia no va sobreviure a la dura realitat d'haver de governar amb uns recursos limitats i vinculats a la situació i a les necessitats generals d'Europa.
- Una estabilitat política, des de 1982, amb els governs socialistes, però que fou, al mateix temps, la causa d'una inestabilitat ideològica molt forta. Les polítiques governamentals, progressistes des del punt de vista social, s'emmarcaven en unes polítiques econòmiques netament liberals. Pel que fa a la seguretat, aquesta va patir les conseqüències de la manca de canvis i de reformes en profunditat a dins del Ministeri d'Interior (contràriament al que passava en el Ministeri de Defensa).²
- Això va determinar una ruptura bastant forta entre la ideologia i el discurs socialistes i les pràctiques governamentals.
- La victòria, l'any 1996, del Partit Popular (dreta), es va forjar sobre la base d'un balanç econòmic positiu en l'àmbit europeu i d'un discurs de regeneració moral i d'anticorrupció —força proper, des d'aquesta òptica, a aquell que el propi partit socialista havia utilitzat per guanyar les eleccions de 1982. La gran diferència es troba precisament en el discurs relatiu a l'assistència social, que el Partit Popular ofega, en favor de les polítiques i les estratègies exclusivament policials.
- Al llarg d'aquest període, a Europa, s'observa la crisi de l'Estat providència i el desenvolupament d'un espai policial comú als països de la Unió. En la distribució dels rols, Espanya, per la seva situació geogràfica i econòmica, ha d'assumir preferentment el perfil «policial», centrat en la seguretat, la immigració, el tràfic de drogues, etc.

En aquest context, les polítiques de seguretat no policials foren les grans perdedores i, a més, van patir tensions molt grans a tot l'Estat, a causa de la descentralització i de la falta de coordinació. D'altra banda, la manca d'interès dels sectors econòmics dels successius governs i de la branca més liberal del partit socialista, aliada amb les florents xarxes d'una economia especulativa (conegudes com *beautiful people*), deixà les polítiques socials sense recursos i sense suport a

1. El model econòmic espanyol era profundament dependent dels elements externs, com les inversions estrangeres, l'emigració, el turisme, els productes a preu baix, etc., per la qual cosa la crisi del petroli dels anys 1973-1974 va tenir fortes conseqüències al mateix moment de la transició política (l'any 1975 va tenir l'índex de creixement econòmic més baix des de 1960). Durant aquests últims anys, s'han publicat diverses obres relatives al tema de la transició espanyola. Vegeu, per exemple, Morán, 1991; Díaz, 1987; Rodríguez, 1987.

2. L'autèntica reforma de les estructures del Ministeri d'Interior no va tenir lloc fins a 1994 i el seu èxit fou limitat (López, 1996).

finals dels vuitanta i a principis dels noranta. La temptativa d'un desenvolupament autonòmic i municipal de polítiques d'assistència va fracassar, sovint per causa d'un excés d'espontaneïtat voluntarista que es revelà força ineficaç.³

En aquest context, al qual cal afegir també les crisis normatives i les noves tendències europees relatives a la seguretat pública, no és gens sorprenent que les polítiques de seguretat es despleguessin d'una manera més àmplia i coherent en l'àmbit de la policia que en el de les polítiques socials.⁴

Així, doncs, el discurs sobre seguretat sembla estar construït d'acord amb dues accepcions. L'accepció amb un sentit més profund s'encarrega, fonamentalment, de garantir el manteniment del propi sistema. En canvi, en un sentit més superficial, seguretat significa que les polítiques de control social han de generar, per part de la població, un sentiment d'acceptació de l'ordre com a resultat d'un sentiment de protecció enfront dels riscos socials.⁵ És precisament en aquest segon significat en el qual s'han d'inscriure les polítiques de seguretat. Un cop dit això, cal assenyalar també que totes dues significacions es troben estretament connectades. L'èxit de les estratègies emmarcades en el segon sentit garanteix l'obtenció del primer (Domínguez, Virgili, 2000). Aquest doble nivell d'objectius i el fet que la idea de seguretat estigui present en els aspectes més diversos de la vida en comunitat constitueixen els elements que han plantejat dificultats en el moment d'obtenir una definició clara i precisa d'allò que entenem per seguretat, i d'aquesta en relació amb la idea d'ordre. Probablement les causes d'aquestes dificultats siguin errors de centrament i de definició de la noció de seguretat (Robert, 1999), que també vicieren el marc de les polítiques de seguretat.

2. LES POLÍTIQUES DE SEGURETAT DE LA DÈCADA DELS VUITANTA

2.1 Les principals preocupacions en matèria de seguretat a Espanya: terrorisme, delinqüència juvenil, drogues i estrangers

Als canvis polítics de la societat espanyola de l'època cal afegir tota una sèrie de dificultats socials, econòmiques i polítiques que han tingut una gran influència en les demandes dels ciutadans en matèria de seguretat, així com en la definició de les polítiques de seguretat dels anys vuitanta.

En primer lloc, hem de destacar el fenomen del terrorisme com a element decisiu. L'escalada de les accions terroristes de principis dels vuitanta havia posat en perill l'estabilitat del sistema democràtic i havia arribat a proporcionar la «justifica-

3. Malgrat els esforços pedagògics dels partits de l'esquerra; Borja *et al.*, 1977; Bosch, 1981.

4. Per tant, podem afirmar que el pas d'un Estat providència a un Estat de seguretat de tipus socialdemòcrata que es va produir a d'altres països (Hebberecht, 198, 235) va ser a Espanya el pas d'una dictadura a un Estat de seguretat socialdemòcrata, que s'encamina ja cap a una democràcia liberal i fins i tot cap a un model de seguretat reductor de les responsabilitats de l'Estat.

5. Aquesta acceptació s'obté de vegades a través d'una mobilització positiva, però de vegades també per mitjà de l'obligació.

ció» per a diversos intents de cop d'Estat.⁶ Atesos l'ambient de tensió política que es vivia i la posició de refús dels partits polítics pel que fa al denominat problema basc, el govern (ja socialista) va adreçar les seves passes cap a una solució represiva amb la promulgació de la Llei orgànica 9/1984 de 26 desembre «contra les bandes armades i els elements terroristes». Aquesta llei, coneguda al carrer com a «lleï antiterrorista», desenvolupava l'article 55.2 de la Constitució i constituïa la resposta política d'un Estat democràtic que encara se sentia fràgil.⁷ No obstant això, la limitació de les garanties fonamentals que la llei introduïa va fer pensar a una part de l'opinió pública i política en una perillosa inconstitucionalitat de la llei (Bergalli, 1985, 81).⁸

Des d'una altra perspectiva, la recessió econòmica que Espanya patia a principis de la dècada, així com el fort creixement demogràfic dels anys seixanta y setanta⁹ havien fet que una gran quantitat de joves,¹⁰ amb enormes dificultats per entrar en el mercat de treball, se sentissin sense futur en un entorn urbà: aquest fou l'origen de la «cultura de passotisme». D'altra banda, la situació socioeconòmica d'aquests joves va afavorir el creixement de la delinqüència juvenil i l'accés al consum de drogues. Això va ser utilitzat per construir unes idees col·lectives a partir del binomi «drogues-delinquència juvenil».

La dècada dels vuitanta es caracteritza també per la consolidació d'Espanya com a porta d'entrada a algunes organitzacions orientades cap al tràfic de drogues, que abasten sobretot el mercat interior. En aquesta època, petites xarxes autòctones de tràfic de drogues comencen també a organitzar-se sobre la base de competències adquirides anteriorment en el contraban d'altres mercaderies (tabac, alcohol...) i intenten unir-se a les organitzacions internacionals.¹¹

D'altra banda, l'obertura política i econòmica de la dècada anterior havia estimulat l'arribada d'un nou contingent d'estrangers que fugien de les condicions socioeconòmiques de llurs països d'origen.¹² Es tractava majorment de persones

6. El més conegut fou el del tinent coronel Tejero, de la Guàrdia Civil, el 23 de febrer de 1981, que comptava amb el suport d'una xarxa militar i civil que es pot inscriure dins la tradició dels cops d'Estat com a *pronunciament*, fenomen freqüent a l'Espanya del segle XIX. Se li han dedicat diverses obres. Per a una anàlisi recent, vegeu Palacios, 2001.

7. En relació amb aquest tema, vegeu López Garrido, 1987b, que compara la legislació espanyola amb altres legislacions europees, i Reinares, 1998, que dona les pautes per a comprendre el fenomen terrorista.

8. Una comissió d'experts, reunida pel govern basc, va fer propostes molt més àmplies i polítiques. Presidida per Sir Clive Rose (exambaixador britànic a l'OTAN) i composta per Hans Horcheim, Jacques Léauté, Franco Ferracuti i Peter Janke, la Comissió proposava mesures judicials ordinàries, policials i, sobretot, que no abandonessin la negociació de les diferents parts (Treball de la Comissió, del 5 de juny de 1985 al 5 de març de 1986). El document fou publicat pel diari *DEIA*.

9. Podem apuntar que durant els vuitanta els indicadors de l'atur van arribar al 25 % de la població i que, en aquella mateixa època, els adolescents i els joves eren el grup quantitativament més important de la societat (Giménez-Salinas; Funes, 1993, 90).

10. La majoria d'ells constituïa la segona generació de la immigració de les dècades anteriors, que s'havia establert als barris industrials de les grans zones urbanes.

11. Aquest és el cas, per exemple, de molts contrabandistes de Galícia, com el famós «clan de los charlines».

12. Aquest contingent aniria substituint poc a poc en nombre i importància els immigrants que havien arribat a Espanya al llarg de la dècada anterior a causa de l'exili polític, en particular d'Amèrica Llatina.

originàries d'Amèrica Llatina i d'Àfrica del Nord, que van topar amb greus problemes deguts a la diferència de nivell educatiu i socioprofessional en relació amb la població autòctona, la qual cosa feia encara més difícil llur integració. El conjunt de circumstàncies col·locava aquests grups en una situació de marginació socioeconòmica, fàcilment identificable amb el risc de cometre delictes. En aquest marc, la promulgació de la Llei orgànica 7/1985 dels drets i les llibertats dels estrangers a Espanya fou el reflex d'una política de limitació de l'entrada i de la residència als estrangers en el territori espanyol. D'altra banda, es tracta d'una norma que respon perfectament a les demandes europees de tancament de fronteres exteriors i que situa la legislació espanyola en la mateixa línia que la dels altres països de la Unió Europea (Silveira, Bodelón, 1992, 177) i segons els paràmetres de l'espai europeu de seguretat (Trevi, Schengen).¹³

2.2 La complexitat del model polític constitucional: tres nivells d'administració diferents amb competències diverses i/o oposades en matèria de prevenció i seguretat

La Constitució espanyola, com a reacció al centralisme franquista i per demanda de les nacionalitats històriques (com el País Basc, Catalunya o Galícia), basant-se en les exigències de la descentralització d'èpoques anteriors, estableix un model politicoadministratiu en tres nivells: l'Estat, les nacionalitats i les comunitats autònomes i els municipis (nivell local). Aquest nou marc polític és l'origen de la divisió de competències en matèria de prevenció i de seguretat entre els tres nivells administratius. No obstant això, la quantitat i la intensitat de les competències distribuïdes i assumides durant la dècada no van ser les mateixes en l'àmbit de la protecció social (bastant descentralitzada) i en el de la seguretat (molt poc descentralitzada).

La dècada dels vuitanta va consagrar així una diferència molt més manifesta que a la dècada anterior entre les polítiques socials i les de seguretat. A més, les polítiques de seguretat s'identifiquen cada vegada més amb l'evolució del model polític, també dividit en tres nivells d'administració (Recasens, 1996, 54).¹⁴

Pel que fa als cossos de policia, els anys vuitanta són un període bastant confús, en què cada administració desenvolupa el seu propi model (sovint diferent i,

13. Només cal analitzar els acords dels consells de ministres de la UE, la reglamentació promulgada en matèria de visats i de circulació transfronterera, i les hemeroteques, per constatar-ne la relació. Es pot consultar al Ministeri d'Interior (1990) per veure l'adaptació de les normes espanyoles a les europees (per exemple, 471-485 relatives a la lliure circulació de persones).

14. L'Estat continuava —i continua— disposant dels dos grans cossos (Cos Nacional de Policia i Guàrdia Civil), mentre que hi havia tres policies autonòmiques sota les ordres dels governs autonòmics (País Basc, Catalunya i Navarra, amb funcions administratives, de policia judicial i de policia de seguretat a dins de llurs territoris) i més de mil set-cents cossos de policia municipal sota les ordres dels ajuntaments. No hi ha cap tipus de dependència, ni orgànica ni funcional, entre els tres nivells.

15. Per a una anàlisi de l'evolució del model de l'Estat es pot consultar l'obra de l'exministre Martín Villa (1984), en particular 130-171; i també López Garrido 1987b. Per a una lectura constitucional del model espanyol, vegeu Barcelona, 1997.

de vegades, fins i tot cobrint-se una a l'altra).¹⁵ En aquest context, la Llei orgànica 2/86 de forces i cossos de seguretat no va aconseguir resoldre aquest estat de les coses.¹⁶ Si bé és cert que la llei admet i accepta l'existència de les tres policies autonòmiques, queda palès que ho fa a contracor i en un context recentralitzador. La llei reforça les competències dels cossos de l'Estat i limita a la resta de comunitats autònomes, mitjançant l'oferta d'unitats adscrites, la possibilitat de crear llurs pròpies policies. Al mateix temps, restringeix el rol de les policies locals o municipals. Quant a la creació d'òrgans de coordinació entre els tres nivells de l'administració, el resultat és molt ambigu i irregular de vegades fins i tot constitueix un fracàs absolut (Recasens, 1992, 163).

Si bé la llei pot ser qualificada de positiva pel simple fet de la seva promulgació i perquè omple un buit legislatiu greu, també és cert que desaprofita l'oportunitat d'establir un model policial àgil i ric en la seva diversitat, que hauria pogut donar una resposta a les necessitats d'un aparell policial descentralitzat (Recasens, 1986; Muñagorri, 1987). Aquesta llei, que encara és en vigor, ha llastat des del punt de vista normatiu totes les polítiques policials de la dècada dels noranta, que és quan es va veure néixer un gran nombre d'acords i de decisions polítiques l'únic objectiu de les quals ha estat el d'avançar evitant l'obstacle de la llei.¹⁷

La justícia, d'altra banda, es trobava submergida en el seu propi projecte d'estructuració i de democratització; amb freqüència era posada en dubte i acusada de greus problemes de lentitud i d'ineficàcia (Giménez-Salinas, Funes, 1993, 93).

En resum, la dècada dels vuitanta establí les claus dels anys posteriors fixant la idea de seguretat; canviant els paràmetres de les preocupacions en l'àmbit de la seguretat de l'època del franquisme (activitats i conspiració contra el règim) per problemàtiques reals (i properes a les d'altres democràcies europees), com el terrorisme, la delinqüència juvenil, la droga o els estrangers; i adaptant el model de seguretat i de prevenció al model constitucional, la qual cosa creà puixants tensions a dins de la policia i de la justícia.

3. LA TRANSFORMACIÓ DE LES POLÍTIQUES DE SEGURETAT DES DE LA DÈCADA DELS VUITANTA FINS A LA DELS NORANTA: LA FI DE LA LLUNA DE MEL

El disseny de les polítiques de seguretat exigia anar més enllà de la simple definició del model policial. La identificació de les necessitats i de les demandes dels ciutadans s'havia convertit en un element fonamental per a l'articulació de les polítiques de seguretat. I això era perquè calia que els poders públics adaptessin aquestes polítiques al discurs de l'Estat social. El procés d'adaptació exigia una

16. El transcurs de vuit anys entre la Constitució i la Llei de 1986 fou nefasta.

17. Acords polítics de delimitació de funcions entre els governs basc i central, i català i central, que ometen de manera clara articles de la llei (que, d'altra banda, no han canviat durant els anys noranta, per por que s'obris la «caixa de Pandora»).

forma diferent de fer front a la informació i al canvi social. Les institucions només podien retrobar llur espai en aquest nou marc si demostraven tenir capacitat per a integrar en les seves dinàmiques de funcionament les (encara confuses) demandes dels ciutadans i els (complexos) canvis socials.

Les polítiques de seguretat *stricto sensu* de la dècada dels vuitanta, per tant, havien de combinar-se amb les polítiques de prevenció social de caràcter general i de prevenció social específica (primària i secundària). Així, doncs, a partir de la dècada dels vuitanta va aparèixer una certa consciència de l'existència d'una esfera de seguretat compartida (FEMP, 1990; Bosch, 1981; Borja *et al.*, 1977). La institució de la policia no podia actuar ja a l'esquena dels nous sectors emergents sense arriscar-se seriosament a semblar un obstacle al desenvolupament efectiu de les polítiques socials. De fet, la informació de què disposaven altres actors podria ser útil també per a les tasques policials.

En aquesta nova situació, la importància de la coordinació de les polítiques de seguretat passa a ser en un primer pla, tant a dins del sistema penal com entre els diferents sectors de l'Administració pública.

Els principals problemes que es detecten en aquest nivell són:

- la impossibilitat per a l'aparell policial de l'Estat de donar resposta a les demandes, a causa de la deficiència dels mecanismes de coordinació entre els diferents nivells policials, així com amb les noves institucions autonòmiques i locals que tenen competències en matèria social;¹⁸
- un enfrontament entre les estratègies desenvolupades per les diferents institucions responsables de les polítiques socials (això és degut a la diferència de llurs lògiques funcionals i a l'absència, com ja hem apuntat, de mecanismes estables de coordinació);
- l'existència d'una certa desconfiança mútua entre les institucions democràtiques, en particular de les administracions autonòmiques i locals de cara a l'Estat; això és molt clar en relació amb els cossos de policia de l'Estat, que havien passat de la dictadura a la democràcia sense gaires canvis (ni en l'àmbit orgànic ni en l'àmbit de personal).

En canvi, a les comunitats autònomes, les policies que havien adquirit competències en matèria de seguretat (País Basc, Catalunya i Navarra) estaven, en finalitzar aquestes dues dècades, en ple procés de negociació política i d'estructuració i no exercien encara totes les funcions policials. I va ser precisament perquè encara no podien desenvolupar del tot polítiques de seguretat la raó per la qual llurs esforços van ser orientats a l'establiment d'estratègies qualitatives en camps

18. La descentralització autonòmica i municipal de les institucions responsables de les polítiques socials, així com la fragmentació d'aquestes en diversos departaments o òrgans de cada administració farà d'ara endavant pràcticament impossible l'establiment de polítiques comunes. Els beneficis que troben els ciutadans a la proximitat i l'adaptabilitat de les polítiques de seguretat causen problemes a l'hora de trobar línies o orientacions comunes, la qual cosa fa que la recerca hagi de ser forçosament local.

en què cercaven vies de cooperació amb d'altres institucions encarregades de polítiques públiques en el mateix espai.¹⁹ Aquesta orientació decauria de forma progressiva a mesura que, a la dècada dels noranta, les policies autonòmiques s'anessin fent càrrec del conjunt de funcions policials, com per exemple l'ús de la força, i fossin percebudes de manera diferent pels altres actors. Les separacions seran més clares d'ara endavant.

3.1 El cas de Barcelona

En l'àmbit local, es detecten algunes experiències bastant desenvolupades de coordinació entre les polítiques de seguretat i les polítiques socials. A falta de poder analitzar ciutat per ciutat i comunitat per comunitat, com a mínim podem proporcionar un exemple significatiu. En aquest sentit, si bé no es tracta d'un cas generalitzat, sinó més aviat d'una experiència avançada, cal destacar la política de seguretat dissenyada per la ciutat de Barcelona.

Les polítiques locals de seguretat a Barcelona s'iniciaren cap a 1980. L'any 1983 començaren les enquestes de victimització de l'Àrea Metropolitana. Els resultats van mostrar un enorme sentiment d'inseguretat de la població, que no anava en correlació amb la informació quantitativa (estadístiques policials i judicials sobre la delinqüència real).²⁰

Per trobar una resposta, l'alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, va formar la Comissió Tècnica de Seguretat Urbana. Aquesta Comissió, composta per un gran nombre d'experts en diverses disciplines (menors, ensenyament, justícia, drogues, policia...), va desenvolupar una anàlisi de la situació de la ciutat en matèria de seguretat i va arribar a formular diverses propostes per millorar la situació. Els seus eixos fonamentals de treball van ser el coneixement de la realitat, la cooperació interinstitucional i la coordinació de les polítiques públiques.

Aquests treballs van donar lloc, l'any 1984, a la creació del Consell de Seguretat Urbana de Barcelona. La principal virtut d'aquest òrgan va ser la composició, perquè hi havia diversos rangs polítics, policials, judicials, del ministeri públic, sindicats, associacions de veïns, professionals, mitjans de comunicació, etc.²¹ La prioritat del Consell de Seguretat fou establir relacions de coordinació entre les institucions implicades en les polítiques públiques, amb l'objectiu de tre-

19. En el cas de Catalunya, per exemple, es reconeix aquesta estratègia per la creació, a dins del cos de policia autonòmica (els Mossos d'Esquadra), d'unitats molt especialitzades de cooperació amb els altres actors (grups de menors, brigades de joc, etc.; Domínguez, Balsebre, 1998).

20. Això continuaria sent cert fins i tot si es fes l'exercici de corregir-la a l'alça (suposant una xifra negra molt alta) o a la baixa (suposant estadístiques «inflades» per demostrar l'eficàcia). Les enquestes de victimització s'han anat realitzant fins a l'actualitat. (Per a una anàlisi institucional: Ajuntament de Barcelona, 1994; per a una anàlisi crítica: Bergallí, 1993, 213-264.)

21. Cal subratllar que l'Ajuntament de Barcelona organitzà el Consell amb una composició i unes funcions molt més amples que les de les juntes locals de seguretat —fórmula de coordinació dels actors de la seguretat local proposada per la Llei de forces de seguretat de 1986—, que havien estat feblement desenvolupades per una Instrucció del Ministeri d'Interior de 1988. Un cop més, la voluntat i la imaginació evitaven la rigidesa administrativa.

ballar juntes per a la resolució dels problemes considerats com a prioritaris per a la ciutat, i que venien a confirmar allò que hem dit més amunt, perquè es tractava, entre altres, de drogues, d'inseguretat dels comerços, de violència juvenil i d'estrangers (Ajuntament de Barcelona, 1994, 10).²²

L'any 1988, l'alcalde de Barcelona va crear el Consell Municipal de Benestar Social. Com a instrument de participació, el Consell va intentar proposar polítiques de seguretat no policials, sobre la base de la promoció d'una cultura del benestar a la ciutat, desenvolupant polítiques socials i la cooperació entre els actors i les institucions implicades.²³

A finals dels anys vuitanta, i principis dels noranta, com a resposta a les queixes i les manifestacions dels veïns en un barri en què es podien percebre els conflictes, l'Ajuntament va crear el Consell de Seguretat Urbana i Prevenció de Ciutat Vella. Aquest barri era un dels més afectats per la problemàtica social.²⁴ A més, es varen crear altres consells en diferents districtes de la ciutat, a mode de reproducció a petita escala del Consell de Seguretat Urbana.

La dècada dels noranta va conèixer la crisi del Consell de Seguretat Urbana, així com del Consell de Benestar Social, per diverses raons. D'una banda, els Jocs Olímpics de 1992 van donar prioritat als aspectes de seguretat, i, de l'altra, l'«esgotament» en l'àmbit de la seguretat després dels Jocs Olímpics va orientar les polítiques municipals cap a d'altres objectius públics (urbanisme, turisme, etc.) i socials.²⁵ Els mateixos Consells, que havien estat creats amb característiques i per a problemes de la dècada dels vuitanta, es van trobar davant de limitacions pròpies i d'un canvi «generacional» de llurs membres. Tot això va fer que quedessin mig paralytzats.

Durant els últims mesos de 1999 notem un retorn del sentiment d'inseguretat, relacionat amb l'augment de petits delictes, amb la degradació d'alguns barris i amb una imatge molt negativa de la policia urbana, deguda a un llarg conflicte amb l'Ajuntament. En va resultar el retorn a un primer pla de la qüestió de la seguretat, en particular a Ciutat Vella, en juny-juliol del 2000. No obstant això, la resposta de tots els actors va ser aquest cop molt diferent. Els veïns van organitzar brigades urbanes (*La Vanguardia*, 13/7/2000) i l'alcalde Joan Clos va demanar ajuda al Ministeri d'Interior, que va enviar al barri tres-cents trenta-cinc nous policies del Cos Nacional de Policia (*La Vanguardia*, 18/7/2000; *El País*, 18/7/2000).

22. Alguns d'aquests treballs han estat publicats per l'Ajuntament de Barcelona a la col·lecció «Estudis i recerques», dins la sèrie *Protecció ciutadana*. Les conclusions de la Comissió Tècnica de Seguretat Urbana van ser publicades l'any 1986 en el número 2 de la sèrie, amb el títol *Municipio y seguridad*, i són conegudes com *Informe Socias*, pel nom d'un exalcalde del període de la transició, que va presidir la Comissió.

23. Es poden veure els treballs del Consell, publicats per l'Ajuntament de Barcelona a dins de la col·lecció «Estudis i recerques», sèrie *Serveis socials*, i a dins d'una col·lecció específica dedicada al Consell que publicava informes anuals.

24. A principis de la dècada dels noranta, eren notables el creixement de les crisis socials i l'alt grau de prostitució, de droga i de petits furt. A més, el barri estava molt degradat des del punt de vista de l'urbanisme.

25. L'informe del conjunt de serveis socials de l'Ajuntament de Barcelona de 1988-1992 i les seves proposicions per al període de 1992-1995 tradueix molt bé aquest canvi (Ajuntament de Barcelona, 1993).

Aquesta policia no va negociar amb els veïns i tenia ordres precises de dispersar per la força les brigades de ciutadans (*El País*, 13/7/2000). L'alcalde Clos va ser molt clar: el model del Consell de Seguretat Urbana havia acabat i calia trobar d'altres solucions. «He encarregat a l'antic conseller municipal, Guerau Ruíz Pena, que faci el balanç del treball de la Comissió de Seguretat Urbana de 1984, d'on ha sorgit l'Informe Socias, i que faci l'Informe 2000. Anem a revisar la política de prevenció i de seguretat. Crearem una nova comissió de prevenció i seguretat, perquè faci una radiografia de la situació i hi adopti les mesures adequades» (*La Vanguardia*, 12/2/2000). La situació, però, no tenia aparença de millorar (*La Vanguardia*, 17/10/2000; 10/11/2000; *El Periódico*, 17/12/2000).

Als últims anys de la dècada dels noranta no van tenir l'ímpetu de la dels vuitanta, i van veure com es degradava i s'afeblia el model de coparticipació. En canvi, l'any 2000 semblava que tornaven a sorgir els problemes urbans de seguretat, però sota una òptica diferent: enfrontament dels actors, oblit dels aspectes socials i una forta aposta per les respostes policials, si bé el discurs continuava sent el de la prevenció.

4. TENSIONS QUE DETERMINEN LES POLÍTIQUES DE SEGURETAT A ESPANYA AL LLARG DE LA DÈCADA DELS NORANTA

El canvi de polítiques que podem constatar durant la dècada dels noranta té un substrat teòric nou que no podem ignorar.

Al llarg de l'última dècada es constata la introducció d'una idea de risc²⁶ objectivada a l'esfera de la política penal. Aquesta voluntat d'objectivar el risc ha conduït a un esforç quantitatiu que introduïa en el dret penal i en la criminologia un llenguatge actuarial basat en el càlcul de probabilitat i la distribució estadística.

Aquesta lògica imposa el manteniment i l'optimització dels indicadors interns de funcionament de l'estructura penal (per exemple, la reducció dels casos d'espera de resolució judicial, o la rapidesa de les respostes a les víctimes d'un delicte). Paral·lelament, però, posa en un segon pla la realització dels objectius socials externs (per exemple, la justícia social).

Per comprendre les polítiques de seguretat actuals a Espanya cal identificar com a mínim dues grans línies de tensió. La primera es produeix a cadascun dels tres nivells politicoadministratius entre les polítiques de seguretat de caràcter policial i les de caràcter social. La segona és l'existència d'una pluralitat de demandes de seguretat i de respostes institucionals al «macro» nivell (en relació amb l'espai estatal i europeu) i al «micro» nivell (amb relació als espais autonòmics i locals). En aquest punt cal afegir que algunes comunitats autònomes, com el País Basc i Catalunya, es troben a cavall entre els dos nivells a causa del règim quasi federal que les caracteritza.

26. *Cahiers de la Sécurité Intérieure* (Les), Ihesi, 38. París: 1999. Vegeu també Ericson, Haggerty (1997); O'Malley (1998).

Pel que fa a la primera de les tensions, hem d'assenyalar que durant els anys noranta la preocupació per la coordinació entre les polítiques de seguretat i les polítiques socials no va ser abandonada, sinó que va ser interpretada a partir de paràmetres descentralitzadors. La responsabilitat es torna llavors compartida i exigeix dosis de coordinació funcional i política que no sempre es donen. D'altra banda, es pretén garantir-hi la presència dels diferents sectors implicats al mateix temps que se subratlla la voluntat d'una gestió acceptable dels recursos limitats de què disposem.²⁷

Aquest paràmetre de gestió, relacionat amb la consolidació del model constitucional, descentralitzat, dóna a la idea de coordinació un aspecte clarament tecnocràtic, revestit d'una aparença de coordinació i de representativitat que pretén:

- a) garantir la presència i la coordinació dels diferents àmbits territorials implicats a cada camp, segons la distribució de competències legalment establertes;
- b) garantir la presència i la coordinació de les institucions implicades a cada camp; i
- c) garantir els mecanismes tècnics que permeten el finançament públic de les polítiques iniciades a tots els àmbits, ajudant els espais de participació dels actors socials afectats (aquesta ajuda només es dóna en determinats casos i a determinats —sovint baixos— nivells de decisions). Això fa que en realitat les polítiques es determinin només en relació amb línies molt genèriques i que es construeixi un sistema de delegació de llur posada en pràctica en un nivell administratiu inferior (sistema de cascada). De fet, però, aquest nivell inferior funciona també segons la mateixa lògica, la qual cosa produeix un alt índex de remissió de responsabilitats, però també, per tant, d'autonomia en totes les esferes administratives. Aquest mecanisme evita el conflicte entre els actors afectats —tant si són institucionals com si no— però situa en un segon pla el compliment de grans objectius establerts prèviament. Aquest és el motiu pel qual l'èxit de la política pública depèn més aviat d'allò que ha estat fet en realitat, que no pas dels resultats que s'haurien hagut d'obtenir.

S'obté un efecte negatiu quan els responsables de la gestió i dels serveis públics no s'ajusten a les necessitats i a les expectatives dels ciutadans, la qual cosa pot ser deguda a diferents raons (reconeixement, distància de la realitat, voluntat d'obtenir un màxim de rendibilitat política, etc.).

27. En realitat, els intents de compartir responsabilitats es van produir entre tots els nivells d'administració, sense gaires osmosis. A l'Administració central, el Ministeri de Justícia i d'Interior creà, l'any 1995, un Consell Nacional de Seguretat Ciutadana (CNSC), que reunia representants de diversos sectors de la societat, de la policia, etc., però que tenia molt poca relació amb el Ministeri de Benestar Social. En canvi, diversos membres del CNSC participaven al mateix temps en les activitats dels dos ministeris.

Al País Basc, el govern creà un Consell sense representació de les institucions de l'Estat. A Catalunya hi ha diversos elements de representació entre la Conselleria d'Interior i la de Benestar Social, però el contacte tampoc és fluid. Els municipis mitjans i grans reproduïen el mateix esquema, amb els seus regidors de policia i d'afers socials.

En aquesta perspectiva, podem afirmar que les reaccions institucionals davant de la inseguretat i de la protecció de la seguretat poden generar dues respostes diferents.²⁸

Els nivells macro i micro de seguretat es troben també sotmesos a fortes tensions. D'una part, la construcció de l'espai polític i econòmic europeu comporta exigències concretes en matèria de seguretat, i aquestes són establertes per les directives polítiques dels diferents Estats (un exemple clar d'això és la política en matèria d'immigració). D'una altra part, el «micro» nivell es troba paradoxalment i al mateix temps determinat per les polítiques europees, però està cada cop més separat dels grans espais per l'atenció individualitzada i personalitzada que ha d'atorgar als ciutadans. Pel que fa a Espanya, algunes comunitats autònomes (les que tenen un major volum de competències) han assumit un rol de mediació entre aquests dos nivells, a partir de l'aplicació i de la gestió dels recursos econòmics en el context de les polítiques de seguretat de caràcter social, i a partir d'un intent d'unificació (no sempre amb èxit) de les polítiques policials i no policials de seguretat.

En general, podem apuntar que les tensions de la dècada dels noranta s'han resolt poc a poc en favor de la preeminència de les estratègies policials per sobre de les polítiques socials. Això es deu probablement a la major capacitat organitzativa, corporativa, centrífuga i resolutiva dels cossos de policia, que, malgrat llur fragmentació, continuen conservant estatus i pràctiques similars que els donen més cohesió davant dels altres actors i llurs polítiques de seguretat. Aquesta «preeminència» de la «seguretat interior» significa que aquest àmbit ha aconseguit fer passar la seva lectura dels conflictes socials i adquirir un paper central en la definició de les polítiques preventives.

5. LA POLÍTICA LEGISLATIVA

Un cop acabada l'etapa de consolidació democràtica de la dècada dels vuitanta en la següent dècada es desenvoluparà un doble procés normatiu:

- a) A escala estatal, el requisit de transformar l'aparell normatiu del sistema penal és assumit sota un doble aspecte, material i processal, amb l'objectiu d'adaptar-lo a les noves necessitats i a les noves prioritats polítiques.
- b) L'àmbit autonòmic torna, però, a ser el més actiu. Després de crear les estructures institucionals de base durant els vuitanta, legislen i reformen les normatives relatives a llurs àmbits de competències (drogues, menors, etc.). Aquestes normatives manifesten una evident preocupació per un consens polític i, al mateix temps, intenten consolidar la imatge de les administracions com a gestores de recursos. Així, doncs, es tracta de buscar solucions a les tensions entre els nivells macro i micro de seguretat.

28. En el sentit exposat per Robert (1999).

D'altra banda, s'expandeix un llenguatge actuarial i es concedeix més atenció a determinats grups (immigrants, joves...) i a les pràctiques de risc (toxicomanies, prostitució...).

L'estabilitat del sistema democràtic —que sovint se simbolitza per l'alternança política en la direcció de l'Estat després de la victòria l'any 1996 del Partit Popular— en realitat era garantida molt abans i havia permès reformes legislatives profundes del Codi penal, la qual cosa tradueix també polítiques de prevenció molt concretes.

És així com podem parlar en l'àmbit estatal d'un procés de reforma de tota la normativa de l'estructura de base del sistema penal. Entre les jurisdiccions renovades trobem: els menors (1992), la seguretat (1992), l'organització judicial (1994), la protecció de testimonis i d'experts (1995), l'ajuda i l'assistència a les víctimes de violència sexual (1995), els fiscals encarregats de la lluita contra la corrupció (1995), el jurat (1995), la presència judicial en els registres domiciliaris (1995), la reforma penitenciària (1995-1996), l'ajuda jurisdiccional gratuïta (1996), l'ús per part de la policia de càmeres de vídeo en llocs públics (1997), les drogues (1997), les víctimes del terrorisme (1999), els drets i les llibertats dels estrangers (2000), la responsabilitat penal dels menors (2000), etc.

D'altra banda, les comunitats autònomes basca i catalana han desenvolupat des dels anys vuitanta polítiques institucionals específiques en matèria de policia, de justícia de menors, de toxicomanies...²⁹

Sense dubte, però, la reforma més notable la constitueix la promulgació del nou Codi penal (Llei orgànica 10/1995 de 23 de novembre), que posa fi una vegada per totes a una dècada d'esborranys i de projectes de llei avortats. Aquest Codi estableix i dissenya un nou sistema de penes i redefineix determinats tipus penals des d'una òptica molt més racional —la qual cosa va alimentar l'esperança de treure l'hegemonia de la pena privativa de llibertat—,³⁰ però finalment ha resultat ser un fracàs.

Per poder avaluar els efectes del nou Codi penal, cal assenyalar, a més, que a la seva curta vida ja havia sofert diverses reformes vinculades al canvi de govern que va haver-hi uns mesos després de la seva promulgació. Aquestes modificacions van alterar un equilibri que ja era difícil de mantenir. D'altra banda, encara es detecten llacunes en els processos; l'absència d'una llei d'enjudiciament criminal deixa coix tot el sistema penal. Un dels problemes més greus és la indefinició del paper dels jutges de base, que fluctua entre la figura del jutge d'instrucció i la

29. Pel que fa a les drogues, en el País Basc es pot veure D.A. (1992) i Askagintza (1990). En matèria de justícia de menors, Catalunya és la comunitat que més hi ha treballat (Centre d'Estudis Jurídics, 2000). En matèria de policia: la substitució de la policia de l'Estat per les policies autonòmiques constitueix ja un element ben visible (Castells, 1988; Jar, 1995; Recasens, 2000).

30. Abans de la promulgació d'aquest Codi, Espanya es trobava al capdavant dels països europeus pel que fa al creixement proporcional de població penitenciària, amb un augment del 67 % fins a 1995 (l'any 1985, la població penitenciària era de 22.802 individus; i, en 1995, de 45.493. Font: institucions penitenciàries).

del jutge garant de drets i de llibertats, la qual cosa comporta també la indefinició de la figura i el rol del fiscal.³¹

6. L'ESTRUCTURA DE LES POLÍTIQUES DE SEGURETAT

6.1 Els actors i llurs òptiques

Les polítiques de seguretat es desenvolupen segons dos subsistemes diferents, el penal i l'assistencial, la qual cosa suposa una complexitat tant pel que fa als espais com a les estratègies. En general podem constatar que mentre que l'àmbit de les polítiques socials sembla cada cop més desmembrat, els actors de les polítiques policials estan portant a terme, en canvi, un ampli procés de reorganització. Precisament aquest procés els ha permès una comprensió més ràpida i global de les necessitats de control produïdes per l'espai sociopolític europeu.³² Podem dir que els aspectes de la policia presenten un grau més alt d'adaptació al medi. Però la reorganització també es pot constatar a petita escala a través dels plans de policia de proximitat.³³

Aquesta reorganització es fa particularment complexa en el cas espanyol a causa dels elements que ja hem exposat, però que semblen trobar llur espai sense problemes en el conjunt general europeu de construcció d'un sistema de directrius relatives a la seguretat. Aquest sistema recorre transversalment tots els nivells de l'Administració.

Pel que fa al desmembrament dels actors de les polítiques socials, és difícil d'establir una bona diagnosi, a causa d'una complexa divisió administrativa i de l'aparició de nous mercats. En l'àmbit de les polítiques socials, a la dècada dels noranta es va anar estructurant un mercat clientelista d'organitzacions privades entorn dels grans partits nacionals i dels diferents nivells de les administracions.

Durant els anys vuitanta es constata l'aparició d'un gran nombre d'organitzacions dedicades als treballs socials sota la cobertura dels pressupostos de l'Administració (el que es va denominar cultura de les subvencions), amb la característica de la secularització, amb relació a l'hegemonia de les organitzacions religioses dels anys seixanta i setanta. En canvi, durant la dècada dels noranta, aquestes organitzacions van portar a terme un procés de professionalització i especialització, amb sistemes de gestió que obeeixen a una lògica d'empresa (la idea de client reemplaça la d'usuari), els dirigents de les quals s'integren dins les xarxes de poder dels partits polítics. Els últims anys, aquestes

31. Recentment, el Consell General del Poder Judicial va proposar al Govern i al Parlament espanyols que la instrucció de les causes penals passés als fiscals i que l'actual jutge d'instrucció es convertís en jutge de garanties (*El País*, 19/7/2000).

32. Constance Chevallier-Govers (1999) arriba fins i tot a parlar d'un procés d'integració policial a la Unió Europea.

33. Els dos principals van ser, com veurem més endavant, el *Plan de Libertad y Seguridad Ciudadana* (1994, govern socialista) i el *Plan Policía 2000* (2000, govern del Partit Popular).

organitzacions van buscar equilibrar llurs pressupostos amb els fons procedents de la Unió Europea.

Paral·lelament es constata l'aparició, en el mercat de les polítiques socials, de les ONG, grups articulats a partir de necessitats socials concretes i específiques. Aquests grups s'han anat convertint en interlocutors cada cop més acceptats i intenten presentar una imatge d'independència en relació amb els partits polítics i llur forma d'actuar. Aparentment, la gestió de les ONG és col·lectiva i voluntària, però la realitat en mostra una burocratització creixent i una separació de llurs accions en relació amb els teòrics destinataris dels seus serveis. Així, doncs, l'àmbit de poder semblaria disposat a acceptar cada cop més ONG com a interlocutors, però sobre la base de llur progressiva assimilació a dins dels circuits tradicionals.³⁴

6.2 La construcció del sistema policial espanyol i el seu discurs sobre seguretat

A causa de les característiques ja exposades, sense dubte és més fàcil analitzar el desenvolupament del sistema policial que el dels actors socials. Això és particularment cert en el cas espanyol, a causa de l'estructura de l'Estat constitucional. Per a una anàlisi cronològica podem establir tres grans etapes: l'etapa socialista de 1990 a 1994, l'etapa socialista de 1994 a 1996 i l'etapa del Partit Popular (abril 1996-abril 2000).

6.2.1 L'etapa socialista de 1990 a 1994

Entre 1982 i 1992, el PSOE havia format governs sempre presidits per Felipe González Márquez. Des de principis de la dècada dels noranta, es constata un inquietant creixement dels casos de corrupció a dins de la policia (casos Roldán i GAL). En aquesta etapa no es pot parlar de polítiques de seguretat *stricto sensu*. Es va donar prioritat a l'estructura normativa i a la reforma de la policia. Cal subratllar el reforçament del sindicalisme policial i els esforços realitzats per canviar la imatge de les forces de seguretat. Però la prioritat principal —i gairebé obsessiva— del ministeri fou el terrorisme.

A principis dels anys noranta, les polítiques policials mostren un caràcter caòtic que és la conseqüència de l'herència de la «policia de la transició» i de la dificultat de fer front als grans problemes del terrorisme, de la droga i de l'augment de la immigració.³⁵

34. La quantitat d'ONG a Espanya ja és molt gran i no deixa de créixer. A més, llurs finalitats solen ser molt àmplies i difuses i això fa que sigui molt difícil distingir entre les que s'ocupen només de polítiques de seguretat o polítiques socials de les que tenen aquests punts com a activitat principal o secundària.

35. Algunes xifres mostren l'evolució dels problemes amb «les drogues» a Espanya: el creixement del nombre d'arrests (9.166 l'any 1980, dels quals 7.987 eren espanyols i 1.179 estrangers; 22.351 l'any 1989, 20.207 dels quals eren espanyols i 2.144 estrangers; i 19.451 l'any 1990, 17.628 dels quals eren espanyols i 1.823 estrangers). Les morts causades per la droga havien passat de 57 l'any 1981 a 271 l'any 1988 i a 690 l'any 1990. Quant a la droga requisada, es passa dels 6 kg d'heroïna l'any 1980 a 492 kg de

La Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana constitueix l'instrument jurídic amb el qual el govern va voler reaccionar. Se la pot incloure a dins del marc de les polítiques europees de *law and order*, però amb uns anys de retard (Recasens, 1991, 24-25).³⁶

Una forta oposició social i jurídica a la llei i a alguns dels seus articles va provocar-ne l'anàlisi per part del Tribunal Constitucional, que va declarar la inconstitucionalitat d'alguns dels seus aspectes, concretament l'entrada i l'escorcoll domiciliari (per falta de garanties), i va exigir una relectura del text sencer d'acord amb les garanties constitucionals (decisió del T. C. 341/1993 del 18 de novembre).

En resum, per a aquest període podem parlar d'una política policial controlada pel poder executiu, que ha amarat el nostre sistema de normes. Això ha afavorit pràctiques policials viciades i ha reforçat en l'imaginari social el caràcter problemàtic de les qüestions que tenien relació amb la droga i els estrangers.

6.2.2 L'etapa socialista de 1994 a 1996

El 5 de maig de 1994 es va constituir un nou govern i els ministeris de Justícia i d'Interior es van unificar. Un jutge (Belloch) va ser nomenat ministre, i un altre magistrat (Margarita Robles), secretària d'Estat d'Interior. El primer que calia era fer front a la crisi institucional oberta pels afers de corrupció a dins de la policia. Poc a poc, nous casos de corrupció es van anar afegint als que ja es coneixien. Es van prendre quatre mesures de base des del principi:

- a) crear una nova estructura per al Ministeri de Justícia i d'Interior;
- b) dissenyar línies polítiques per reconduir les polítiques penals de les últimes dècades;
- c) desenvolupar un conjunt de reformes normatives; i
- d) renovar l'estat major dels cossos de policia. Aquesta reorganització funcional del ministeri havia d'anar acompanyada d'una reforma en profunditat de la gestió policial.

Aquesta reforma es va posar de manifest mitjançant el *Plan de Seguridad y Libertad Ciudadanas*, aprovat pel Consell de Ministres el mes de novembre de 1994.³⁷

l'any 1990; de 58 kg de cocaïna l'any 1980 a 4.123 kg l'any 1990; i de 2.000 kg d'haixix l'any 1980 a 16.200 l'any 1990 (font: estadístiques del Cos Nacional de Policia i de la Guàrdia Civil). Les minories ètniques, malgrat alguns problemes greus bastant aïllats, són encara poc representades en comparació d'altres països europeus: un 2,7 % de la població espanyola; treballen en l'agricultura (33,25 %), la construcció (14,91 %) i el servei domèstic (14,99 %) (dades de la Secretaria d'Estat per a la Immigració, 2000).

36. Per aquella mateixa època, hi havia polítiques similars que existien des de feia molt de temps a Anglaterra i Alemanya. La filosofia era també coherent amb els treballs del grup Trevi i la convenció de Schengen.

37. Aquestes propostes van ser exposades pel ministre en el seu informe a la Comissió de Justícia i d'Interior del Parlament espanyol del 16 de novembre de 1994.

La idea consistia a organitzar un model de policia que tingués com a finalitat immediata la prevenció del delictes i la lluita contra la delinqüència a través de la idea essencial del servei al ciutadà com a condició material per a l'eficàcia de la seva llibertat.

Amb la intenció d'afavorir la corresponsabilització dels ciutadans en la formulació de les polítiques de seguretat i d'aprofundir la cooperació dels cossos de policia amb els ciutadans i llurs associacions, el mes d'abril de 1995 es va crear el Consell Nacional de Seguretat Ciutadana.

Pel que fa a la relació amb les comunitats autònomes, se la pot qualificar de raonable. El 17 d'octubre de 1994 fou definitivament aprovat el model de substitució segons el qual la policia del govern autonòmic català es convertia en policia integral a Catalunya, deixant a les policies de l'Estat la responsabilitat en matèria de fronteres, fiscal i altres elements de competència estatal.

El País Basc desenvolupava la seva pròpia policia i va crear, mitjançant el Decret 381/1994, de 4 d'octubre, la Comissió Basca per a la Seguretat, que depèn del Departament d'Interior del govern basc.

6.2.3 *L'etapa del Partit Popular (abril 1996-abril 2000)*

Després de guanyar les eleccions generals del 3 de març de 1996 per una majoria relativa, el Partit Popular va haver d'adoptar una estratègia d'acords amb les forces nacionalistes presents al Parlament de l'Estat (Convergència i Unió, Partit Nacionalista Basc i Coalició Canària), la qual cosa l'obligà a aplicar una política de moderació i de pactes que abandonà després de les eleccions de març de l'any 2000, en què va obtenir la majoria absoluta.

Des del principi, el nou govern separa l'estructura del Ministeri d'Interior de la del Ministeri de Justícia (Real decreto 765/1996 del 7 de maig). S'imposa com a prioritats polítiques la recuperació de la confiança dels ciutadans en la policia després de la pèrdua de credibilitat deguda a les sospites generalitzades de corrupció.

El ministre Mayor Oreja va definir com a línia prioritària en matèria de política de seguretat la lluita contra el terrorisme i els seus derivats, com el vandalisme i la violència urbana al País Basc; la reacció davant del creixement de la delinqüència;³⁸ el reforçament del Pla nacional sobre drogues, i l'establiment de línies polítiques concretes a dins de la Unió Europea (desenvolupament de l'espai policial europeu).

La idea de recuperar la confiança dels ciutadans va ser el punt prioritari del projecte «Policia 2000», que va néixer en reacció a una policia reactiva i centralit-

38. Aquesta prioritat mereixeria una interpretació més profunda, perquè les estadístiques del Cos Nacional de Policia i de la Guàrdia Civil no detectaren pas aquest creixement. El nombre de delictes, segons aquestes fonts, hauria evolucionat de la manera següent: 990.301 delictes l'any 1991; 934.070 l'any 1992; 938.612 l'any 1993; 801.696 l'any 1994; 808.264 l'any 1995; 930.780 l'any 1996; 924.393 l'any 1997; 917.311 l'any 1998.

zada, posant l'accent en un model proactiu i descentralitzat, i intentant reprendre les demandes dels ciutadans en matèria de seguretat (Direcció General de la Policia, 1999, 8-10). D'altra banda, va comportar una reestructuració profunda del Cos Nacional de Policia.

Els mecanismes del Pla 2000 es basen en la descentralització dels serveis de policia i de les comissaries, la inscripció estable de policies a zones territorials, la investigació de proximitat, la informació a les víctimes, la cooperació entre la policia i altres institucions públiques o privades, i la coordinació entre els cossos de policia.

La reactivació virulenta del terrorisme el segon trimestre de l'any 2000 va centrar els esforços del Ministeri d'Interior en la lluita contra el terrorisme i va posar en un segon pla les prioritats del Pla 2000.

6.3 Les polítiques de seguretat davant dels problemes socials

Entre els diferents problemes socials que van anar apareixent al llarg de la dècada dels noranta, cal destacar-ne alguns que han estat el centre de les polítiques de seguretat, tant des del punt de vista de les idees com dels actors. Es tracta de «vells» problemes coneguts a Espanya i també a Europa. Així, doncs, la diferència no es troba en la natura del problema, sinó en la forma com cal enfrontar-s'hi, és a dir, les polítiques. Per tant, com a mínim cal analitzar els àmbits de les drogues, de la immigració i de la violència.

6.3.1 Les polítiques en matèria de droga

Les drogues es troben enmig de totes les tensions, tant entre la seguretat de caire social i l'acció de la policia, com entre l'àmbit «macro» i l'àmbit «micro». La dècada dels noranta es va caracteritzar per un increment de les xarxes internacionals de tràfic de drogues, que s'instal·laren en el conjunt del territori nacional. Aquest fenomen, comú a Europa però agreujat a Espanya per la seva posició geoeconòmica, fou la causa de les preocupacions de l'espai europeu, que va emetre directives relatives a la necessitat d'endurir tots els aspectes de la repressió del tràfic.

Com a conseqüència d'això, constatem a Espanya el reforçament de les polítiques repressives en matèria de drogues a través de:

- a) l'enduriment de les penes en el Codi penal;
- b) l'administrativització de la repressió a través de la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana;
- c) la creació d'unitats especials a dins de la Guàrdia Civil i del Cos Nacional de Policia per a la repressió del tràfic de drogues i el blanqueig de diners.

Les polítiques de prevenció a escala estatal corresponen a la Delegació del Govern per al Pla nacional sobre drogues, que depèn directament del Ministeri d'Interior. Malgrat tot, cal tenir en compte el fet que la distribució de les competèn-

cies dels anys vuitanta va donar a diverses comunitats autònomes la facultat de desenvolupar accions en matèria de política social adreçades als consumidors de drogues.

En tot cas podem intentar trobar punts en comú que es poden resumir de la següent manera:

- a) pràcticament tots els plans han començat cap a finals de la dècada dels vuitanta;
- b) per la falta de pressupost, molts d'aquests plans depenien del voluntariat;
- c) diversos recursos (limitats) van ser adreçats els anys noranta a les ONG, que es van convertir en els principals executors dels plans.

Les característiques generals de les polítiques socials són principalment la prevenció del consum, els programes de desintoxicació i els programes de limitació dels danys (sida, metadona...). Aquest últim punt també és molt específic de la dècada de 1990, i els programes es van centrar en la metadona, si bé existeixen experiències pilot amb l'heroïna (Pla municipal d'acció sobre drogues de l'Ajuntament de Barcelona).

6.3.2 Les polítiques en matèria d'immigració

La Llei d'immigració de 1985 exercia mecanismes de control d'entrada en residència dels estrangers i disposava d'un catàleg molt limitat de drets socials, econòmics i polítics. Al mateix temps, el reforçament d'aquest tipus de mecanismes fa que es pugui parlar d'una llei de natura repressiva que forçà un gran nombre d'immigrants a la il·legalitat, a la inestabilitat professional i a la marginació econòmica i social. Per atenuar aquesta situació, moltes ONG es van ocupar de l'assumpte i es van convertir, des de principis dels anys noranta, en els agents socials representatius de l'assistència i de la denúncia.

No obstant això, aquestes organitzacions van defensar un discurs estrictament basat en la crítica de l'activitat policial de control, però gairebé no han analitzat la importància de les polítiques socials en matèria de seguretat que, d'altra banda, no existien pràcticament en l'àmbit estatal, però que eren, en canvi, tímida-ment potenciades per algunes administracions autonòmiques i locals en virtut de llurs competències (treball, allotjament, sanitat, promoció de la dona, escolarització...). Aquestes administracions també van incloure les ONG en consells i grups generadors de les polítiques.³⁹

Aquesta participació (que mai no va arribar al nivell dels òrgans de decisió política) va afavorir dues grans línies en matèria de seguretat:

39. El govern català, per exemple, d'acord amb el seu Pla interdepartamental per a la immigració, va crear el Consell d'Immigració, compost per representants del govern català, de les administracions locals, de les associacions d'immigrants, de les ONG, dels sindicats... L'Ajuntament de Barcelona també va crear dos òrgans de participació política per als immigrants: el Consell Municipal d'Immigració de Barcelona i el Consell per a la Interculturalitat, en l'àmbit dels districtes.

- a) les administracions implicades van assumir en part el discurs d'aquestes organitzacions (en particular les administracions autonòmiques i locals);
- b) es institucions van admetre que la delinqüència no depèn de la condició d'estranger, sinó de la situació d'exclusió i de marginació que pateixen els immigrants, la qual cosa afavoreix l'adopció de polítiques d'integració social.

Aquestes tendències es van traduir en normes legals amb la promulgació d'una nova llei d'estrangeria (Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre els drets i les llibertats dels estrangers a Espanya i llur integració social). Es tracta de normes que conserven en gran mesura aspectes repressius, però que, tanmateix, adopten el discurs de les polítiques socials, admeten el rol de les ONG i estableixen un ampli catàleg de drets socials i polítics per als estrangers, alhora que els donen un estatus polític, social i econòmic més important que la Llei de 1985.

Malauradament, aquesta llei tindria una vida breu, almenys pel que fa als aspectes més socials, perquè el Partit Popular la modificaria de seguida, a causa sobretot de les crítiques de la resta de països membres de la Unió Europea, que van exigir a Espanya (principalment a la reunió de Tampere) que realitzés un control estricte de l'entrada i de la residència dels estrangers no comunitaris.

6.3.3 *Les polítiques contra la violència*

Va ser al llarg de la dècada de 1990 quan les institucions van prendre consciència del fenomen (o fenòmens) genèricament conegut com violència (o violències). Es tracta d'un conjunt de situacions i de conductes que van més enllà de l'àmbit estrictament penal i que arriben a transformar-se en un fenomen sociològic que s'estén per diversos camps: la violència juvenil, domèstica, racista, en els camps d'esport, etc.

A més de la violència juvenil, majorment tractada des del punt de vista policial, trobem un nou discurs relatiu a la violència escolar, posada en relleu pels mitjans de comunicació i denunciada per la comunitat educativa, les associacions de mares i pares d'alumnes, etc. La reforma educativa, que s'havia iniciat l'any 1990 i que havia pres forma amb la Llei orgànica general del sistema educatiu (LOGSE), probablement fos l'origen d'un malestar generalitzat del professorat, dels alumnes i dels pares i va generar en si mateixa un grau de conflicte real i imaginari important.

A partir de 1997, després de l'establiment de la reforma, les institucions van començar a denunciar públicament de llurs inquietuds pel que fa a la violència escolar. Es van elaborar informes per intentar analitzar el clima de convivència en els centres (Rodríguez Diéguez *et al.*, Buj, 1998). Però cap d'aquests informes no va aportar una informació quantitativa suficient per a constatar la gravetat i l'abast del fenomen, i tots semblaven limitar-se a una anàlisi genèrica en lloc d'estudiar

les característiques de les accions violentes i el tipus de subjectes que les exercien (Rodríguez Basanta, 1998).

Les mesures adoptades per totes les administracions, tant centrals, com regionals o locals, es limiten a intentar restringir el conflicte a l'interior de l'escola, mentre que diversos indicis demostren amb claredat que el fenomen de la violència escolar no pot definir-se únicament mitjançant un paràmetre educatiu (Rodríguez Basanta, 1998).

La relació, històricament difícil, entre professors, alumnes i policies, no facilita en absolut la coordinació en aquest tema.

6.3.4 *Violència domèstica i contra les dones*

Els últims anys han estat testimonis d'un augment dels casos de violència domèstica i contra les dones, amb una gran repercussió en els mitjans de comunicació. Per aquest motiu, les institucions han incrementat les mesures de prevenció i de repressió, però no se n'ha fet cap estudi seriós per conèixer-ne l'origen, les causes i si es tracta realment d'un increment o d'una disminució de la xifra negra d'aquest tipus de delictes; és a dir, d'un major coneixement de casos amb motiu d'un major nombre de denúncies.⁴⁰

En els cossos de policia (Cos Nacional de Policia, 1986; Guàrdia Civil, 1997; Mossos d'Esquadra, 1998; etc.) es van crear serveis de protecció especial per a les dones (Vallès, 1999). Al mateix temps, les polítiques de protecció social de la dona es van desenvolupar a través d'institucions públiques (Instituto de la Mujer estatal; Institut Català de la Dona, a Catalunya; etc.), i de les ONG.

7. CONCLUSIONS

- a) Les polítiques de seguretat i de prevenció a l'Espanya dels anys noranta són la conseqüència directa dels problemes de la transició del règim totalitari franquista a un règim democràtic al llarg de la segona meitat dels anys setanta i de tota la dècada dels vuitanta.
- b) L'estructura constitucional, que estableix tres àmbits d'administració pràcticament independents (Estat central, comunitats i nacionalitats autònomes, i municipis), i el desenvolupament posterior de les autonomies basca i catalana han creat una realitat gairebé federal per a aquests territoris.

40. Una recerca portada a terme l'any 2000 per la *Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas (IMSD)*, amb sis-cents seixanta set dones que assistien a centres d'acollida, intenta determinar el perfil de les víctimes de la violència domèstica. Es tractaria de dones casades (70,6 %) amb una edat mitjana de 33,7 anys, amb una mitjana d'1,8 fills/es, una formació primària (50 %) i que haurien sofert maltractaments durant una mitjana de 7,5 anys.

- c) Aquesta situació ha fet que els discursos, els programes i els actors de les polítiques de seguretat i de prevenció siguin múltiples. Així, trobem, com a mínim:

<p>Àmbit estatal Ministeri d'Interior Ministeri de Justícia Ministeri de Benestar Social Ministeri de Sanitat (pública)</p>	<p>Polítiques no sempre concordants</p>	<p>Polítiques gens coordinades i no sempre concordants</p>
<p>Àmbit de les comunitats autònomes (Catalunya, País Basc) Consellers d'Interior Consellers de Justícia Consellers de Benestar Social Consellers de Sanitat</p>	<p>Polítiques no sempre concordants</p>	
<p>Àmbit dels municipis Regidor encarregat de la policia Regidor encarregat de l'Assistència Social</p>	<p>Polítiques bastant concordants</p>	

La resta de les comunitats autònomes, així com les ciutats petites, també poden tenir competències parcials, però molt més restringides (consellers de Sanitat, de Benestar Social...; en tot cas, no en tema de policia autonòmica, excepte a Navarra).

- d) Els actors de les polítiques de seguretat i de prevenció també són diversos.
- La policia, per les seves característiques corporatives i per les pressions de l'espai europeu, presenta una certa coherència en les seves polítiques de prevenció i de repressió.
 - La justícia està mal adaptada per a exercir polítiques de seguretat i de prevenció.
 - Els treballadors socials són molt dispersos i no presenten un perfil comú; a més, llurs pràctiques són molt diferents.
 - Els nous actors, en particular les ONG, tenen un paper important, però es burocratitzen.
 - Els sectors econòmics no semblen disposats a invertir en aquests camps. Com a màxim adopten una actitud paternalista (subvencionen activitats per petició d'algú o per tenir avantatges fiscals).
- e) No hi ha estratègies ni polítiques comunes, si bé existeixen algunes estructures (consells —sobretot en matèria de seguretat— i grups d'àmbit estatal, autonòmic i municipal). Llurs resultats són molt irregulars, en funció del consell i del tema abordat.
- f) La recerca en aquests àmbits és molt feble i, sobretot, molt poc independent. La majoria de les dades són oficials i amb freqüència es desconeix la metodologia i les hipòtesis amb les quals s'han determinat.

- g) El desequilibri entre les polítiques de seguretat i les polítiques de prevenció fa que les primeres siguin més desenvolupades que les segones. La preeminència de la seguretat li atorga una supremacia pressupostària i política que li permeten marcar el conjunt de les polítiques i, fins i tot, assumir una part dels rols de la prevenció (per exemple, en matèria de mediació). La prevenció, més atomitzada i dependent de les polítiques de seguretat, és eficaç en el terreny «micropolític», però no disposa de la força «macropolítica» per poder imposar el seu punt de vista i les seves accions al sector repressiu.

BIBLIOGRAFIA

- D.A. *Debate social contra drogodependencias*. Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1992.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Informe sobre l'actuació en serveis socials de l'Ajuntament de Barcelona 1988-1992*. 1993.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *10 anys de Consell de Seguretat Urbana de Barcelona, 1984-1994*. Barcelona, 1994.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Pla Municipal per a la Interculturalitat*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1997.
- ASKAGINTZA. *La prevención comunitaria de las drogodependencias*. Prebetzio Koaderno, 4, 1990.
- BARCELONA, J. *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997.
- BERGALLI, R. «Transición política y justicia penal en España». *Revista Sistema*, 67, 1985, p. 57-96.
- BERGALLI, R. «La forma (Estado social), el sistema penal (experiencias municipales en Barcelona a través de sus servicios sociales)». *Intervenciones sociales*, Barcelona: Hacer, 1993, p. 219-286.
- BORJA, J.; et al. *Por una política democrática*. Barcelona: Centro de estudios de urbanismo, 1977.
- BOSCH, J. *Manual Municipal de la Gobernación*. Barcelona: Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials, 1981.
- BUJ GIMENO, A.; et al. *Funcionamiento de los centros. Diagnóstico del Sistema Educativo, 1997*. Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, 1998.
- CASTELLS, J.M. *La policía autonómica*. Oñati: IVAP, 1988.
- CENTRE D'ESTUDIS JURÍDICS. *El model de justícia juvenil a Catalunya*. Generalitat de Catalunya, 2000.
- CHEVALLIER-GOVERS, C. *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union Européenne*. Brussel·les: Bruylant, 1999.
- COLL. *Cahiers de la Sécurité Intérieure (Les)*. «Rique et démocratie...». IHESI-Institut des Haute Études de la Sécurité Intérieure, 4t trimestre, 1999.
- CONSELL MUNICIPAL DE BENESTAR SOCIAL. *El consell Municipal de Benestar Social. 1988-1995, vuit anys de cultura del benestar*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1996.

- DÍAZ, E. *La transición a la democracia*. Madrid: Eudema.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICIA. *Proyecto: policía 2000*. Ciclostilat, 1999.
- DOMÍNGUEZ, J.L.; BALSEBRE, B. «La instancia policial en el ámbito de la justicia juvenil, referencia al proceso de especialización cualitativa de los Mossos d'Esquadra». Dins: DOMINGUEZ, J.L.; RAMOS, M.A. [coords.]. *La joven sociología jurídica en España. Aportaciones para una consolidación*. Oñati: Instituto Internacional de sociología Jurídica, 1998, p. 189-219.
- DOMÍNGUEZ, J.L.; VIRGILI, X. «La seguridad y la policía entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre sus procesos de cambio». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7, 2000.
- ERICSON, R.; HAGGERTY, K. *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). *Prevención de la delincuencia en el modelo urbano*. Madrid: FEMP, 1990.
- GIMÉNEZ-SALINAS, E.; FUNES, J. «Recerques en les crisis, recerques de les crisis (deu anys de recerca sobre l'ordre i el control penal a Espanya)». Dins: ROBERT, Ph.; VAN OTRIVE, L. [eds.]. *Recerca, Delinqüencia i Justícia a Europa. Avaluació, recomanacions*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 1993, p. 89-115.
- HEBBERECHT, P. «La prévention policière en Belgique: un laboratoire pour le développement d'un état de sécurité». Dins: CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; PIRES, A.; ROBERT, Ph. [eds.]. *Politique, police et justice au bord du futur*. París: l'Harmattan, 1998, p. 235-245.
- JAR, G. *Modelo policial español y policial autónomas*. Madrid: Dykinson, 1995.
- LÓPEZ, F. *En el laberinto*. Diario de Interior 1994-1996. Barcelona: Plaza y Janés, 1996.
- LÓPEZ GARRIDO, D. *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel, 1987a.
- LÓPEZ GARRIDO, D. *Terrorismo, política y derecho*. Madrid: Alianza Editorial, 1987b.
- MARTÍN VILLA, R. *Al Servicio del Estado*. Barcelona: Planeta, 1984.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Las Comunidades europeas y el Ministerio del interior*. Madrid: Secretaría General Técnica, 1990.
- MORÁN, G. *El precio de la transición*. Barcelona: Planeta, 1992.
- MUÑAGORRI, I. «Comentario a la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». *Poder y control*, 1, 1987, p. 235-246.
- O'MALLEY, P. *Crime and the Risk Society*. Dartmouth: Ashgate, 1998.
- PALACIOS, J. *23-F: El golpe del CESID*. Barcelona: Planeta, 2001.
- RECASENS I BRUNET, A. «¿Continuidad o frustración histórica?». *Poder y Control*, 0, 1986, p. 315-329.
- RECASENS I BRUNET, A. «Actituds sospitoses i productivitat repressiva». *Iniciativa i treball*, 2, 1991, p. 24-27.
- RECASENS I BRUNET, A. «El proceso de configuración de la normativa básica en materia policial en España: la construcción de una ley». Dins: BERGALLI, R. [coord.]. *Sentido y razón del Derecho. enfoques sociojurídicos para la sociedad democrática*. Barcelona: Hacer, 1992, p. 149-174.
- RECASENS I BRUNET, A. «La seguridad y el modelo policial español». Dins: D.A. *VII Seminario «Duque de Ahumada». Seguridad y Estado Autonomico*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1996, p. 45-63.

- RECASENS I BRUNET, A. «Las policías en Cataluña. La policia integral y su conexión con el resto de policías». *El moselo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2000.
- REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós, 1998.
- ROBERT, Ph. *Le citoyen, le crime et l'état*. Ginebra-París: Droz, 1999.
- RODRÍGUEZ, J.E. *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- RODRÍGUEZ BASANTA, A. «Estudi exploratori sobre la informació relativa a la violència escolar a Catalunya (1996.1998)». *Memoria de investigación*. Escola de Policia de Catalunya, 1998.
- RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J.L.; et al. *Planes de Estudio y Métodos de enseñanza. Diagnóstico General del Sistema Educativo, 1997*. Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Madrid: Ministerio de educación y Cultura, 1998.
- SILVEIRA, H.; BODELÓN, E. «La ley de extranjería como forma de control social». Dins: BERGALLIR, R. [coord.]. *Sentido y razón del derecho, Enfoques socio-jurídicos para la sociedad democrática*. Barcelona: Hacer, 1992, p. 175-186.
- VALLÉS PORT, D. *Panorama de las intervenciones policiales en el problema de la violencia doméstica en España*, ponencia presentada en el Proyecto Dafne relativo al tratamiento de los hombres que maltratan a mujeres. Escola de Policia de Catalunya, 1999.