

W

**WORKING
PAPERS**

318

**La col·laboració de la ciutadania
en les polítiques de seguretat**

BEGOÑA CURTO FERRÉ



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

**La col·laboració de la ciutadania
en les polítiques de seguretat**

BEGOÑA CURTO FERRÉ
UOC

WP núm. 318
Institut de Ciències Polítiques i Socials
Barcelona, 2013

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

“Working Papers” és una de les col·leccions que edita l'ICPS, previ informe del corresponent Comitè de Lectura, especialitzada en la publicació –en la llengua original de l'autor– de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no limita llur posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Begoña Curto Ferré

ISSN: 1133-8962
DL: B-10186-2012

INTRODUCCIÓ

Al llarg del 2012, a propòsit de diversos esdeveniments públics i d'algunes iniciatives dels responsables de l'Administració, es reobrí un debat en l'opinió pública catalana al voltant de la col·laboració ciutadana en les polítiques de seguretat.

Arran dels disturbis que seguien la manifestació del 29 de març (29M), jornada de vaga general, des del Departament d'Interior es va demanar ajuda a la ciutadania per tal d'identificar les persones que havien causat destrosses al mobiliari urbà i a diversos establiments privats. Per facilitar aquesta identificació s'activà un web¹ amb fotografies de les persones sospitoses, en què sortien en el moment dels fets.

Aquesta iniciativa fou criticada des d'alguns sectors, que entenien que la publicació de les fotografies —obtingudes de fonts policials i de fonts públiques, com mitjans de comunicació i xarxes socials— vulnerava drets fonamentals de les persones com el dret a l'honor, a la intimitat i el dret a la pròpia imatge. L'Associació Catalana per a la Defensa dels Drets Humans, el 15 de maig de 2012, hi interposà un recurs contenciós administratiu especial de protecció de drets fonamentals de la persona. D'altra banda, el Síndic de Greuges hi obrí una actuació d'ofici per investigar la legalitat de la pàgina. Diversos articles d'opinió i mitjans de comunicació s'hi referiren com la "pàgina de delació".

Una altra iniciativa per incentivar la col·laboració ciutadana que rebé moltes crítiques fou l'aplicació per alertar de l'incivisme amb el telèfon mòbil que posà en marxa, el 26 de juliol de 2012, Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC). En aquesta aplicació s'hi descrivien 12 comportaments considerats incívics², quan un usuari dels FGC alerta, mitjançant el telèfon mòbil, d'un d'aquests comportaments, la informació s'envia a un Centre de Comandament Integrat que geoposiciona les dades i posa en marxa diversos protocols de seguretat³.

En aquest cas, les crítiques es focalitzaren en el fet que, entre els comportaments incívics descrits, hi havia la indigència i la música ambulant, cosa que, des d'alguns sectors, es considerà una criminalització de la pobresa. Després d'una campanya promoguda des de les xarxes socials i d'una petició perquè es retirés l'aplicació, signada per 53.000 persones, FGC optà per introduir alguns canvis en la part de l'aplicació que permetia denunciar les persones que demanen.

Altres crides a la col·laboració ciutadana per part de membres del Govern de la Generalitat han estat titllades de foment d'un estat policial, d'incitació a la delació i a la desconfiança entre els ciutadans. Així va passar, per exemple, amb la crida de

¹ El lloc web va estar actiu durant 30 dies —entre el 24 d'abril i el 24 de maig de 2012. Durant aquest temps va rebre 500 col·laboracions ciutadanes i es van identificar 22 persones de les 68 que apareixien en les imatges.

² Seients bruts, brutícia, grafitis, sense fum, música alta, sense bitllet, apedregament, vidres trencats, gent a terra, seients reservats, captaires, músics i venda ambulant i altres.

³ Els primers cinc dies de funcionament, el Centre de Comandament Integrat de FGC rebé 110 avisos, segons el comunicat de premsa de FGC d'1 d'agost de 2012.

l'exconseller d'Interior Felip Puig, perquè els ciutadans denunciessin el llançament de burilles des del vehicle en marxa, mitjançant el telèfon mòbil, o amb l'autorització de la consellera d'Educació Irene Rigau perquè les famílies participants en un procés d'assignació de centre escolar accedissin a les dades d'altres famílies que declaren un domicili diferent del que viu per obtenir alguns punts d'avantatge i poguessin denunciar-ne el frau.

Els termes del debat, en tots els casos, contraposarien una visió de la col·laboració amb la policia i les autoritats de seguretat com un deure cívic en pro de l'interès general, amb una altra visió que entén aquestes demandes de col·laboració com una delegació de les tasques policials que, en afavorir la delació i la denúncia entre ciutadans, seria contraproductiu per a la cohesió social.

Aquesta contraposició, més enllà de la lògica discrepància entre perspectives ideològiques diferents, fa pensar en una manca de consens social de fons sobre aspectes bàsics de la convivència social. Si bé hi podria haver acord a defensar la conveniència de la participació i la col·laboració de la ciutadania en les polítiques públiques, en general, i en les polítiques públiques de seguretat, en particular, la manca de consens afectaria la definició mateixa de col·laboració i els límits que caldria fixar-hi. Sense un consens de base, la interiorització dels valors de corresponsabilització en els afers públics i de coproducció de la seguretat és més difícil i també més feble, ja que les estratègies varien en funció de la ideologia del partit del Govern.

Aquest treball pretén ser una aproximació a aquesta qüestió complexa, per això es planteja investigar si hi ha un consens de mínims sobre què caldria considerar col·laboració de la ciutadania en les polítiques de seguretat, i quins límits tindria aquesta col·laboració, en el context de la societat catalana.

Justificació de la recerca

La col·laboració de la ciutadania en les polítiques de seguretat és simultàniament una reivindicació dels ciutadans i una demanda dels responsables polítics. Hi ha col·lectius de ciutadans, com associacions de veïns o de comerciants, que reclamen ser escoltats i poder dir la seva, que volen que es tinguin en compte les seves necessitats a l'hora de dissenyar les polítiques públiques. Aquests col·lectius s'organitzen i miren de fer arribar els seus plantejaments als gestors polítics, mitjançant els mecanismes al seu abast (participació en consells ciutadans, entrevistes amb els responsables polítics...).

Sovint aquesta participació es redueix a una expressió de greuges i de demandes, i, de vegades, és rebuda amb certes prevencions per part dels responsables polítics que consideren els portaveus poc representatius de la comunitat o les seves demandes més orientades a l'interès particular que a l'interès general.

Pel que fa als responsables polítics, hi ha ocasions en què, com hem comentat, fan crides a la col·laboració ciutadana perquè aquesta aportí informació que permeti identificar els responsables d'actes vandàlics o incívics. Altres vegades la col·laboració

que es demana és l'adopció de mesures d'autoprotecció. L'objectiu d'aquesta crida seria incrementar l'eficàcia dels serveis policials i, conseqüentment, reduir els actes delictius o incívics. Sovint en el rerefons de la crida a la col·laboració s'intueix un cert sentiment de desbordament, d'autoconsciència dels límits.

D'altra banda, la col·laboració ciutadana es defensa des de posicions ideològiques del tot contraposades, lògicament amb arguments diferents. Així, des de posicions més neoliberals es posa l'èmfasi en els límits de la capacitat d'acció de l'Estat i en la necessitat que els individus assumeixin la seva pròpia seguretat; en canvi, des de posicions que podríem anomenar més estatistes, es reclama que sigui l'Estat el que garanteixi la seguretat per tal d'assegurar que aquest bé fonamental estigui a l'abast de tothom, però es demana també que s'habilitin processos que permetin la participació de la ciutadania en la definició de les polítiques públiques.

Aquestes característiques, aparentment contradictòries, mostren que el concepte de col·laboració ciutadana és un concepte obert, que d'alguna manera es troba en procés de construcció social. Aquesta recerca s'insereix en el debat sobre la significació i els límits del concepte.

Estat de la qüestió

La recerca sobre la col·laboració ciutadana en les polítiques públiques de seguretat s'ha desenvolupat a països amb tradició del *common law*, com el Regne Unit i els Estats Units, i a d'altres com els Països Baixos, Bèlgica o França, que compten amb mecanismes de col·laboració regulats i actius⁴.

Les referències a la col·laboració ciutadana en polítiques de seguretat s'insereixen en el marc més ampli d'estudis sobre la prevenció del delictes mitjançant la policia comunitària (*community policing*), la vigilància comunitària (*neighborhood watch*) o la implicació dels ciutadans en tasques policials mitjançant programes de voluntariat (per exemple, l'*Special Constabulary* al Regne Unit o els reservistes de la Gendarmeria Nacional i de la Policia Nacional a França). A França, també es tracta el tema de la participació ciutadana en el marc dels contractes locals de seguretat.

Als Estats Units, diversos estudis han abordat l'avaluació de les polítiques de policia comunitària. Robert R. Friedmann (1996) senyala la manca d'una definició del concepte *policia comunitària* fins al 1992, i la utilització de l'expressió com un "mot de moda" (*buzzword*), amb què s'han etiquetat programes molt diversos, alguns consistents simplement en la introducció o reintroducció de patrulles a peu, sense cap element de construcció de relacions amb la comunitat. Subratlla els beneficis de la policia comunitària pel que fa a la reducció de la por a la delinqüència.

D'altra banda, Lawrence W. Sherman (1997), en el capítol tercer "*Communities*

⁴ No incloc en aquest estudi la vasta i interessant recerca sobre programes participatius que s'està portant a terme en alguns països llatinoamericans, ja que s'insereix en un context amb problemes de seguretat específics, molt diferents dels de la realitat social catalana.

and Crime Prevention" del seu conegut informe *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, conclou, en relació amb els programes de prevenció comunitària del delictes, que no hi ha evidències que cap d'aquests programes funcioni, tot i que alguns prometen alguna utilitat: la tutela de delinqüents membres de bandes per part de mediadors comunitaris i oficials de policia per reduir la violència de les bandes, els programes de tutela de germans grans per reduir l'abús de drogues o les activitats extraescolars d'esbarjo per reduir la delinqüència juvenil. L'informe esmenta dos programes sobre els quals hi ha evidències que no funcionen: els programes de compra d'armes per reduir la violència armada i els programes de mobilització de la comunitat en zones amb concentració de pobresa.

D'altra banda, en el capítol vuitè del mateix informe, "*Policing for Crime Prevention*", s'esmenten els programes de vigilància comunitària entre els que no funcionen mentre els programes de policia comunitària amb reunions per establir prioritats són a la llista dels que funcionen, ja que hi ha evidències que redueixen la percepció d'inseguretat de la població.

Als Països Baixos, Jan Terpstra (2008) analitza la participació de la ciutadania en les xarxes de seguretat en el marc del que la recerca anglosaxona anomena *estratègia de responsabilització*, mitjançant la qual els governs, a partir dels noranta, tractarien d'involucrar diversos actors en la prevenció i control de la delinqüència i la inseguretat. Amb aquesta estratègia es miraria de fer front a les demandes creixents de seguretat i a la crisi d'autoritat i legitimitat de policies i autoritats de seguretat.

Segons l'autor, la participació dels diferents actors en les polítiques de seguretat s'ha assolit de forma limitada a causa de diversos problemes i contradiccions. Pel que fa a la participació dels ciutadans, els problemes amb què s'han topat són el conflicte d'interessos entre diferents grups de ciutadans, la representativitat limitada dels ciutadans involucrats en els programes, la falta de mitjans i la manca d'informació.

El mateix Tersptra (2009) revisà la praxis de la policia comunitària en tres cossos de policia. Va concloure que, malgrat que s'ha implementat durant 25 anys, el concepte de *policia comunitària* continua sent vague i imprecís, i que l'amplitud dels temes que s'hi treballen fa que sigui difícil predir el tipus de problemes i demandes que han d'afrontar els agents. D'altra banda, subratlla la discrepància entre l'expectativa i la pràctica de la policia comunitària, que atribueix tant a la mateixa organització policial, que fa que els agents s'hagin d'ocupar d'àrees molt extenses o que el treball amb la comunitat sigui només una part de les seves tasques, com a les limitacions de les capacitats, habilitats i experiència dels agents per fer front a una demanda tan diversa. Finalment, parla d'una tendència, en els darrers 10 anys, a emfasitzar que la policia s'ha de centrar en les seves tasques essencials (*core business*), entre les quals no s'hi inclourien les de la policia comunitària.

A Bèlgica, Tom van den Broeck (2002) ha abordat en diversos estudis el desenvolupament de la policia comunitària en aquest país. Aquest autor es fa ressò

també de la multiplicitat de realitzacions i projectes diferents que inclou l'expressió, i de la dificultat d'avaluar-ne els resultats. Entén la policia comunitària com un procés de canvi en les organitzacions, que requereix temps, i senyala la utilitat d'analitzar els factors que afavoreixen o entorpeixen aquest canvi. Entre els factors que frenen el desenvolupament de la policia comunitària hi ha la feblesa de l'organització policial, que fa que la implantació d'aquesta política depengui en excés de la voluntat dels comandaments policials; senyala també la poca coordinació entre les unitats que treballen amb la comunitat i les altres unitats policials, la manca de formació dels agents en competències socials, i la falta d'implicació de determinats col·lectius de ciutadans menys afavorits.

A França, la sociòloga Anni Borzeix (2006) proposa un concepte de *participació* ampli a partir d'un estudi de camp en un barri de París, en què distingeix tres nivells de participació dels veïns en la construcció de la seguretat (ordinària, intermèdia i institucionalitzada), segons la formalització de les interaccions i els rols que s'hi donen. Defensa que, més enllà de les formes de participació instituïdes oficialment, hi ha una gran varietat de formes d'acció, que constitueixen un mecanisme de regulació social fonamental en la lluita contra la inseguretat.

Maillard (2009) revisa els canvis en la gestió de les polítiques de seguretat i la implicació d'una multiplicitat d'actors tant públics com semipúblics i privats. Aquest autor conclou, però, que, en les noves formes de governança, la participació ciutadana ha estat limitada i que els responsables institucionals li atorguen poc valor.

A Espanya s'han publicat diversos articles en revistes especialitzades (*Policía, Policía Municipal, Ciencia Policial*), en què es defensa la conveniència d'implicar la ciutadania en la seguretat (López 1990 i Arrando 1997) i es divulga la tasca de les unitats de proximitat del Cos Nacional de Policia i d'alguns dels seus programes de participació (Díez 2011), i de programes de països de l'entorn (Arrando 1997 i Romero 2001). Finalment, a Catalunya s'han fet alguns estudis sobre la policia de proximitat, que s'han centrat en l'avaluació del programa Policia 2000 del Cos Nacional de Policia i de la implementació d'un projecte de proximitat a la Policia Municipal de Sant Boi de Llobregat (Rabot 2004), i en la revisió de la definició i de la implementació de la proximitat en la Policia de la Generalitat (Requena 2011).

METODOLOGIA I LÍMITS DE LA RECERCA

Per tal de conèixer l'estat de la qüestió sobre la col·laboració ciutadana a Catalunya, introduiré el tema amb una exposició succinta del marc jurídic de la participació i col·laboració, i amb un repàs dels instruments de participació formalitzats.

Dades qualitatives

A continuació, per fer una aproximació a la visió de la societat catalana sobre la col·laboració en les polítiques de seguretat pública i als límits que ha de tenir aquesta col·laboració, empraré tècniques de recollida de dades qualitatives: d'una banda, l'anàlisi documental de diversos textos publicats sobre la matèria i d'un seguit d'articles d'opinió

publicats en mitjans de comunicació o en blocs i, de l'altra, l'entrevista semioberta administrada a vuit persones amb diferent perspectiva sobre la seguretat (un responsable de seguretat de l'àmbit privat i un de l'àmbit públic, un comandament policial, una persona immigrant, la presidenta d'una associació de veïns, una treballadora del quart sector vinculada al moviment dels indignats i dos professionals no vinculats a l'àmbit de la seguretat, en qualitat de ciutadans).

L'anàlisi dels textos s'orientarà a extraure'n l'argumentari amb què determinats tipus de col·laboració es defensen o es rebutgen. L'anàlisi del contingut de les entrevistes cerca aprofundir en el concepte de participació, els actors concernits, els límits i els condicionants. D'altra banda, l'entrevista oberta permet l'expressió d'aportacions més aprofundides que s'incorporaran per tal de contribuir a la reflexió sobre el tema.

Col·laboració i participació

En la bibliografia consultada, només en una ocasió he trobat un aclariment de tipus terminològic sobre el termes *participació* i *col·laboració*, en el qual el primer s'associa a democràcia i el segon a exercici de la força (López, 1990: 70):

“Democracia desde el aspecto que aquí interesa es participación. Participación es término utilizado en nuestra Constitución. Colaboración es expresión a desechar porque precisamente es un medio que representa el instrumento del ejercicio de la fuerza y de la violencia del Estado, sería fácil llegar al colaboracionismo y al colaboracionista que nos retrotrae al viejo concepto de orden público inherente a las dictaduras o a los ejércitos de ocupación. Es una conciencia negra y un posicionamiento vergonzoso que actúa contra el pensamiento y contra los intereses del colectivo social al que pertenece.”

Val a dir que les pàgines web sobre col·laboració ciutadana dels Mossos d'Esquadra⁵ i de l'Ertzaintza⁶ estan orientades exclusivament a facilitar que els ciutadans aportin informació (en el cas dels Mossos sobre violència urbana i en el cas de l'Ertzaintza sobre terrorisme). La Policia Nacional podríem dir que distingeix col·laboració i participació, ja que té una pàgina web sobre col·laboració ciutadana⁷, tant per aportar informació de diversos temes⁸ com per fer consultes, i una pàgina web diferent⁹, en què s'exposa el programa de participació ciutadana del Cos (els objectius i l'estructura orgànica per assolir-lo). Finalment, la Guàrdia Civil¹⁰ té un web de col·laboració ciutadana en què es parla de les “formes de col·laboració o participació dels ciutadans” sense fer

⁵ <http://www20.gencat.cat/docs/mossos_colaboracio/index4601.html>

⁶ <http://www.ertzaintza.net/wps/portal/antiterrorista!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3qXDydTo2AzN0sPEwtzZ_PAgGBHAWjQD04t1i_IdlQEACC88qMI/>

⁷ <<http://www.policia.es/colabora.php>>

⁸ Delictes tecnològics, drogues, delinqüència especialitzada i violenta, lluita antiterrorista, immigració il·legal i estrangeria, servei d'atenció a la família, DNI electrònic, delinqüència internacional, oposicions i concursos, altres comunicacions.

⁹ <http://www.policia.es/org_central/seguridad_ciudadana/unidad_central_part_ciudadana/part_ciudadana_participacion.html>

¹⁰ <<http://www.guardiacivil.es/ca/colaboracion/index.html>>

una distinció entre els dos termes i en què la llista de possibilitats de participació / col·laboració va molt més enllà que la facilitació d'informació¹¹.

D'altra banda, en el corpus legal la participació es reconeix com un dret (articles 23.1 de la Constitució espanyola i 29.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya), mentre la col·laboració es considera una obligació quan és requerida pels jutges i tribunals, per les autoritats competents o pels membres dels cossos i forces de seguretat en determinats supòsits (art. 118 de la Constitució espanyola, art. 17.1 de la Llei 6/1985 del poder judicial i art. 5.2 de la Llei orgànica 1/1992 sobre protecció de la seguretat ciutadana).

En aquest treball he optat per emprar els termes *col·laboració* i *participació* indistintament. Tot i que es tracta d'expressions que no són sinònimes, a partir d'una breu cerca per distingir què cal considerar col·laboració i què participació no m'ha semblat que la delimitació fos prou productiva per als propòsits d'aquest estudi. Entenc que la participació o la col·laboració ciutadana és una manera ordenada d'incorporar les aportacions de diversa índole de la ciutadania a les polítiques públiques de seguretat¹².

MARC NORMATIU

El dret de participar

La legislació vigent estableix en diverses normes el dret de participació dels ciutadans en els afers públics. Així, tant la Constitució espanyola com l'Estatut d'autonomia de Catalunya fixen el dret genèric de participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants, i encomanen als poders públics que facilitin la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

D'altra banda, la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, a l'article 6.2, quan fixa la composició del Consell de Seguretat de Catalunya —òrgan consultiu i de participació superior en matèria de seguretat— parla dels representants de les entitats ciutadanes. I, més endavant, a l'article 9.4, estableix la possibilitat que associacions i entitats veïnals del municipi puguin participar, amb veu i sense vot, a les juntes locals de seguretat, si els afecten els assumptes a tractar.

La Llei 4/2003 dedica el capítol V a les relacions amb la ciutadania (articles 32-36), hi recull el dret a la participació al Consell de Seguretat Pública de Catalunya i a les juntes locals de seguretat, tractats en els articles anteriors, i esmenta també les comissions regionals de seguretat. A més, estableix el dret de la ciutadania de rebre informació dels riscos i de les mesures que la puguin afectar (art.33), la possibilitat de ser escoltada abans d'aprovar els plans locals de seguretat (art.32), i la de presentar queixes

¹¹ Prestant ajuda material o personal; mitjançant les comunicacions i informacions adreçades a la Guàrdia Civil relacionades amb la seguretat ciutadana; mitjançant la formulació de queixes i suggeriments; a través de les juntes de seguretat constituïdes; mitjançant la participació en consells, meses, seminaris o fòrums de debat; mitjançant l'expressió de les seves opinions en les enquestes que es realitzin; a través de les activitats socials que afavoreixin la integració i la convivència.

¹² Jordi Pacheco (2010: 1) defineix *participació ciutadana* com una manera ordenada d'incorporar les persones i les xarxes socials a les decisions públiques. La definició que utilitzem incorpora petits canvis, però n'és clarament deutora.

i peticions (art.34). En aquest capítol també s'encomana al Govern que posi en marxa diverses eines per millorar la relació amb els ciutadans, com un servei de recepció i resposta de queixes i peticions (art. 34) o la simplificació de l'accés als serveis de seguretat mitjançant les tecnologies de la comunicació disponibles (art. 35). Finalment, s'encarrega a la Generalitat que estableixi una carta de serveis amb els drets i deures dels ciutadans en matèria de seguretat (art. 36).

L'obligació de col·laborar

A banda de regular el dret de participació, la legislació distingeix diversos supòsits en què la col·laboració de la ciutadania esdevé obligatòria. Es tracta de col·laborar amb jutges i tribunals, amb els cossos i forces de seguretat o amb altres autoritats competents en matèria de seguretat, en el compliment de les seves funcions.

Així, tant la Constitució espanyola, a l'article 118, com la Llei orgànica del poder judicial, a l'article 17, estableixen l'obligació de col·laborar amb els jutges i tribunals en el decurs del procés i en l'execució de les seves resolucions.

Pel que fa als cossos i forces de seguretat, l'obligatorietat de col·laborar-hi s'estableix a l'article 4.1 de la Llei orgànica 2/1986 de cossos i forces de seguretat, a l'article 5.2 de la Llei orgànica 1/1992 sobre protecció de la seguretat ciutadana, i a l'article 13 del Reial decret sobre regulació de la policia judicial.

Si en les normes que acabem de comentar es regula l'obligació de col·laborar amb diverses autoritats de forma general, la Llei d'enjudiciament criminal concreta en diversos articles el tipus de col·laboració, quan estableix l'obligació de denunciar o la de declarar davant el jutge (articles 259, 262, 329, 410 i 490).

La possibilitat de col·laborar

A més dels supòsits en què la col·laboració amb les autoritats competents és obligatòria, la Llei d'enjudiciament criminal, a l'article 490, recull un seguit de situacions en què és possible detenir una persona. Aquesta forma de col·laboració és voluntària.

Col·laboració al·legal

Podríem parlar d'altres formes de col·laboració ciutadana en les polítiques de seguretat, que no estan previstes en el corpus legal vigent, tot i que són habituals. En uns casos això és així pel fet que les lleis no regulen totes les actuacions que porten o poden portar a terme els ciutadans, simplement perquè no seria possible i, al meu parer, tampoc desitjable. En altres casos, perquè la regulació topa amb dificultats de diversa índole a causa de la complexitat de la matèria¹³, com en el cas dels confidents policials¹⁴.

¹³ La comissió d'investigació parlamentària dels atemptats de l'11 de març de 2004 a Madrid (11M) va recomanar una regulació legal i reglamentària de la figura dels confidents policials, després que es comprovés que dos implicats en els atemptats, José Emilio Suárez Trashorras i Rafa Zouhier, eren confidents del Cos Nacional de Policia i de la Guàrdia Civil, respectivament.

INSTRUMENTS DE PARTICIPACIÓ A CATALUNYA

Com he comentat a l'apartat anterior, la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, a l'article 32, estableix el dret dels ciutadans a la participació en les tasques de seguretat. Aquesta participació té lloc mitjançant les associacions i les entitats que tenen representació al Consell de Seguretat de Catalunya, a les juntes locals de seguretat i a les comissions de seguretat.

Consell de Seguretat de Catalunya

Les entitats amb representació al Consell de Seguretat de Catalunya són les següents¹⁵:

- Les organitzacions empresarials amb la consideració legal de més representatives a Catalunya.
- Els sindicats amb la consideració legal de més representatius a Catalunya.
- La Confederació d'Associacions Veïnals de Catalunya.
- El Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya.
- El Col·legi de Periodistes de Catalunya.
- El Consell Escolar de Catalunya (representants dels pares i mares d'alumnes).
- El Consell Nacional de la Joventut de Catalunya.
- El Consell Nacional de Dones de Catalunya.
- El Consell de la Gent Gran de Catalunya.
- La Taula de Ciutadania i Immigració.
- El Consell Nacional de Lesbianes, Gais i Homes i Dones Bisexuals i Transsexuals.

Juntes locals de seguretat

Les juntes locals de seguretat són definides a l'article 9 de la Llei 4/2003 com un òrgan col·legiat de col·laboració i coordinació general dels diversos cossos de policia i altres serveis de seguretat que operen en el territori del municipi i de participació ciutadana en el sistema de seguretat. La participació de la ciutadania es limita, però, a la possibilitat que les associacions i les entitats veïnals i ciutadanes del municipi siguin convidades a participar, amb veu però sense vot, quan els puguin afectar els assumptes a tractar.

Consells de ciutat

A banda dels òrgans establerts legalment, diversos municipis de Catalunya han creat òrgans que facilitessin la comunicació amb la ciutadania per tal de conèixer de

¹⁴ López (1990: 71) diferencia la tasca del confident d'altres formes de participació senyalant el lucre com el mòbil del confident, front al sentiment de solidaritat del ciutadà que participa en la gestió de la seguretat, entesa com un bé públic que implica tothom.

¹⁵ A més de les entitats ciutadanes, en el Consell de Seguretat de Catalunya, hi ha vocals de les administracions locals, de diversos òrgans de l'Administració de la Generalitat i de l'Estat.

forma directa les seves necessitats i adequar-hi les polítiques públiques de seguretat, i també per informar de les mesures posades en marxa. Es tracta de consells de ciutat sectorials en què participen representants de les diverses associacions ciutadanes i, en alguns municipis, fins i tot ciutadans a títol individual¹⁶.

Barcelona fou una de les primeres ciutats a disposar d'aquest òrgan, mitjançant la creació del Consell de Seguretat Urbana de Barcelona¹⁷, que es constituí per primer cop el 25 de juny de 1984 com un òrgan de participació ciutadana per al debat i disseny de polítiques públiques. La creació del Consell tingué lloc en un moment amb una percepció d'inseguretat molt elevada i s'emmarca en la transformació de la seguretat entesa com a manteniment de l'ordre públic a un model de seguretat entesa com un servei a la ciutadania, en què aquesta coparticipa, i en què es treballa per prevenir el conflicte.

En els darrers 28 anys s'han creat consells similars a moltes ciutats catalanes, com Mataró, Rubí, Cornellà, etc. amb el mateix objectiu d'involucrar i responsabilitzar la ciutadania en la producció de la seguretat.

A més del consells sectorials, en algunes ciutats hi ha òrgans de participació ciutadana en què es tracten tota mena de qüestions que afecten la ciutadania, també la seguretat i el civisme, si els participants en les reunions ho creuen convenient. Una característica d'aquests consells és que són oberts a tots els veïns i veïnes. Un exemple serien els consells de barri de l'Ajuntament de Barcelona¹⁸,

Òrgans de proximitat dels cossos policials

Una altra possibilitat per als ciutadans de participar en les polítiques públiques de seguretat és mitjançant el contacte amb els agents de les oficines de relació amb la comunitat i de les unitats de proximitat del cos de Mossos d'Esquadra¹⁹ i de moltes policies locals.

Els agents de les oficines de relació amb la comunitat dels Mossos d'Esquadra es reuneixen periòdicament amb tot tipus d'entitats (associacions culturals, sindicats, patronals, representants d'escoles, etc.). En aquestes reunions es tracten les preocupacions i els problemes dels diferents col·lectius i es treballa per enfortir-los mitjançant l'adopció de mesures de prevenció i d'autoprotecció. D'altra banda, els agents

¹⁶ Per exemple, al Consell de Seguretat i Prevenció de Cornellà.

¹⁷ La creació del Consell de Seguretat Urbana de Barcelona fou una de les recomanacions de la Comissió Tècnica de Seguretat Urbana que, l'any 1983, havia rebut l'encàrrec de l'alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, de definir els aspectes bàsics d'actuació i proposar les mesures per actuar eficaçment en l'àmbit de la seguretat ciutadana. La Comissió Tècnica de Seguretat Urbana es coneix també com la Comissió Socias, ja que fou encarregada a Josep Maria Socias Humbert, alcalde de la ciutat entre 1976 i 1979. (Lahosa, 2003: 15).

¹⁸ <http://www.bcn.cat/participacio/ca/conselldebarri.html>.

¹⁹ Les oficines de relació amb la comunitat (ORC) i les unitats de proximitat treballen en l'àmbit local, adscrites a una àrea bàsica policial. En cada regió policial hi ha les unitats regionals de proximitat i atenció al ciutadà, que coordinen la tasca de les diferents ORC. Finalment, en els òrgans centrals, l'Àrea Tècnica de Proximitat i de Seguretat Ciutadana s'encarrega de fer el seguiment qualitatiu, i de proposar procediments normalitzats de treball en els àmbits de les relacions amb la comunitat, i la policia de proximitat, entre d'altres.

de proximitat, mitjançant una estratègia de patrullatge dirigit, coneixen de forma directa l'espai públic, i el veïnat i comerciants d'una àrea determinada, i hi intercanvien informació de forma directa.

Bústies de suggeriments, agraïments i queixes

Una altra eina de què disposa la ciutadania per participar en les polítiques de seguretat és la presentació de suggeriments, agraïments i queixes a través de diversos canals de comunicació creats amb aquesta finalitat. A Catalunya, la Llei 4/2003, a l'article 34²⁰, estableix el dret del ciutadans a presentar les queixes i peticions que creguin oportunes i encomana al Govern que creï el servei que en permeti la recepció.

Els Mossos d'Esquadra disposen d'aquest servei²¹, que facilita la presentació, per escrit, de suggeriments, agraïments i queixes, presencialment, per correu electrònic o per correu postal. En l'àmbit municipal, nombrosos ajuntaments disposen de serveis similars en què la ciutadania pot exposar les seves propostes i opinions.

Aquests instruments de comunicació entre l'Administració i la ciutadania presenten dues característiques que, al meu parer, els fan molt valuosos. D'una banda, la universalitat del servei, la possibilitat de tots els ciutadans d'accedir-hi i exposar els seus punts de vista i, de l'altra, la retroacció, el compromís de l'Administració d'analitzar i respondre els missatges que es reben²², que l'allunya de l'Administració cega i sorda d'altres temps.

Enquesta de seguretat pública de Catalunya i altres enquestes d'àmbit municipal

El Departament d'Interior porta a terme anualment una enquesta, en què es pregunta, a una mostra de la població de 16 anys o més, per les seves experiències de victimització i per les seves opinions en matèria de seguretat i policia. En la mesura que els resultats de l'Enquesta serveixen per donar suport al disseny i avaluació de les polítiques públiques de seguretat, es pot considerar que es tracta d'un instrument de participació ciutadana. Cal tenir en compte, però, que les mateixes característiques de l'enquesta i del disseny de la mostra fan que no sigui un instrument adequat perquè els ciutadans puguin comunicar a l'Administració problemàtiques específiques circumscrites a espais concrets o que requereixin una actuació de l'Administració amb immediatesa.

²⁰ Article 34. Queixes i peticions

1. Els ciutadans poden dirigir a les autoritats de seguretat les queixes i les peticions que creguin oportunes sobre la prestació dels diversos serveis de seguretat i l'actuació dels agents.

2. El Govern, mitjançant decret, ha de crear, en el si del departament titular de les competències en matèria de seguretat pública, un servei que permeti la recepció i la resposta de les queixes i les peticions dels ciutadans en matèria de seguretat pública i, si escau, el seguiment d'actuacions ulteriors, i que constitueixi una via permanent de comunicació amb els ciutadans en l'àmbit de la seguretat.

²¹ Fixat per la Instrucció 2/2009, de 8 de gener, de regulació de la gestió de suggeriments, agraïments i queixes en l'àmbit de la Direcció General de la Policia.

²² En la seva Carta de Serveis, la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra es compromet a respondre en un termini màxim de 30 dies hàbils.

A banda de l'Enquesta del Departament d'Interior, hi ha enquestes d'àmbit municipal com la de Sant Boi de Llobregat²³ o la de Cambrils²⁴.

EL DEBAT ALS MITJANS DE COMUNICACIÓ

Els mitjans de comunicació s'han fet ressò de diverses iniciatives de l'Administració²⁵, en què es requeria col·laboració ciutadana, i han publicat articles d'opinió i editorials criticant-les, aplaudint-les o analitzant la visió de la societat que hi ha en el rerefons de les diferents posicions. Els arguments que s'hi han exposat es poden classificar en jurídics, filosòfics o econòmics.

Arguments de tipus jurídic

El fet de facilitar la denúncia mitjançant pàgines web es defensa²⁶ apel·lant a l'obligació legal de denunciar els delictes que hom conegui, perquè en cas contrari es podria considerar que s'estan encobrint (art. 259 de la Llei d'enjudiciament criminal). L'advocada penalista Olga Tubau²⁷ distingeix, però, aquesta obligació de la de denunciar irregularitats administratives.

D'altra banda, la publicació en aquests webs de fotografies de persones sospitoses podria vulnerar drets fonamentals com el dret a l'honor, a la intimitat i el dret a la pròpia imatge, segons l'Associació Catalana per a la Defensa dels Drets Humans²⁸.

Un argument jurídic diferent és el que exposen els pares i mares²⁹ que defensen el seu dret a accedir a la documentació continguda en els expedients de sol·licitud de plaça en un centre escolar, en fer valer el Dictamen 31/2010 de l'Agència Catalana de Protecció de Dades i la Llei 30/1992 que, a l'article 35, reconeix el dret a accedir a la documentació dels procediments en què es té la condició de persona interessada.

²³ Nota de premsa de l'Ajuntament de Sant Boi, de 9 de gener de 2013 <<http://www.santboi.cat>>.

²⁴ Dades disponibles a <http://www.cambrils.org/policies/policies_categorias/index/6450539/enquesta-local-sobre-la-plc-any-2009IIIIIIII>.

²⁵ Entre d'altres, ens referim a les iniciatives de l'Administració següents:

- Web del Departament d'Interior per identificar persones sospitoses d'haver participat en actes vandàlics, i aplicacions informàtiques d'altres cossos policials per facilitar la denúncia.
- Crida de l'exconseller d'Interior Felip Puig perquè es denunciï les persones que tirin puntes de cigarret enceses a la carretera.
- Autorització de la Conselleria d'Ensenyament perquè els centres facilitin el domicili i el nom dels nens sol·licitants de plaça en un centre escolar a les famílies que ho demanin i que participen en el procés d'adjudicació de plaça.
- Aplicació de Ferrocarrils de Generalitat de Catalunya per avisar de comportaments incívics.

²⁶ Javier Ricou. "Ciudadano delator". *La Vanguardia*, 29 de setembre de 2012.

²⁷ "Els límits de la delació entre ciutadans" *Ara*, 19 d'agost de 2012.

²⁸ "L'ACDDH interposa un recurs contra la pàgina web de col·laboració ciutadana del Departament d'Interior". Bloc de l'Associació Catalana per a la Defensa dels Drets Humans, maig de 2005.

²⁹ "Departament d'Ensenyament: 566 dies de menyspreu". 3cat24 (secció "Les queixes del lector"), 16 de febrer de 2012.

Arguments de tipus filosòfic

Pel que fa als arguments de tipus filosòfic, d'una banda, hi ha la noció de bé públic i del concepte contraposat, dany públic i, de l'altra, la visió sobre el paper que han de tenir l'Estat i la ciutadania en la construcció de la seguretat, i del civisme i la convivència.

La noció de bé públic

Per Saez³⁰ informar o denunciar conductes incíviques pot entendre's com a delació si es considera que el bon comportament només és un problema de l'Estat, però també es pot entendre que és un acte de solidaritat si considerem que tots els ciutadans en som responsables.

David Rodríguez defensa la cooperació ciutadana apel·lant a la noció de bé públic:

“Dubto que puguin defensar-se millor els serveis públics quan un ciutadà se'ls fa tant seus que els arriba a defensar davant d'aquell qui n'abusa. Els serveis públics, com els béns de propietat pública, són de tots els ciutadans i, per tant, sembla lògic que els ciutadans també se'n coresponsabilitzin”³¹.

El catedràtic d'ètica Norbert Bilbeny³² afirma que “el carrer és de tots”; per això el civisme també és responsabilitat de tots, no únicament de les autoritats. Defensa el concepte de civisme actiu, que no es limita a respectar els altres, els béns públics i l'entorn natural, sinó que implica una actitud favorable a la participació. Però no és partidari de les eines que possibiliten donar informació de forma anònima, ja que entén que l'anonimat suposa no implicar-se directament sinó tancar-se a casa per denunciar i esperar que l'Administració actuï, sense interacció amb els conciutadans.

Joan Ferran³³ i Marina Subirats³⁴ adverteixen dels perills que poden comportar algunes formes de col·laboració ciutadana, el primer parla de “falses delacions, revenges, enfrontaments”, Subirats sosté que aquests mecanismes els poden emprar persones que vulguin venjar-se d'una altra i crear-li problemes; creu que pot degradar-se la cohesió social. L'antropòleg Carles Feixa³⁵ parla de la “cultura de la sospita” i de les relacions de desconfiança que genera entre els ciutadans. Ricou fa referència a un tipus de societat en què tothom vigila i a la vegada és vigilat, com en una versió moderna del Gran Germà d'Orwell.

Óscar de la Cruz, comandant cap del Grup Telemàtic de la Guàrdia Civil, creu que la informació que els ciutadans aporten a la policia, presencialment o telemàticament,

³⁰ Albert Sáez. “Delació i civisme”. *El País*, 31 de juliol de 2012.

³¹ David Rodríguez. “Anomenar delació a la cooperació ciutadana”. Article publicat al seu bloc el 15 d'agost de 2012.

³² Norbert Bilbeny. “Incívicos”. *La Vanguardia*, 6 de setembre de 2012.

³³ Joan Ferran. “Felip Puig i Rigau ens volen fer policies”. Article publicat al seu bloc el 13 d'agost de 2012.

³⁴ Javier Ricou, *opus cit.*

³⁵ “Els límits de la delació entre ciutadans”. *Ara*, 19 d'agost de 2012.

beneficia tota la societat. D'altra banda, des del Cos Nacional de Policia es precisa que els agents s'encarreguen de comprovar la veracitat de la informació que es rep justament per evitar revenges particulars.

El paper de l'Estat

El sociòleg Salvador Cardús³⁶ parla de la desresponsabilització progressiva del ciutadà en els afers públics provocada per l'excés de tutela i la invasió progressiva de l'Administració pública en les nostres vides, fins al punt que l'espai públic s'acaba percebent com l'espai de l'Administració, on només aquesta té responsabilitats. Opina que, sense el suport actiu de la ciutadania, és inútil posar més bombers, policies, revisors o inspectors. Xavier Montanyà³⁷ defensa la idea il·lustrada que l'Estat és el garant exclusiu de la seguretat dels ciutadans: "Hi ha un contracte social. La societat no pot existir, si aquestes funcions es confien a particulars". Per al filòsof Ramoneda³⁸, les funcions de persecució de la delinqüència han de ser a mans de la policia i la justícia, justament per evitar les venjances i acusacions sense fonament. En la mateixa línia l'exfiscal Jiménez Villarejo³⁹ defensa que "els ciutadans no poden ni han de cap manera substituir el que és una funció exclusiva de la policia judicial que és la que té l'obligació de 'descobrir als delinqüents' i d'altres tasques relacionades amb la comprovació del delictes".

Arguments de tipus econòmic

Els perjudicis econòmics que causen els actes delictius i incívics són un dels arguments amb què es defensa la col·laboració de la ciutadania amb els responsables de la seguretat. Cardús destaca les conseqüències ecològiques, econòmiques i paisatgístiques dels incendis de l'Empordà de l'estiu de 2012. Cita també l'article d'Oriol Amat en què aquest explica que l'economia no declarada podria representar a Espanya el 24% del PIB, fet que suposaria que es deixen de recaptar uns 74.000 milions d'euros, que equivalen al dèficit actual del sector públic.

Diaris com *La Vanguardia* o *El Público*⁴⁰, o el portal *VilaWeb*⁴¹, han recollit els arguments econòmics de la campanya del Cos Nacional de Policia per combatre el vandalisme en què empra lemes com "*Los destrozos de unos pocos los pagamos entre todos*", "*Los vándalos nos complican la vida a todos. Parémosles*"... i difon el cost de reparar algunes destrosses: una marquesina, 10.000 euros; un contenidor cremat, 900 euros; netejar un botellot, 2.000 euros.

³⁶ Salvador Cardús. "Delació o compromís?". *La Vanguardia*, 14 de setembre de 2012.

³⁷ Xavier Montanyà. "La privatització de la seguretat". Article publicat al seu bloc el 16 de març de 2012.

³⁸ Josep Ramoneda. "Bons i dolents". *Ara*, 29 d'abril de 2012.

³⁹ Jiménez Villarejo. "Conseller Puig, no a la delació". *Sirius*, 26 d'abril de 2012.

⁴⁰ "La Policía Nacional lanza una campaña contra el vandalismo a cinco días del 25-S". *El Público*, 20 de setembre de 2012.

⁴¹ "La Policia també utilitzarà les xarxes socials per a combatre el vandalisme en col·laboració amb els ciutadans". *VilaWeb*, 20 de setembre de 2012.

REFLEXIÓ SOBRE LA COL-LABORACIÓ I ELS SEUS LÍMITS

En aquest apartat exposaré alguns punts que han sorgit tant en el decurs de les entrevistes, com en l'anàlisi dels articles d'opinió i de la bibliografia sobre el tema.

Per què és necessària la col·laboració ciutadana?

La conveniència de la col·laboració de la ciutadania en les polítiques de seguretat es defensa amb arguments de diversa índole. En primer lloc, l'essència mateixa de la democràcia rau en la implicació de la ciutadania en els afers públics, en la seva capacitat de debatre i decidir sobre els assumptes que l'atenyen. Per això la possibilitat d'intervenció dels ciutadans en les diferents fases del cicle de les polítiques públiques es pot considerar un aprofundiment de la democràcia⁴².

D'altra banda, hi ha autors (Arrando 1997: 28) que parlen d'una ciutadania més participativa, que ha superat els tics de l'Administració autoritària del règim franquista o que ni tan sols l'ha coneguda. Les noves generacions, aculturades en una societat democràtica, reclamarien un paper més actiu en les polítiques públiques.

Altres arguments s'han centrat a destacar els guanys de la col·laboració ciutadana. Les polítiques que compten amb la col·laboració de la ciutadania serien polítiques més eficaces, obtindrien més bons resultats⁴³.

La col·laboració ciutadana s'ha postulat també amb arguments de tipus econòmic (Terpstra 2009: 213). Els recursos de què disposa l'Administració són limitats i els riscos s'incrementen, i sobretot es diversifiquen, en la mesura que la societat esdevé més complexa i més oberta. Aquesta disparitat entre recursos i demanda portaria a una situació insostenible des d'un punt de vista econòmic.

Finalment, podríem parlar d'arguments de tipus ideològic, una concepció de l'Estat poc intervencionista afavoriria la col·laboració de la ciutadania en la seguretat entenent aquesta col·laboració com l'autoprovisió de seguretat.

La col·laboració de la ciutadania i el cicle de polítiques públiques

En relació amb les polítiques públiques, se sol parlar d'un cicle en què s'hi distingeixen cinc fases: la definició del problema, la formulació d'alternatives, la presa de decisions, la implementació i l'avaluació. La participació de la ciutadania en les diferents fases té característiques i presenta problemàtiques diferents.

Definició del problema

La primera fase, la definició del problema, es considera clau ja que una situació determinada entrarà a l'agenda política, es tractarà de modificar i s'hi dedicaran recursos

⁴² "Ahora hay que recordar que la participación ciudadana es la esencia y la clave, la característica que define y diferencia a un sistema democrático de cualquier otro sistema político" (Romero 2001: 77).

⁴³ Guillén (2012: 124-125) vincula la participació de la ciutadania en l'establiment de prioritats amb la satisfacció amb l'acció policial, arran de la valoració de l'experiència de l'*street wise policy* de la Policia d'Amsterdam.

en funció de si es percep o no com a problemàtica. Però, com és de suposar, no tothom percep la mateixa situació com a problemàtica o no ho fa amb la mateixa intensitat.

Així, per exemple, en un barri amb molta projecció urbanística i molt visitat per turistes es poden donar tres problemes diferents: l'assetjament immobiliari, els furtus de carteres i altres béns als vianants, i l'ocupació massiva del carrer amb venda ambulant d'alcohol, soroll... L'assetjament immobiliari afecta sovint persones grans i amb poc recursos, els furtus afecten directament els vianants, però també el sector de la restauració i de l'oci, que tem que els clients potencials deixin de visitar el barri. Finalment, el soroll al carrer afecta els veïns que veuen pertorbat el seu descans i la seva tranquil·litat.

En la percepció d'aquestes situacions com a problema hi intervenen les circumstàncies, els interessos i la subjectivitat de les persones que els viuen. I en la seva definició com a tal hi té un paper del tot rellevant l'accés a les instàncies de poder dels actors involucrats, la seva capacitat de pressió.

La col·laboració dels ciutadans en aquesta fase depèn de l'existència de mecanismes que la possibilitin, de la seva capacitat per exposar i comunicar els problemes i de la seva capacitat d'organitzar-se.

Formulació d'alternatives

La segona fase del cicle de polítiques públiques seria la formulació d'alternatives per abordar els problemes identificats. Es pot defensar que els ciutadans han d'expressar les seves opinions i les seves necessitats, i que són els professionals els que han d'interpretar-les i formular les alternatives d'actuació. En aquesta visió hi subjau la idea que la proposta d'alternatives d'actuació sorgeix del coneixement especialitzat i de l'experiència dels professionals de la seguretat⁴⁴.

Les propostes de la ciutadania, de vegades, parteixen d'una visió simplista de les situacions, que s'analitzen en termes de justícia retributiva. Per això sovint consisteixen en un enduriment de les penes i sancions, en línia amb el populisme punitiu, o en un increment de la presència policial.

En tot cas, els canals per a la comunicació entre ciutadans i administració, la possibilitat de col·laboració en aquesta fase, i l'accés desigual dels diferents grups de ciutadans són idèntics als de la fase anterior.

Presa de decisions

La presa de decisions la porten a terme persones amb la responsabilitat i el poder que els atorga la legitimitat democràtica a través dels diferents mecanismes establerts. En un model ideal, la decisió es prendria de forma racional després d'analitzar els guanys i els dèficits de les diferents alternatives.

Entenc que la col·laboració de la ciutadania no es dona en aquesta fase sinó en

⁴⁴ De la mateixa manera que en l'àmbit de la medicina, en què els pacients exposen les seves molèsties i, a partir d'aquí, el metge mira d'inferir la malaltia que les provoca i de proposar-hi el tractament adient.

les dues anteriors. Un cop definits els problemes, escoltats els diferents actors, i valorades les diferents possibilitats d'actuació, la decisió correspon al responsable polític o tècnic, segons el nivell de decisió de què es tracti.

Implementació

Pel que fa a la implementació de les polítiques públiques de seguretat, la col·laboració dels ciutadans és un tema controvertit, a causa de la importància dels drets de les persones que hi ha en joc. Val a dir que les polítiques públiques es concreten en actuacions de molt diversa índole, i que no totes admeten o propicien de la mateixa manera la col·laboració ciutadana. Per això, caldria analitzar els diferents projectes de forma separada.

Avaluació

La darrera fase del cicle de polítiques públiques és l'avaluació. En aquesta fase s'examina si s'han assolit els objectius plantejats, si s'han modificat les situacions que inicialment es considerava problemàtiques. Per avaluar les polítiques públiques s'analitzen les dades de diversos registres i estudis quantitius, i també es porten a terme estudis qualitius. La col·laboració de la ciutadania es té en compte en uns i altres, de diverses maneres, per exemple responant una enquesta de satisfacció o d'opinió, o participant en consells ciutadans.

L'articulació de la col·laboració de la ciutadania

Dir o fer

Tersptra (2008: 10) distingeix quatre formes d'implicació de la ciutadania en les polítiques de seguretat, agrupades en dos blocs: les que consistirien a dir alguna cosa i les que consistirien a fer alguna acció. En el primer bloc, s'hi podria encabir tota aportació d'informació per part de la ciutadania, sigui quin sigui el grau de formalització del procés d'obtenció d'aquesta informació (conversa amb un agent de proximitat, missatge enviat a una adreça electrònica oberta per facilitar la col·laboració...) o la finalitat (expressió de necessitats, propostes d'actuació, avaluació...). En el bloc de les accions hi hauria les intervencions en afers de seguretat portades a terme per ciutadans conjuntament amb la policia (IIII) o autònomament, sense la policia (IV).

Taula 1. Quatre formes d'implicació dels ciutadans o empresaris (locals) en les xarxes de seguretat local

	Limitada	Ampliada
Dir (<i>talking</i>)	Intercanvi d'informació (I)	Ciutadans com a assessors o participants en la presa de decisions (II)
Fer (<i>doing</i>)	Promoció de comportaments autosuficients (III)	Activitats de seguretat sota control ciutadà (IV)

Font: Tersptra (2008). Traducció pròpia

A Catalunya, la majoria d'instruments de què disposa la ciutadania per incidir en les polítiques de seguretat —exposats a l'apartat "Instruments de participació a Catalunya"— facilita una implicació dintre del primer bloc, és a dir, una col·laboració que consisteix bàsicament a proporcionar informació a diferents responsables sobre les mancances, les necessitats, els problemes, les percepcions, etc. en relació amb la seguretat.

Quan he demanat a les persones entrevistades en què hauria de consistir la col·laboració de la ciutadania, totes han pensat en propostes que entrarien dintre del bloc que hem anomenat *dir*: presentar propostes, informar, denunciar. Igualment, en analitzar la possibilitat de col·laborar en les diferents fases del cicle de les polítiques públiques, la fase d'implementació és la que suscita més dubtes. No tothom descarta que els ciutadans "actuïn", col·laborant en la implantació de polítiques públiques de seguretat, però es remarca que cal evitar que es posin en risc, i que han d'actuar sota control policial.

Pel que fa al segon bloc, la implicació dels ciutadans mitjançant actuacions directes en els afers de seguretat és molt minoritària i, en algunes ocasions, objecte de polèmica i debat —seria el cas de les patrulles rurals que alguns mitjans de comunicació anomenen *sometents*. En aquest apartat s'hi encabirien projectes de voluntariat com el dels pares i avis d'alumnes que, a les hores d'entrada i sortida de l'escola, col·laboren en la regulació del trànsit, o les persones que formen part dels serveis d'ordre d'una manifestació.

D'altra banda, hi ha una reflexió sobre l'allunyament d'aquesta actuació ciutadana de la seguretat entesa com un bé públic, que hauria de ser accessible a tothom. Les patrulles ciutadanes suposarien una forma d'autoprovisió de seguretat propera al recurs a la seguretat privada. Però la seguretat és una necessitat de primer ordre, essencial per a l'ésser humà, per això tothom l'hauria de tenir garantida.

Les patrulles rurals que tenen lloc en algunes poblacions de Lleida⁴⁵ es jutgen amb molta prudència. En alguns casos es relacionen amb la percepció d'inseguretat i, quan s'opina que poden ser una ajuda adequada, se subratlla que cal que estiguin sota control policial. A més, es parla de la necessitat que els seus membres rebin formació prèvia. Quan es rebutgen, es fa argumentant que la vigilància de la seguretat i les tasques de control són funcions pròpies de la policia, no de la ciutadania, o de la perillositat que suposen per a les persones que hi participen i per al conjunt de la població.

⁴⁵ Es van iniciar a Alcarràs el gener de 2012 i, en l'actualitat, n'hi ha a diverses poblacions lleidatanes (entre d'altres, Maials, Sucs, Almacelles, la Portella, Alguaire i Albesa).

Taula 2. Opinions sobre les patrulles ciutadanes al camp de Lleida

Percepció d'inseguretat	(E5)¹ “No sé si són legals o no, però no ho veig malament, si el que volen és protegir les seves propietats. No se senten segurs, els falta protecció, falten policies. S'ha de millorar perquè la gent no ho faci, però no es pot prohibir, ja que sentir-se segur és molt important. Si hi ha consens entre els ciutadans no ho veig malament.” (E7) “Responen a una sensació d'angoixa profunda. Una societat arriba fins on pot i en zones extenses amb poca demografia, potser no hi ha prou efectius.”
Control policial	(E2) “En determinades situacions poden anar bé, però cal que estiguin controlades per la policia, que hi hagi molta relació. S'ha de saber què estan fent i han de tenir consignes molt clares.” (E4) “El sometents, si estan ben organitzats, jeràrquicament i sota control governatiu, amb els poders limitats, poden ser una ajuda inestimable. (...) només en l'àmbit rural, quan la superfície a protegir és molt extensa i hi ha camins principals, secundaris...” (E8) “Ho trobo molt lleig (...). I no trobo adequat que hi hagi una certa inhibició de la policia. Encara ho podria trobar adequat si es fessin sota la direcció de la policia, que voldria dir que sempre hi ha un policia professional que acompanya aquesta patrulla.”
Conveniència de formació	(E8) “Si hi ha gent que vol col·laborar, entesos, però acompanyant els policies, ben protegits i que es formi prèviament durant dos o tres setmanes, explicant-li que pot acompanyar els policies, però sense actuar. Si coneixen els camins, les finques, que acompanyin la policia, però amb una formació prèvia.”
Funció de la policia	(E3) “La vigilància de la seguretat l'han de portar a terme professionals. En les patrulles rurals, els ciutadans, més que participar, fan les tasques públiques de control.”
Perillositat	(E6) “Em fan molta por. És perillós i no és la funció de la població. Es posen en perill ells i posen en perill la seguretat mateixa. No és feina dels ciutadans.”
Seguretat com a bé públic	(E1) “(...) suposen un allunyament del concepte de seguretat com a bé públic. El pagès que protegeix els seus béns, quan no pugui fer-ho personalment, pot acabar contractant seguretat privada. S'avança en el camí de la privatització d'un bé comú.”

¹ La lletra “E” fa referència que el text està transcrit literalment d'una de les entrevistes i el número fa referència a l'entrevista: (E1) treballadora del quart sector; (E2) comandament policial; (E3) responsable de seguretat pública; (E4) responsable de seguretat privada; (E5) persona immigrant, presidenta d'una associació de dones pakistaneses; (E6) presidenta d'una associació de veïns; (E7) formador de maquinistes de tren; (E8) enginyer industrial.

Font: entrevistes administrades a vuit persones de diferents àmbits entre el 17 de desembre de 2012 i el 25 de gener de 2013

Voluntariat

El voluntariat és una eina de col·laboració molt interessant pel grau d'implicació i responsabilització ciutadana que suposa i com a afavoridora de la cohesió social —en el sentit que obre les persones de la comunitat als problemes o necessitats d'altres persones o del grup, en direcció oposada a l'individualisme. A Catalunya, el voluntariat en

l'àmbit de la seguretat és molt minoritari, però si considerem la seguretat en un sentit ampli, hi trobem força projectes i s'intueix un camp d'acció amb moltes potencialitats a desenvolupar.

En primer lloc, cal diferenciar els programes de voluntariat, en què els ciutadans assumeixen tasques policials, d'altres formes de col·laboració, en què els ciutadans porten a terme accions que afavoreixen la seguretat, que no són pròpies de la policia o que no ho són de forma exclusiva. Aquest segon bloc englobaria programes de prevenció o de protecció i ajut a les víctimes, que es porten a terme per iniciativa de les autoritats públiques o per iniciativa ciutadana. A tall d'exemple: psicòlegs que atenen dones i nens víctimes de violència masclista, juristes que assessoren víctimes d'assetjament immobiliari sense recursos, famílies que acullen menors en risc, voluntaris que ajuden persones grans... es tracta de programes i accions que enforteixen la societat i la fan més segura a través de la protecció de persones circumstancialment vulnerables.

El tema del voluntariat ha sorgit espontàniament en les converses amb els tres responsables de seguretat⁴⁶, en les seves reflexions hi subjau una comprensió de la seguretat en un sentit ampli, com un component essencial del benestar de les persones:

(E2) "La col·laboració és indispensable, una societat més justa només es farà amb l'ajuda de tothom. El model socioeconòmic actual va bé per a uns quants, però hi ha molta gent que hi queda exclosa. Davant les situacions de desestructuració, cal integrar no marginar. Cal implicar-se, coresponsabilitzar-se perquè no hi quedin persones excloses. [...] El voluntariat és el futur, la crisi i la manca de recursos de l'Administració exigirà més coresponsabilització. Una societat més justa és una societat més segura".

(E3) "*Les maisons de justice* de França, [...] formades per representants de l'ajuntament i de l'estat, entitats ciutadanes i representants del comerç [...] assessoren i ajuden persones que han de tramitar papers, atenen víctimes, fan tasques de mediació..., hi col·laboren jubilats voluntaris de l'àmbit de la justícia i de la seguretat, etc."

(E4) "El ciutadà s'ha de coresponsabilitzar de la seguretat i pot col·laborar de maneres molt diverses. El voluntariat, que està molt arrelat en algunes cultures, per exemple a Catalunya, es podria estendre a l'àmbit de la seguretat, concretament del civisme".

Col·laboració silenciosa

Una forma diferent de participació és la que Borzeix⁴⁷ anomena participació

⁴⁶ Policial, polític i de seguretat privada.

⁴⁷ "Aquest tipus de [...] contribució es basa en estratègies informals, que les persones que comparteixen l'espai de vida adopten espontàniament, i gràcies a les quals l'ordre social resisteix, malgrat tot [...] un treball de civisme, en què el mimetisme, la reprovació, la connivència i l'ajuda mútua són les figures emblemàtiques.

Sense aquestes formes de participació 'silencioses' per al manteniment d'una pau social molt local, els comportaments incívics a les oficines de correus, als trens, al carrer i, fins i tot, més encara a les ciutats,

silenciosa (à *bas bruit*), que consisteix en un comportament cívic en l'espai públic — recollir un paper del terra, reprovar una conducta... Es tracta d'una participació activa, espontània i no institucionalitzada.

Crec que aquesta forma de participació formaria part del procés de reproducció dels valors socials propi del procés de socialització, que fomenta la convivència, i també la seguretat, en el sentit que promou la interiorització de mesures d'autoprotecció — creuar el carrer amb el semàfor en verd, no obrir la porta de casa a qualsevol, no acceptar begudes de desconeguts... En el decurs de les entrevistes, s'ha al·ludit a algunes formes de “col·laboració silenciosa”, en el doble vessant de foment de la seguretat i de foment del civisme:

(E4) “En una família [...], el pare i la mare són els caps de seguretat de l'organització, i creen hàbits familiars d'autoprotecció. La policia i els serveis de seguretat pública són serveis especialitzats, però no tenen l'exclusivitat social de la seguretat [...]”.

(E7) “[...] és veritat que hi ha molts tipus diferents de col·laboració en la seguretat ciutadana. [...] No podem passar mirant cap a un altre cantó davant certes actituds. El meu avi sí que cridava l'atenció quan veia que algú tirava papers a terra i jo no ho faig, tot i que penso “mira que *marrano*”. Sí que és veritat que de vegades he vist gent que s'encarava a algunes persones al metro, jo he cridat l'atenció en alguna ocasió, però de forma més discreta... En algunes coses, crec que podríem fer més”.

Aquestes formes de col·laboració silenciosa podríem dir que es troben en la base de la convivència social, com afirma Borzeix (2006: 62): “És allà on ‘el viure junts’ es produeix i es manté o s'enfonsa; on, malgrat tot, l'ordre social se sosté o s'ensorra”.

Una comunitat, diverses veus

Un aspecte de la participació, que ja ha estat esmentat a l'apartat sobre el cicle de les polítiques públiques, és la representativitat de les persones que intervenen en els òrgans formalitzats o que s'adrecen als responsables per denunciar determinats fets. La seguretat té una dimensió subjectiva que fa que no tothom percebi com a insegura la mateixa situació. D'altra banda, hi ha interessos contraposats que fan que les demandes variïn molt entre grups diferents. Però no tots els col·lectius ni totes les persones tenen la mateixa capacitat per organitzar-se, accedir als decisors polítics i incidir en les polítiques públiques⁴⁸.

tindrien conseqüències molt més greus”. (Borzeix 2006: 59-61, traducció pròpia).

⁴⁸ “As a rule only a small number of citizens or local businesspeople participate in the local security network. In most cases the participants may not be seen as representative of their community: the young, members of ethnic minorities, or the low skilled are often poorly represented [...] Citizens or local businesspeople who participate in a security network may get into a difficult position because different groups of citizens and/or businesspersons in their community may have opposed interests or views”. (Tersprtra 2009: 222).

(E3) “(...) les persones més desafavorides i victimitzades sovint no són qui més protesta, ni qui té representants o complicitats amb els responsables de seguretat. Quan es treballa per a la majoria poden quedar desprotegits els més desafavorits. Els que tenen una posició dominant són els que tenen veu. D'altra banda, de vegades, els grups evolucionen de víctimes a *lobbies* de pressió enfront d'altres grups en una posició més dèbil (...)”.

(E8) “[si hi hagués una bona organització inicial] la col·laboració seria un a més a més, una corroboració, un suport, una certa constatació que es va relativament bé, però no l'element decisor i a l'hora de prendre decisions perquè, com ho articules això? Cent veïns que criden molt i els altres 90.000 més callats, qui són els que...?”

A la facultat, 10 *tíos* et tallaven la carretera, i això està bé, està malament o està regular, però és representatiu? Hi ha persones amb més capacitat d'organització, més habilitats personals, amb objectius, ideologia... són les que han de col·laborar? Com s'articula això?”.

Davant d'aquesta problemàtica alguns responsables descarten la participació de la ciutadania o li atorguen un paper molt discret. Però és il·lusori pensar que els grups de pressió amb més poder econòmic o amb més capacitat d'organització i influència deixaran d'accedir al poder per defensar els seus interessos. Per això crec que els instruments que faciliten la participació de tota la ciutadania —com consells de ciutat o bústies d'agraïments, queixes i suggeriments— són indispensables com una font de coneixement d'allò que preocupa.

Per descomptat, les demandes ciutadanes no sempre són homogènies i, de vegades, poden ser fins i tot oposades, perquè dintre la comunitat hi ha interessos diferents. L'acció pública haurà de mediar, cercar l'equilibri, protegir drets que entren en conflicte... La complexitat és innegable, no escoltar sembla més fàcil.

L'artesanía de la seguretat. La proximitat

De la mateixa manera que tots els cossos són diferents i que el vestit que millor escau és el fet a mida, podríem dir que totes les comunitats són diferents i que la millor política de seguretat és la que es fa a mida, a partir del coneixement dels problemes i de les característiques dels grups a què s'adreça.

La policia de proximitat sembla una de les eines més idònies per articular la col·laboració de la ciutadania, ja que proporcionaria coneixement, indispensable per identificar les necessitats i els problemes de la comunitat, per establir prioritats i per cercar vies de solució. A més, seria una forma d'arribar a grups menys proclius a comunicar-se amb l'Administració, com els joves o alguns col·lectius d'immigrants. Algunes persones entrevistades també han destacat els avantatges de la proximitat⁴⁹:

(E6) “El guàrdia de proximitat i la ciutadania, ciutadania organitzada, siguin

⁴⁹ Entrevistes 1, 5, 6 i 8.

associacions culturals o l'associació de veïns coneixen perfectament els llocs conflictius, aquí al barri sobretot”.

(E8) “Crec que la policia ha de tenir un cert coneixement de la gent, qui hi viu, què hi ha, cal saber què és el que es respira, què és el que hi ha l'ambient, aquest bar a què fa olor...”.

Hi ha indicis, però, que la policia de proximitat està encara en procés de construcció. Per això és important subratllar-ne els beneficis potencials i aportar elements de reflexió que contribueixin a evitar-ne concrecions pobres⁵⁰ o contraproductes. Requena (2012: 26) afirma que “la Policia de la Generalitat -Mossos d'Esquadra no té un model de proximitat explícitament definit”. El tema sorgeix també en la conversa amb alguns entrevistats:

(E1): “Pel que fa a les polítiques de proximitat, val a dir que el concepte és bo, però no funciona, perquè ara per ara és un concepte buit, que s'ha d'anar omplint. D'altra banda, hi ha concrecions d'aquestes polítiques que poden ser fins i tot contraproductes”.

Una tasca especialment rellevant de la policia de proximitat és la desactivació de rumors i de pseudoproblemes de seguretat a través del diàleg amb els membres de la comunitat i de la retroacció, un cop s'ha treballat sobre les situacions que preocupen. De vegades, la percepció d'inseguretat es fonamenta en rumors que malmeten la cohesió social —sobre un grup que ven droga o objectes falsificats, o sobre grups de joves que s'estan al parc i provoquen aldarulls... Aquesta tasca d'artesanía de la seguretat requereix de professionals que, a banda de coneixements i tècniques policials, comptin amb coneixements de psicologia, i amb habilitats socials i comunicatives.

Els límits de la col·laboració ciutadana

La col·laboració de la ciutadania es dona sobretot en les polítiques preventives i en els programes d'atenció a la víctima. Les polítiques reactives, les que es posen en marxa un cop s'han produït fets delictius —o fets incívics— són responsabilitat dels policies, en tant que agents de l'autoritat, i la col·laboració ciutadana s'hi dona de forma puntual. Les raons d'aquesta limitació són la preservació de la integritat física de les persones col·laboradores, la necessitat d'una formació especialitzada per portar a terme

⁵⁰ Caldria tenir en compte alguns advertiments, que s'han fet en altres països, sobre la reducció de la policia comunitària a patrulles a peu: “En este sentido, entiendo que el valor de la policía comunitaria no es tanto el que se patrulle a pie como que se institucionalicen espacios donde los ciudadanos puedan participar en las tareas de control social”. (Sampson 2004: 243).

“Foot patrol without the element of building relationships with the community will not amount to much. An officer (or two) foot patrolling a beat for eight or ten hours may not achieve much if all is done is the walk. Officers need to know what are the human factors that make their beat more vulnerable to crime”. (Friedman 1996: 4).

determinades tasques —pròpiament policials— i, sobretot, el respecte dels drets de les persones que hi ha en joc. En les diverses entrevistes s'han comentat aquestes limitacions:

- La preservació de la integritat física de les persones col·laboradores.
 - (E1) “[Cal evitar la] intervenció en situacions de risc (violència de gènere, violència amb armes, etc.)”.
 - (E2) “El ciutadà no ha de fer cap intervenció, més enllà d'informar, no ha de posar en perill la seva integritat física (els professionals que atenen treballadores del sexe, per exemple, sovint tenen informació rellevant, però no és recomanable que la investiguin perquè podrien posar-se en perill). El ciutadà no ha de fer de policia. Hi ha tasques com les dels GEI (Grups Especials d'Intervenció) o les de la BRIMO (Brigada Mòbil), que són exclusivament policials i, en general, les de manteniment de la seguretat i les d'investigació”.
- La necessitat d'una formació especialitzada per portar a terme algunes tasques.
 - (E7) “La investigació de determinades situacions, [és una tasca en exclusiva de la policia], que són gent qualificada i és la seva feina. No crec que hi pugui posar-se ningú, perquè és difícilíssim”.
- El respecte dels drets de les persones que hi ha en joc.
 - (E4) “La investigació és una tasca pròpiament policial. Des d'un punt de vista més ètic o filosòfic, hi ha poders que només els pot tenir la policia —o l'Administració. [...] Des d'un punt de vista més pràctic, tasques com el control d'identificació, el control d'armes o el poder sancionador són pròpiament policials o de l'Administració de seguretat”.
 - (E5) “Sólo la policía tiene derecho a advertir a alguien si no actúa correctamente, o a detenerlo, y a ejecutar órdenes de registro”.

Com s'ha comentat en apartats anteriors, sí que hi pot haver col·laboracions puntuals de la ciutadania que siguin d'ajuda en alguns moments de la investigació: l'aportació d'informació, la identificació d'alguna persona, la participació en una roda de reconeixement, etc.

CONCLUSIONS

En una societat democràtica, les polítiques públiques tenen el seu origen i la seva finalitat en la ciutadania. Per això, entre els responsables polítics, encarregats de dissenyar-les i implementar-les, i la ciutadania s'estableix un diàleg amb diferents nivells de formalització, publicitat i diversitat d'interlocutors.

Sovint les crítiques i el desacord s'expressen en els mitjans de comunicació, escenari habitual de la lluita i la dissensió entre partits, i a partir d'alguns fets s'obren

debats que van generant estats d'opinió. Les polítiques de seguretat són un tema freqüent de discussió, donada la importància de la seguretat en la vida de les persones i els grups, i dels drets a protegir. En els darrers mesos la col·laboració de la ciutadania en les polítiques de seguretat ha estat motiu de controvèrsia arran de les patrulles rurals que van iniciar els pagesos d'Alcarràs i de diverses crides de l'Administració a col·laborar amb les autoritats públiques.

L'anàlisi dels arguments, que s'han expressat a través dels mitjans de comunicació i en el decurs de vuit entrevistes semiestructurades a persones amb diferents perspectives de la seguretat, permet apuntar algunes idees a mode de conclusió.

En primer lloc, destaca el consens a l'hora de considerar la seguretat com una responsabilitat social. Hi ha consciència que la seguretat és una necessitat de primer ordre i que se satisfà de forma col·lectiva. La noció de bé públic és molt present en analitzar diferents aspectes de la seguretat. Conseqüentment amb aquesta primera idea, també hi ha força acord a pensar que la ciutadania ha de col·laborar en les polítiques de seguretat.

(E1) "La ciutadania ha d'estar present a la gestió pública dels aspectes importants de la vida comunitària i la seguretat, en tant que benestar col·lectiu, s'ha de pensar des de la participació dels màxims agents possibles".

Responsables de seguretat i responsables policials

A partir d'aquí és convenient anar destriant les possibilitats d'aquesta col·laboració per entendre les diferents posicions sobre el tema. Una primera distinció seria entre la col·laboració amb els responsables de seguretat i la col·laboració amb la policia. La primera es veu necessària tant per definir les necessitats, com per presentar propostes d'actuació o avaluar-ne els resultats. Per contra, la col·laboració amb la policia pot despertar reticències entre alguns grups socials en qui perdura la imatge de la policia autoritària d'altres èpoques. No tenim elements per xifrar l'extensió d'aquest sentiment en el conjunt de la societat que, segons el parer d'alguns entrevistats, és minoritari.

(E4) "La policia és un servidor públic (...) garanteix la convivència, soluciona conflictes i busca l'equilibri entre interessos. És cert, però, que, en l'imaginari col·lectiu, la policia ha estat sempre l'enemic, un instrument de poder en lloc d'un instrument de servei. Per això cal aconseguir mostrar-la com un instrument de servei. Si no s'aconsegueix, és un problema de qui té la responsabilitat de la seguretat.

En aquest sentit, la policia de proximitat és cabdal per transmetre la finalitat de servei de la tasca policial, per conèixer la comunitat i col·laborar-hi, però cal acabar de definir el model.

Incivilitat i delicte

Una altra observació a fer és la diferent actitud davant els problemes de seguretat i davant els problemes de civisme. Els dubtes d'algunes persones sobre la conveniència de denunciar la incivilitat, s'atenuen o s'esvaeixen davant el delicte.

(E6) “[La col·laboració ciutadana ha de consistir] a presentar propostes, no a denunciar, ni a donar informació. Penso que no podem ser delators. No vol dir que quan hi ha un focus determinat de problemàtica delictiva no ho hàgim fet (per exemple, a Banys Vells, on hi havia tot un bloc ocupat per delinqüents o si en una determinada cantonada hi ha droga...)”.

En aquest punt, val la pena recordar que la percepció de la gravetat dels delictes varia segons va canviant la societat —i, en consonància, la disposició a col·laborar per lluitar-hi—, i que en el canvi de percepció hi té un paper l'acció pedagògica de l'Administració.

La denúncia de les incivilitats és l'àmbit en què hi ha menys consens. Les opinions oscil·len des de la condemna de la delació, com a contraproductiu per a la convivència, fins a la justificació de la delació quan es defrauda la societat o es malmet el bé comú. La implicació de la ciutadania tal vegada pugui millorar mitjançant el reforç del que hem anomenat la *col·laboració silenciosa*, en aquest sentit es treballa a França, en les campanyes de civisme de la RATP (*Régie Autonome des Transports Parisiens*).

Prevenició, reacció

Una tercera distinció seria entre les polítiques de prevenició i les polítiques reactives. Podríem dir que l'hàbitat de la col·laboració ciutadana són les polítiques preventives, i que les polítiques reactives, com la investigació o el restabliment de l'ordre públic, formarien part del nucli de tasques (*core bussines*) més exclusives dels professionals de la policia —sense descartar la col·laboració ciutadana quan és requerida en auxili de les autoritats judicials i policials.

Tant en la prevenició com en l'atenció de les víctimes, una forma d'involucrar els ciutadans a considerar és el foment de programes de voluntariat.

La conveniència de la col·laboració ciutadana

Per acabar podríem diferenciar entre la incidència en les polítiques de seguretat de grups de pressió ben organitzats i la col·laboració en la construcció de la seguretat de la ciutadania organitzada i no organitzada. L'accés dels *lobbies* als decisors públics no depèn que s'articulin instruments de participació, però la implicació de la ciutadania en les polítiques públiques, sí que en depèn.

Crear els instruments adequats i difondre'ls, i passar la participació del pla formal al de la realitat ciutadana és un procés d'encerts i errors, que s'inicia si hi ha el convenciment previ dels guanys socials a obtenir.

FONS D'INFORMACIÓ

Llibres i articles

- ARRANDO José Vicente: 1997, "La colaboración de los ciudadanos en la prevención del delito", *Policía Municipal* 505, Madrid.
- BORZEIX, Anni; COOLARD, Damiend; RAULET-CROSET, Nathalie: 2006, "Participation, insécurité, civilité: quand les habitants s'en mêlent", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure* 61, Paris, INHESJ.
- BENNETT, Trevor; HOLLOWAY, Katy; FARRINGTON, David P.: 2008, "Does Neighbourhood Watch Reduce Crime?", *Crime Prevention Research Reviews* 3, Washington D.C., Departament de Justícia dels EUA.
- BILBENY, Norbert: "Incívicos", *La Vanguardia*, 6 de setembre de 2012.
- CAPELL, Joan Miquel: 2012, "Marc jurídic: possibilitats de la col·laboració ciutadana en la seguretat pública". Presentació a l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya en el marc de les Jornades sobre la col·laboració de la ciutadania en les polítiques de seguretat, Mollet del Vallès, 19 de setembre.
- CARDÚS, Salvador. "Delació o compromís?". *La Vanguardia*, 22 d'agost de 2012.
- "Crowd-sourcing used to trace London riot suspects", *BBC News*, 26 juny de 2012.
- DÍEZ, Fernando: 2011, "La sociedad responsable: participación ciudadana". *Policía* 244, Madrid, Ministeri de l'Interior.
- FRIEDMANN, Robert R.: 1996, "Community Policing: Some Conceptual and Practical Considerations", [article en línia] [Consulta: 10 de novembre de 2012]. <<http://www2.gsu.edu/~crirxf/considerations.htm>>
- GAUTRON, Virginie: 2010, "La coproduction locale de la sécurité en France: un partenariat interinstitutionnel déficient", *Champ Pénal / Penal Field* (7), Centre National de la Recherche Scientifique.
- GÓMEZ RODRÍGUEZ, Serafin-Rafael: 2004, *La lucha policial contra la delincuencia organizada en España*, Madrid, [llibre en línia, consulta 18 de novembre de 2012], http://www.eficaciapolicial.es/lucha_policial.htm
- GONZÁLEZ, Vicencio: 1990, "Puntos negros y logro de satisfacciones", *Ciencia Policial* 10, Madrid, Ministeri de l'Interior.
- GROLL, Kart H.G.: 2000, "Difusión de la sécurité à la société civile ou policierisation du social?: la participation citoyenne à la sécurité en Allemagne. Les dilemmes de la proximité, des polices d'Europe en chartier", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure* 39, Paris: INHESJ.
- GUILLEN, Francesc : 2012, *Policia i seguretat*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la UAB.
- JEREZ ANTEQUERA, Juan Carlos: 2012, "Aproximació a la participació ciutadana en la seguretat pública", [article en línia, consulta 12 de novembre]. <<http://derechodelaseguridad.com>>
- KUSOW, A.; WILSON, L.; MARTIN, D.: 1997, "Determinants of citizen satisfaction with the police. The effects of residential location", *Policing: An International Journal of Police Strategies and management*, 4 (20).
- LAHOSA, Josep M.: 1999, "El modelo 'Barcelona' de seguridad participada", Madrid, Seminario Ciudades más Seguras, Día Mundial del Hábitat, 5 de octubre 1999, [article en línia, consulta: 12 de novembre de 2012], <http://habitat.aq.upm.es/ch/g014_5.html>
- LAHOSA, Josep M.; MOLINAS, Pau: 2003, *La seguretat, un compromís de ciutat*, Barcelona, Aula Barcelona, Fundació CIDOB.
- LIEDERBACH, John (et. al.): 2008, "Exploring the Limits of Collaboration in Community Policing: A Direct Comparison of Police and Citizen Views", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 2 (31).
- LÓPEZ, Antonio: 1990, "Valoración de la participación ciudadana", *Ciencia Policial*, Madrid, Ministerio del Interior.
- MAILLARD, Jacques de: 2009, "De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure* 8, Paris, INHESJ.

- MEDINA, Juanjo: 2010, "Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria", *Revista Electrónica de Ciencia penal y Criminología* 12, Granada, Universidad de Granada.
- MOLINA, Maite: "La Generalitat de apunta a la delación en las escuelas y en los ferrocarriles", *Lavozdebarcelona.com*, 13 de agosto de 2012.
- NAREDO, María: 1999, "Seguridad y ciudadanía: necesidad de un 'pacto de convivencia'", Madrid, Seminario Ciudades más Seguras, Día Mundial del Hábitat, 5 de octubre 1999, [article en línia, consulta: 5 gener de 2013], <http://habitat.aq.upm.es/ch/g014_5.html>
- PACHECO, Jordi: 2010, *Guia de disseny d'espais deliberatius per a la participació ciutadana*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- RAMONEDA, Josep, "Bons i dolents", *Ara*, 29 d'abril de 2012.
- REQUENA, Jesús: 2010, *La proximitat policial a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat*, Barcelona, [propera publicació a la *Revista Catalana de Seguretat Pública*].
- RICOU, Javier. "Ciudadà delator", *La Vanguardia*, 29 de setembre de 2012.
- "Riot problems still an issue, Mayor Boris Johnson says", *BBC News*, 6 d'agost de 2012.
- ROMERO, Amado: 2001, "La participación ciudadana en la construcción de la seguridad pública", *Policía Municipal* 529, Madrid.
- ROMERO, Amado: 2001, "La participación ciudadana en la construcción de la seguridad en sistemas de seguridad centralizados de la Unión Europea", *Policía Municipal* 530, Madrid.
- SÁEZ, Albert: "Delació i civisme", *El Periódico*, 31 de juliol de 2012.
- SAMPSON, Robert: 2004, "Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana", a ORTIZ DE URBINA, Iñigo; PONCE, Juli (coord.): *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2008.
- SARRE, Rick: 1992, "Community Policing-Success or Failure? Exploring Different Models of Evaluation", a VERNON, Julia; MCKILLOP, Sandra (eds.): *The police and the community*, Canberra, Australian Institute of Criminology.
- SHERMAN, Lawrence W. (et al.): 1997, "Communities and crime prevention", a *What Works, What Doesn't, What's Promising*, Informe per al Congrés dels EUA, Washington, D.C., Departament de Justícia dels EUA.
- TERPSTRA, Jan: 2008, "Police, Local Government and Citizens as Participants in Local Security Networks", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 3 (9).
- TERPSTRA, Jan: 2009, "Community Policing in Practice: Ambitions and Realization", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 1 (4).
- VAN DEN BROECK, Tom: 2002, "Keeping up appearances?: A community's perspective on community policing and the local governance of crime", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 1 (25).
- VIGODA, Eran: 2002, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", *Public Administration Review* 62.

Blocs

- ALCÁNTARA, Antonio: "Ciudadans denunciant ciutadans", 29 d'agost de 2012.
- ALEXANDRE, Víctor: "La lluita contra l'incivisme", 12 de març de 2011.
- DELGADO, Manuel: "Una apologia de la delació furtiva", 9 de maig de 2012.
- FERRAN, Joan: "Felip Puig i Rigau ens volen fer policies", 13 d'agost de 2012.
- JIMÉNEZ VILLAREJO, Carlos: "Conseller Puig, no a la delació", *Sírius*, 26 d'abril de 2012.

RODRÍGUEZ, David: "Anomenar delació a la cooperació ciutadana", 15 d'agost de 2012.

SERRANO, Antonio: "[El web de la suposada col·laboració ciutadana dels mossos d'esquadra em provoca nàusea](#)", 27 d'abril de 2012.

Normativa

Constitució espanyola, de 29 de desembre de 1978.

Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial.

Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de cossos i forces de seguretat.

Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana.

Llei d'enjudiciament criminal.

Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

Reial decret 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la policia judicial.

Decret 415/2011, de 13 de desembre, d'estructura de la funció policial de la Direcció General de la Policia.

Instrucció 2/2009, de 8 de gener, de regulació de la gestió de suggeriments, agraïments i queixes en l'àmbit de la Direcció General de la Policia.



www.icps.cat