

ENTRE EL DISCURS I LA PRÀCTICA:

# SEGURETAT, INCLUSIÓ I REPRESSIÓ EN L'ÀMBIT LOCAL

D22

NOUS HORIZONS 200 | 2011

En els darrers anys, la seguretat ha entrat amb força en les agendes polítiques locals. Si la construcció de la democràcia al nostre país s'havia caracteritzat, entre altres coses, per una preocupació generalitzada per equilibrar seguretat, llibertat i igualtat, i proporcionar als ciutadans seguretat jurídica i un entorn legal garantista que buscava compensar discriminacions i protegir als sectors més desfavorits, des de fa uns anys molts dels consensos socials a l'entorn dels temes vinculats a la seguretat ciutadana s'han anat esquarterant. En la nova definició del que articula inseguretat i quina ha de ser-ne la resposta política, condicionants locals es barregen amb tendències globals, pressions econòmiques i pànics mediàtics i morals.

El que emergeix és un nou escenari, caracteritzat per diferents tendències relacionades tant amb la redefinició de la relació entre ciutadania, poders locals i l'Estat en un món global, com amb l'emergència de nous discursos i pràctiques que trenquen amb concepcions tradicionals vinculades a la definició dels límits de l'actuació policial i el paper de diferents opcions polítiques en l'abordatge de la seguretat ciutadana.

A grans trets, aquest nou escenari està travessat per cinc grans tendències:

## 1. El protagonisme de l'àmbit local en la definició de les polítiques de seguretat ciutadana

Des de fa uns anys, els àmbits judicial i estatal han anat perdent capacitat de lideratge i de creació de discurs en la definició de les polítiques de seguretat, mentre els espais de poder local han anat emergint no només com a llocs d'aplicació de polítiques específiques, sinó també com a espais de *lobby* davant del que es denuncia com a "buits" en la legislació i la intervenció de l'Estat –exigint mà dura contra la multireincidència, per exemple, un major control de la població migrada o una creixent vinculació entre els drets de ciutadania i el deure d'adscripció a usos i comportaments concrets.

En aquest sentit, les possibilitats de creació de capital social, de desenvolupament de mecanismes de relació directa entre representants polítics i ciutadania, d'experimentació i aprofundiment democràtic topen amb una realitat en la qual l'àmbit local se situa en primera línia de la defensa de polítiques de seguretat, que s'allunyen dels abordatges integrals per apostar pel penalisme i el populisme punitiu. És des de l'àmbit local, per exemple, que es demana la instal·lació de videovigilància en zones de consum i oci juvenil, la prohibició del *burka* en espais i equipaments públics, la possibilitat d'emetre certificats de bona conducta, la prioritització dels "veïns de tota la vida" en l'accés als serveis socials, etc., mentre que, paradoxalment, des de l'Estat i la Judicatura es tendeix a intervenir per reafirmar garanties legals i constitucionals i posar límits a les exigències locals.

A diferència del que passa als països del nostre entorn, on aquestes dinàmiques són fruit d'un diàleg entre l'Estat i els espais locals (com és el cas de França) o on el desenvolupament



**En la nova definició del que articula inseguretat i quina ha de ser-ne la resposta política, condicionants locals es barregen amb tendències globals, pressions econòmiques i pànics mediàtics i morals.”**

**Gemma Galdon** és investigadora a Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP-UAB), on treballa temes d'espai públic i polítiques públiques de seguretat i vigilància. És membre del consell coordinador de la xarxa europea *Living in Surveillance Societies* i del Consell Consultor Internacional de *Privacy International*. Col·labora regularment en mitjans d'àmbit europeu, i escriu els blogs "civismos incívicos" a *Público* i "Safer cities?" a l'*EU Observer*. [gemma.galdon@uab.cat](mailto:gemma.galdon@uab.cat)

de competències pròpies és esperonat i finançat directament pel poder central (el cas anglès), a Catalunya i a Espanya el desenvolupament d'agendes securitàries i d'eines d'aplicació en forma d'ordenança a nivell local és una dinàmica que ha emergit de forma autònoma i sovint oposada a plantejaments supralocals, i que en cap cas ha comptat ni amb finançament extern ni amb la legitimació de discursos polítics articulats a nivell autonòmic o estatal.

## 2. El desplaçament de l'alarma securitària de la delinqüència a l'incivisme

Durant els darrers vint anys, les taxes de delinqüència han anat disminuint de manera generalitzada a tot el món occidental. Tanmateix, el sentiment d'inseguretat ha experimentat un augment continuat, i s'ha anat independitzant del risc objectiu de ser víctima d'un delictes per respondre cada vegada més a pànics morals mediàtics i a percepcions d'inseguretat que tenen poc a veure amb l'experiència pròpia<sup>1</sup>. En el nostre entorn, a més, la vinculació entre inseguretat i immigració s'ha anat fent cada cop més estreta, paral·lelament a una creixent utilització política del fenomen migratori i l'atribució a la població immigrada de deficiències en el desenvolupament de l'Estat de Benestar.

En aquest context dominat per les pors i les percepcions, els fets delictius han anat perdent protagonisme, mentre que els comportaments impropis han emergit com a avantsala de la delinqüència. Seguint la lògica de la teoria de les *Finestres Trencades*<sup>2</sup> plantejada als anys 80 i popularitzada per l'acció política de Rudolph Giuliani al capdavant de l'alcaldia de Nova York als anys 90, l'actuació policial s'ha orientat cada vegada més vers els problemes generats per col·lectius que emergeixen com a "condensadors" de



pràctiques indesitjables –sovint joves, migrants i víctimes de les desigualtats (com els sense sostre).

A les ciutats occidentals, la diversitat és doncs percebuda com una amenaça<sup>3</sup>. Davant d'entorns socials i urbanístics canviants, la "majoria respectable"<sup>4</sup> s'atrinxera en la demanda de solucions policials al que es perceben com a comportaments impropis. La resposta de les polítiques locals a aquestes demandes és, de forma generalitzada, l'adopció de mesures punitives (ordenances de civisme), pretesament preventives (videovigilància) i disuasòries (urbanisme preventiu), que cerquen oferir una promesa de credibilitat i anticipació del risc tan impossible en termes pràctics com difícil d'encaixar en el context de l'Estat de Dret i de principis constitucionals com la presumpció d'innocència.

### 3. La creixent dificultat per definir les fronteres entre la defensa nacional i la seguretat ciutadana

La consolidació de col·lectius “incívics” als quals es persegueix més per les seves *qualitats* que per les seves *actituds* facilita alhora l'aparició d'enemics “interiors” en el discurs i la pràctica pública. A més, en un context de guerra permanent (contra el terrorisme, contra les drogues, contra la delinqüència, etc.) apareixen espais borrosos entre les funcions de Defensa i d'Interior, tradicionalment separades de forma clara –fins fa poc se sobreentenia que l'exèrcit i els mecanismes de defensa nacional s'utilitzaven per defensar la població d'enemics o atacs externs, mentre que en les funcions d'interior es prioritzava l'actuació policial i l'acció de la justícia.

En l'actual barreja de discursos securitaris, amb pors vinculades a la població immigrada i l'amenaça omnipresent d'un enemic global que ve de lluny però que actua a prop, les fronteres entre la defensa nacional i la seguretat ciutadana, però, es desdibuixen: lògiques pròpies de casos d'emergència nacional es justifiquen en base a ansietats que neixen en l'àmbit de la proximitat i la seguretat ciutadana, alhora que les ansietats urbanes s'utilitzen per reforçar polítiques de defensa nacional. Paral·lelament, el discurs del civisme eleva a risc per a la seguretat comporta-

ments que fins fa poc no passaven de la categoria de molèsties i que són el reflex de diferències culturals, generacionals i d'expectatives en l'ús de l'espai públic que no justifiquen intervencions punitives<sup>5</sup>.

En aquest context, els “espais d'excepció”<sup>6</sup> es generalitzen, i la militarització d'espais urbans<sup>7</sup>, el control preventiu de la població a través de la vigilància i les bases de dades, i la cultura de la sospita s'integren en el paisatge de les democràcies del segle XXI i es normalitzen a peu de carrer.

### 4. El desenvolupament d'una retòrica de proximitat i una pràctica de mà dura

En crear un mateix paradigma per encapsular comportaments molests (*skaters*, per exemple), comportaments il·legals (venda ambulants) i comportaments no regulats (prostitució) i introduir un ampli marge de discrecionalitat en l'aplicació de la norma, les ordenances municipals estan replantejant també el paper de la policia en l'àmbit local.

Malgrat que els discursos dels darrers anys han volgut emfatitzar el progrés vers paradigmes de *governance* oberta i inclusiva, prioritzadora de dinàmiques participatives i d'estreta col·laboració entre la política pública i la ciutadania, en el cas de les forces de seguretat el discurs de proximitat s'ha articulat paral·lelament a una pràctica de reforç de l'autoritat sancionadora, relegant a l'anècdota les estratègies basades en la prevenció i la mediació transversal davant dels problemes vinculats a la convivència.

Si el discurs de la nova gestió pública, la *governance* i els partenariats havia de portar a la generació de dinàmiques i objectius compartits per sectors amplis de la població, també en l'àmbit policial, la realitat de les doctrines de control



**En l'actual barreja de discursos securitaris, amb pors vinculades a la població immigrada i l'amenaça omnipresent d'un enemic global que ve de lluny però que actua a prop, les fronteres entre la defensa nacional i la seguretat ciutadana es desdibuixen.”**



**Malgrat que els discursos dels darrers anys han volgut emfatitzar el progrés vers paradigmes de *governance* oberta i inclusiva, prioritzadora de dinàmiques participatives i d'estreta col·laboració entre la política pública i la ciutadania, en el cas de les forces de seguretat el discurs de proximitat s'ha articulat paral·lelament a una pràctica de reforç de l'autoritat sancionadora.”**

i prevenció actuals és que aquestes s'imposen a costa d'una creixent exclusió de sectors importants de la ciutadania, sobre els quals recauen precisament el control i la sospita –i no en base al seu historial delictiu, sinó a la seva adscripció als col·lectius etiquetats com a “incívics”, “impropis” i potencialment delinqüents–. En l'era de la inclusió i la participació, la concentració de la intervenció policial preventiva sobre col·lectius migrants i joves, pel fet de ser fàcilment identificables com a migrants i joves (el que es coneix com a *profiling*) augmenta a tot Europa, sense que aquesta evident discriminació es compensi amb polítiques actives de desactivació dels prejudicis en la funció pública<sup>8</sup>.

En aquest context, però, no només pateixen els drets dels col·lectius estigmatitzats, sinó el dret a la seguretat jurídica de tots els ciutadans i la capacitat d'intervenció efectiva d'unes forces de seguretat desbordades per demandes contradictòries i sovint impossibles.

## **5. L'abandonament dels preceptes tradicionals de l'esquerra en l'abordatge dels problemes vinculats a la delinqüència**

Finalment, l'èmfasi en les identitats incíviques, el control, la sanció, la sospita i la subversió de principis fonamentals de l'Estat de Dret posa sobre la taula l'arribada a les polítiques urbanes de seguretat de la reacció als preceptes del consens neokeynesià que apuntalà el desenvolupament a tot Europa, si bé a ritmes i amb intensitats diferents, de l'Estat de Benestar. Aquesta reacció, articulada als EUA per Ronald Reagan i al Regne Unit per Margaret Thatcher, arriba a casa nostra de la mà d'enfocaments més propers a la Tercera Via del *New Labour* britànic, amb la seva combinació de discursos *welfaristes* i pràctiques de llei i ordre.

Com a tot Europa, a Catalunya i Espanya ja no existeix una frontera conceptual clara entre la manera d'abordar els problemes de seguretat pròpia de les opcions polítiques de dretes i la de l'esquerra. Malgrat que és possible identificar matisos, el sorprenent protagonisme de l'àmbit local en l'articulació del discurs securitari és equiparable només al sorprenent protagonisme de les i els alcaldes d'opcions polítiques progressistes en mesures com la videovigilància, les ordenances de civisme i l'urbanisme preventiu. El pas del paradigma social al paradigma penal<sup>9</sup>, de l'èmfasi en la igualtat a l'èmfasi en la seguretat, doncs, revela una nova conceptualització de les bases ideològiques de les opcions polítiques d'esquerra o centreesquerra, que s'allunyen (per processos de redefinició programàtica, com en el cas anglès, o per l'aposta estratègica per competir en discurs amb opcions de dretes, com en el cas holandès) de concepcions clàssiques centrades en l'abordatge de les causes profundes dels problemes socials i la defensa de les possibilitats redistributives i compensatòries de les democràcies liberals-representatives per abraçar, en major o menor mesura, el populisme punitiu<sup>10</sup>.

### **Vers un nou paradigma**

Malgrat la multitud de dinàmiques que cristal·litzen en el discurs de la seguretat, la seguretat no és necessàriament el problema. De fet, tots hauríem de tenir dret a viure en ciutats segures –és innegable que la inseguretat afecta de forma desproporcionada a la quotidianitat i mobilitat de nens i dones, per exemple.

Tanmateix, la seguretat urbana del segle XXI s'està articulant a l'entorn de l'exclusió, l'eliminació de la diferència i la culpabilització de les víctimes de les desigualtats. Malgrat la retòrica d'inclusió i participació, el que determina la



**Les dades confirmen que durant els darrers anys hem estat apagant focs amb benzina: les ansietats socials, la por i el recel davant de l'altre no deixen d'augmentar, i alimenten opcions polítiques d'extrema dreta i articulen una sociabilitat a l'espai públic basada en la desconfiança, el paternalisme, la superioritat moral i la manca de respecte."**

D26

NOUS HORIZONS 200 | 2011

naturalesa i el contingut de les mesures que se suposa que han de lluitar contra la delinqüència no són els debats sobre l'aprofundiment de la democràcia ni els orígens de les ansietats i pors urbanes, sinó els conflictes per l'ús i l'apropiació de l'espai públic, la defensa d'interessos econòmics i financers vinculats a l'activitat comercial i turística de la ciutat i a la indústria de la por, la preservació dels valors simbòlics associats a la imatge dels centres històrics i la consolidació del poder polític de torn<sup>11</sup>. La seguretat de les persones, doncs, queda relegada a un segon terme, malgrat justificar l'acció dels poders públics i el disseny de les polítiques públiques en aquesta matèria.

El més alarmant d'aquesta deriva, però, és que les dades confirmen que durant els darrers anys hem estat apagant focs amb benzina: les ansietats socials, la por i el recel davant de l'altre no deixen d'augmentar, i alimenten opcions polítiques d'extrema dreta i articulen una sociabilitat a l'espai públic basada en la desconfiança, el paternalisme, la superioritat moral i la manca de respecte. Un entorn legal garantista que ens ha permès incloure formalment un nombre important de persones arribades a casa nostra durant els darrers anys fruit de la mobilitat global i la demanda interna ha deixat de tenir sentit com a via d'integració en el moment en què tot allò forani és etiquetat d'impropi i antisocial, construint identitats incíviques que estigmatitzen i criminalitzen a sectors ja dèbils des del punt de vista de la seva influència social. L'aprovació pública de la passió pel control ha beneït la desconfiança i el judici preventiu davant del diferent i/o acabat d'arribar, i l'aposta per la seguretat i la mà dura davant del creixement de l'extrema dreta ha legitimat discursos i pràctiques que fins fa poc semblaven impensables, com la possibilitat d'ex-

cloure del padró (i dels serveis públics municipals) les persones sense papers, o de codificar la forma de vestir als espais públics.

Que l'àmbit local hagi estat i sigui encara protagonista d'aquesta ofensiva securitària trenca moltes de les formes de comprendre les possibilitats dels àmbits de proximitat en termes d'aprofundiment de la democràcia i reflecteix l'existència de tendències socials profundes sens dubte alarmants. Tanmateix, aquesta realitat no invalida les anàlisis que subratllen el paper de l'àmbit municipal com a un espai privilegiat d'intervenció política, empoderament i construcció d'alternatives. Fer una bona diagnosi dels problemes, identificar els elements que integren la multicausalitat de la demanda de seguretat, fer polítiques responsables que busquin solucionar els problemes de les persones, compensar les desigualtats generades pel sistema econòmic i trencar la utilització de pors legítimes per justificar polítiques racistes i exclouents són coses que estan a l'abast dels municipis i d'aquells qui fan política en l'àmbit local (tant dins com fora de les institucions). Són elements que poden, a més, constituir bons ingredients per començar a elaborar un antídoto a la definició actual de la seguretat, que posa la mobilització de les baixes passions per davant de la construcció de municipis de tots i totes i per a tots i totes •

- 
- 1 Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
  - 2 Wilson, J. i Kelling, G. (1982). *Broken Windows. The police and neighbourhood safety*. A *The Atlantic Monthly*, 249(3): 29-38
  - 3 Fyfe, N. Bannister, J. i Kearns, A. (2006). (In) *Civility and the City*. *Urban Studies*, 43(5-6): 853-861.
  - 4 Cooper, D. (1998). *Governing Out of Order: Space, Law and the Politics of Belonging*. London, Rovers Oram.
  - 5 Mooney, J. i Young, J. (2006) *The decline in crime and the rise of anti-social behaviour*. *Probation Journal*, 53: 397-407.
  - 6 Agamben (2005), *States of exception*. Chicago: University of Chicago Press.
  - 7 Graham. S. (2010) *Cities Under Siege: The New military Urbanism*. London: Verso.
  - 8 Open Society Institute (2009) *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*. New York: OSI.
  - 9 Wacquant, L. (2009) *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press.
  - 10 Imrie, R. and Raco, M. (2003). *Urban Renaissance? New Labour, community, and urban policy*. Bristol: Policy Press.
  - 11 Coleman, R. (2004). *Reclaiming the Streets. Surveillance, social control and the city*. Devon: Willan Publishing.