

LA GOVERNANÇA DE LA SEGURETAT¹

Jaume Curbet Hereu

*Responsable del Projecte de Seguretat de la UOC i
director de l'Observatori del Risc de Catalunya*

1. Glocalització

El fenomen de la globalització suposa, pel que fa a l'espai propi de l'estat-nació, una redefinició dels espais que tendeixen a transformar-se en subestats i/o supraestats. Aquesta redefinició, com remarca Recasens, planteja greus problemes en el pla de la seguretat, ja que és un concepte que es troba, des dels seus orígens moderns, vinculat a la forma de l'estat-nació i, a través d'aquesta, a la idea de sobirania.

L'estat-nació no només veu qüestionat el seu monopoli de la seguretat des de l'esfera supraestatal per part del crim organitzat global, sinó també des de l'esfera subestatal, a causa de l'expansió, particularment en el transcurs del darrer quart del segle passat, del fenomen de la inseguretat ciutadana associada amb la delinqüència.

Es va definint així, també en el terreny de la seguretat pública, un àmbit *glocal* que evidencia la indissociable complementarietat entre allò global i allò local. Tan bon punt s'aprofundeix en fenòmens d'abast local, com ara un problema de tràfic de drogues, de prostitució o de robatoris a domicilis, darrere seu apareix molt sovint una dimensió global lligada a grups organitzats transnacionals de narcotràfic, tràfic d'éssers humans o xarxes criminals d'altres tipus. Els problemes salten així, ben sovint, de l'àmbit local a l'àmbit global i viceversa, deixant a l'estat un paper secundari de simple intermediari i gestor.

1. Els tres primers apartats d'aquest text es desenvolupen en un llibre aparegut recentment: J. CURBET (2006), *La glocalización de la (in)seguridad*, Madrid: INAP. El quart es desplega a J. CURBET, *Temeraris atemorits: l'obsessió contemporània per la seguretat*, Girona: CCG Edicions, 2007.

Actualment, l'anomenada *globalització econòmica* ha reduït dràsticament la capacitat de l'estat-nació no només per adequar mínimament el curs de l'economia als interessos socials —tal com ho havia estat, d'ençà del final de la Segona Guerra Mundial, el tret distintiu dels estats socials i de dret—, sinó també per exercir amb la deguda solvència l'atribut comú a tot estat: el monopoli de la violència.

Aquest doble impacte en la línia de flotació de la sobirania estatal hauria de significar la supressió de l'efecte preventiu bàsic exercit per les polítiques socials, desenvolupades en el marc de l'estat del benestar, amb el propòsit de contenir el risc d'exclusió econòmica i social que amenaçava àmplies capes de la població.

Es desarmava, així, l'estratègia primordial per tancar, ni que fos parcialment, les portes d'accés a la delinqüència predativa associada amb el desenvolupament massiu de la societat de consum de béns semiduradors. És a dir, es privava els estats de la capacitat d'intervenir, d'una manera eficaç, sobre les causes socials d'aquest fenomen delictiu.

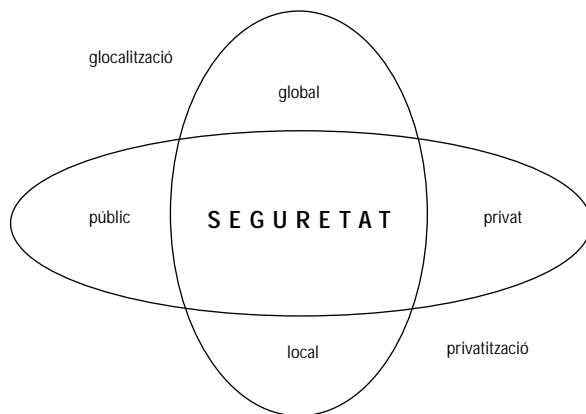
La incapacitat de l'estat a l'hora de restringir, en el seu lloc d'origen, l'expansió tant de la *delinqüència de la impotència* (petita i mitjana delinqüència) com de la *delinqüència de la prepotència* (criminalitat financera, criminalitat organitzada), es veu agreujada per la negligència mostrada per les policies estatals a l'hora d'impedir la cronificació de les manifestacions socialment més perjudicials, a l'esfera global, del terrorisme, el tràfic de drogues, armes i persones, i a l'esfera local, de la delinqüència predativa i les agressions.

Aquesta situació posa de manifest la dificultat intrínseca que experimenten les rovellades policies estatals per, d'una banda, afrontar amb èxit els nous fenòmens criminals transfronterers, i, per l'altra, compatibilitzar la protecció de l'estat, és a dir, el manteniment de l'ordre, amb la protecció dels ciutadans, o sigui, l'atenció eficaç de les creixents demandes socials de seguretat.

Es pot dir, per tant, que els estats-nació s'han vist sotmesos, en el darrer quart de segle, a una creixent *tensió glocalitzadora* que, per elevació, promou la transferència progressiva de competències estatals en matèria de justícia i seguretat a l'àmbit supraestatal (el cas de la Unió Europea és paradigmàtic), i, cap avall, impulsa la descentralització de les polítiques de seguretat ciutadana en l'àmbit local.

No és aquesta, amb tot, l'única tensió centrífuga que ha de suportar el monopoli estatal de la violència. Alhora que el procés glocalitzador esqueixa

el nucli de les competències pròpies de l'estat-nació en matèria de seguretat, una altra força no pas menys poderosa, la privatització, transforma el contingut mateix del bé públic de la seguretat.



Quadre 3. Glocalització i seguretat
Font: Curbet (2006).

2. Privatització

L'èxit espectacular de la seguretat privada s'explica per la conjunció d'una sèrie complexa de processos, entre els quals destaquem els següents: la violència i la inseguretat ocupen el primer lloc en la preocupació ciutadana a gairebé tots els països; existeix una delinqüència més sofisticada, que en molts països inclou vincles complexos amb màfies locals i regionals, narcotràfic i terrorisme; la inseguretat global es fa visible en la inseguretat ciutadana, a la qual se li ofereix seguretat privada; l'ocupació dels espais públics pel trànsit d'automòbils; l'aparició d'espais privats d'ús públic; la retirada de la policia de la vigilància dels espais públics; l'eliminació dels controladors d'espais públics; la propagació de la cultura de la impunitat, deguda a l'abandonament de les víctimes de la «petita delinqüència» per part de la policia.

Un dels principals problemes que planteja aquest creixement vertiginós de la indústria de la seguretat és definir fins on s'ha de privatitzar la seguretat. El cert és que la seguretat privada està assumint àmbits que fins fa poc semblaven exclusius de l'òrbita pública o bé que ningú no cobria directament.

A més, es constata actualment una tendència a la transnacionalització de les societats privades de seguretat i a l'extensió del seu camp d'activitats.

A més, són molts els qui tendeixen a acceptar la seguretat privada més pels seus costos que no pas per raons polítiques. Creuen que els costos de la seguretat privada són inferiors, però cap estadística ha mostrat que la seguretat privada produeixi una disminució de la taxa de delinqüència urbana. En alguns casos es dona més aviat el contrari: lluny de complementar la seguretat pública, l'expansió espectacular de la seguretat privada no ha significat ni un descens de la delinqüència, ni un descens del sentiment d'inseguretat ciutadana; per contra, sí que ha eixamplat la fractura social entre uns sectors particularment protegits i uns altres que resulten cada cop més vulnerables a la violència urbana.

Certament, el model d'organització dominant en la policia en aquest començament de mil·lenni pateix dues limitacions principals que redueixen substancialment les possibilitats d'adequar la seva eficàcia en la lluita contra la delinqüència a les noves demandes de seguretat: la primera limitació és l'accés restringit de la policia a la informació sobre els delictes, i la segona són els mètodes propis del treball policial. Tradicionalment, la policia ha exercit una vigilància passiva dels espais públics, la qual condiona no només el tipus dels delictes que es detecten, sinó també la quantitat d'aquests.

En aquest context, s'explica que algunes organitzacions de policia hagin encetat, en els darrers vint anys, un procés d'allunyament progressiu del model racional burocràtic mitjançant l'experimentació d'un nou model de policia comunitària. En la major part dels casos, malgrat tot, la implantació encara queda limitada a simples unitats que segueixen operant en l'àmbit d'estructures tradicionals d'organització policial.

Ens trobem, doncs, davant d'un procés arriscat pel qual una part de la capacitat atorgada per la societat a l'estat per tal de combatre la inseguretat i la violència passa a ser «privatitzada», a vegades de manera reglada i a vegades en un perillós marc d'*al·legalitat* i permissivitat oficial. Conseqüentment, contractar seguretat privada s'ha convertit en un fet comú que implica que l'estat perd el monopoli de l'ús legítim de la força.

3. Governança

Sotmeses, per tant, a les poderoses forces centrifugadores de la *glocalització* i la *privatització*, les polítiques de seguretat sembla que es debaten entre

una tendència cap a un «populisme punitiu» —que vincula la seguretat a la intensificació de la repressió penal d'aquelles formes de delinqüència a les quals s'atribueix la responsabilitat de la inseguretat ciutadana (tolerància zero)— i la recerca de noves formes de «governança de la seguretat» —que facilitin un punt d'equilibri entre les respostes a les causes dels comportaments marginals i aquelles respostes que situen les víctimes en el centre de l'acció pública.

Exclusió social	<i>Inclusió social</i>
Seguretat per als forts davant del risc procedent dels dèbils i els exclosos.	Seguretat de tots els drets de totes les persones.
Política tecnocràtica dirigida a la conservació de l'estatus social.	Política democràtica dirigida a l'apoderament (<i>empowerment</i>) (delegació de poder) dels dèbils i exclosos.
Política centralista i autoritària.	Política local i participativa.
La demanda de seguretat es redueix a la demanda de penes i de seguretat contra la delinqüència.	Deconstrucció de la demanda de penes en l'opinió pública i reconstrucció de la demanda de seguretat com a demanda de seguretat de tots els drets.
Tota la política de seguretat és política criminal.	La política criminal és un element subsidiari en el si d'una política integral de seguretat de tots els drets.
Política privada de seguretat: la seguretat és un negoci. Els ciutadans esdevenen policies (<i>neighbourhood watch</i>).	Política pública de seguretat: la seguretat és un servei públic. Els policies esdevenen ciutadans (policia comunitària).
Acceptació de la desigualtat i autolimitació de l'ús dels espais públics per part de la víctima potencial.	Afirmació de la igualtat i ús il·limitat dels espais públics per part de tothom.
La seguretat s'aconsegueix per mitjà de la reducció dels drets fonamentals (eficiència penal, dret a la seguretat).	La seguretat s'esdevé en el marc de la Constitució i dels drets fonamentals (dret penal mínim, seguretat dels drets).
La seguretat com a política de la «fortalesa europea».	La seguretat com a política d'una «Europa oberta», dirigida al desenvolupament humà en el món.

Quadre 4. Dos models de política de prevenció i seguretat
Font: Baratta, 2001.

En el context socioeconòmic actual, caracteritzat pels fluxos migratoris globals, es posa de manifest que les estructures convencionals són insuficients per combatre la delinqüència patrimonial reiterada procedent dels sectors més marginals de la societat. A causa d'això, es pretén que la pena criminal exerceixi un paper fonamental en la «lluita» contra aquest problema que pertorba greument la convivència, amb la qual cosa s'atemoreixen amplis grups socials. En particular, la presó torna a aparèixer com l'instrument bàsic de defensa social que cal emprar en «legítima defensa» per tal d'evitar que els incorregibles segueixin pertorbant la nostra vida quotidiana.

Certament, tal com remarquen Silva i els seus col·laboradors, mesures como l'agitació dels judicis, l'increment de la presència policial al carrer o l'articulació de mecanismes de seguiment i assistència als delinqüents habituals i a les seves famílies, són massa cares i tenen una escassa rendibilitat política a curt termini. És cert, tanmateix, que amplis sectors de la població no semblen disposats a permetre que se'ls eduqui la sensibilitat políticocriminal, sinó que reclamen respostes clares i contundents que apaivaguin la seva agressivitat i els seus temors. I és cert, finalment, que els mitjans de comunicació reflecteixen allò que senten molts ciutadans: por de sortir al carrer i fins i tot en alguns casos d'estar-se a casa. Malgrat tot, convé examinar si és tan cert que de tot plegat es deriva necessàriament l'exigència d'una adopció urgent de mesures per a la «lluita contra la inseguretat als carrers» i, encara més, que aquestes mesures hagin de passar, precisament, per l'increment de la repressió.

Tot i que, en el primer cas (tolerància zero), sembli que es tracta essencialment d'una reacció més simbòlica que no pas eficaç, i en el segon (governança de la seguretat), d'un intent per recuperar la legitimitat perduda, el cert és que en ambdós casos allò que es troba en joc és la reconfiguració d'un estat fort. La qüestió rau, però, a saber si allò que es demana és un poder estatal per tal d'imposar autoritàriament l'ordre insolidari dictat pel neoliberalisme global, o bé es demana un poder estatal capaç de promoure democràticament una seguretat basada en una major justícia social.

4. Seguretat

Com —però també *qui, quan, on i per què*— es transforma un fenomen social en un problema de seguretat? La qüestió ho pot ser tot menys intranscendent. Dit breument: quan un conflicte esdevé un *problema de seguretat*, aleshores passa al davant de la resta en l'agenda política, és tractat priorità-

riament i acapara els recursos —no només pressupostaris, sinó també d'autoritat— que fins aleshores li havien estat regatejats.

I, per si fos poc, la gestió dels *problemes de seguretat* reclama, gairebé sempre i en gran manera irreflexivament, la supressió d'algunes *llibertats individuals* en nom d'un suposat *dret col·lectiu* a la seguretat que, segons sembla, no es podria garantir si no és en contraposició directa amb les llibertats individuals.

Però no només això. Quan afrontem una crisi com un *problema de seguretat*, aleshores tan sols som capaços de veure el perill que conté i, consegüentment, perdem de vista l'oportunitat que ens ofereix. Perquè una crisi, tant li fa de quina mena, és sempre i indissolublement això: un perill i una oportunitat alhora. Reduint, doncs, la crisi a un *problema de seguretat*, tal com hem anat fent sistemàticament a les atemorides societats del risc, no només negligim temeràriament el potencial d'evolució que s'expressa sota la forma aparent d'una crisi, sinó que reforcem cegament els poders repressius en detriment de possibles solucions basades en el diàleg, la tolerància i la convivència.

Potser no seria sobrer, doncs, que abans d'aplicar el tractament de xoc característic de la majoria de polítiques de seguretat —difícilment amigable, per cert, quan es creu amenaçada la pròpia integritat—, ens asseguréssim prudentment d'haver encertat el diagnòstic. Això suposa una feina gens senzilla: dirigir la investigació no només cap a l'exterior —és a dir, cap a la manifestació visible dels *problemes de seguretat*—, sinó també cap a l'interior —o sigui, cap al procés psicosocial que transforma els conflictes en *problemes de seguretat*. I això, amb el benentès que, en aquest cas, *exterior* (la dimensió objectivable, si es vol) i *interior* (l'àmbit de la subjectivitat) no constitueixen compartiments estancs, sinó vasos comunicants. I no podem perdre de vista en cap moment que —com diuen Godefroy i Lascoumes— mai no hi ha problemes públics evidents, ja que les seves fronteres i les seves dimensions internes, les solucions que es proposen i les raons per actuar, es desplacen sota l'influx d'actors que sovint competeixen per imposar definicions i vies d'acció.

Precisament per això, resulta imprescindible renunciar a l'estèril confrontació entre objectivitat (*què fa?*) i subjectivitat (*què significa?*). Atès que ambdues característiques són parts d'un tot indivisible —en aquest cas, el procés psicosocial que transforma els conflictes en *problemes de seguretat*—, no ens podem permetre la lleugeresa d'aturar la investigació just allà on s'acaba la dimensió fàcilment observable (l'objectivitat) i comença la sempre àrdua interpretació del significat (la subjectivitat), ja que, com diu Wilber, els analistes polítics que no tinguin una visió global no arribaran a comprendre la dinàmica psicològica central de les poblacions humanes reals. Això suposa,

sens dubte, haver de despullar la subjectivitat d'alguns atributs que li són impropis, sobretot aquells que la fan semblar inexplorable, inaprehensible i, consegüentment, mancada de qualsevol interès científic.

A qui concerneix, doncs, la responsabilitat pel que fa a la producció dels *problemes de seguretat*? És cosa dels polítics? O bé es tracta d'una ocupació pròpia dels intel·lectuals? I, en darrera instància, què hi podem fer cada un de nosaltres? El secret de la humanitat, deia Ralf W. Emerson, es troba en el vincle entre persones i successos, de manera que les persones ocasionen els successos i els successos formen les persones. Molt abans, ja el mateix Sòcrates havia hagut de recordar als seus contemporanis una veritat reiteradament oblidada: les societats no estan fetes de pals i pedres, sinó d'homens el caràcter dels quals, en decidir en un sentit o en un altre, determina la direcció del conjunt. Així que, i si la pregunta pertinent fos una altra? Per exemple: quina és la participació de cada un de nosaltres, com a membres d'una col·lectivitat, en el procés de producció psicosocial dels *problemes de seguretat*? Ben segur que aquesta no és l'opció més tranquil·litzadora, ja que ens obliga a reconèixer-nos com a part consubstancial del problema; té, però, l'avantatge que ens permet recuperar el poder (encara que ens pugui semblar infim) de contribuir a la solució. Si, ben al contrari, ens n'autoexcloem convençuts que no és cosa nostra, potser sí que obtindrem una satisfacció momentània, però a quin preu? No estarem fent una cessió inacceptable, com a individus, del nostre poder d'intervenció en la configuració del nostre món i, per tant, de la nostra pròpia vida?

5. Referències bibliogràfiques

BARATTA, A. (2001), «El concepte actual de seguretat a Europa», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8.

CURBET, J. (2006), *La glocalización de la (in)seguridad*, Madrid: INAP.

GODEFROY, T.; LASCOUMES, P. (2005), *El capitalismo clandestino: La obscena realidad de los paraísos fiscales*, Barcelona, Paidós.

RECASENS, A. (2001), «Globalización, riesgo y seguridad: el continuase de lo que alguien empezó», a C. da AGRA et al. (ed.), *La seguridad en la sociedad del riesgo: Un debate abierto*, Barcelona, Atelier.

SILVA, J. M. et al. (2001), «La ideología de la seguridad en la legislación penal española presente y futura», a C. da AGRA et al. (ed.), *La seguridad en la sociedad del riesgo: Un debate abierto*, Barcelona, Atelier.