

INTERVENCIÓ COMISSIÓ D'ESTUDI DEL MODEL POLICIAL
PARLAMENT DE CATALUNYA, 18/02/2022

Bon dia,

La meva intervenció tindrà dues parts:

- 1) una primera part que segurament va més enllà dels objectius d'aquesta comissió d'estudi per apuntar algunes línies d'actuació que considero necessàries per transformar el model policial d'una Catalunya del SXXI;
- 2) i una segona part on seré molt més concreta i exposaré les particularitats d'alguns mecanismes de control de l'activitat policial, que permeti millorar el que tenim ara.

Part 1

És possible que en aquesta part reiteri alguns dels arguments esmentats en la primera sessió, perquè comparteixo gran part de la diagnosi que van presentar els tres ponents, però tractaré de portar-los una mica més enllà.

Les transformacions tècniques i socials que han tingut lloc en el segle XXI, estan desbordant la configuració dels models policials forjats durant el segle passat, i per tant, independentment de que aquests hagin estat millors o pitjors, estan quedant obsolets.

Per pensar en el model policial concretar les seves funcions. Per això, parteixo de que la principal funció de la policia en un sistema democràtic és l'assegurament de drets, tal com s'estableix a la Constitució i múltiples tractats internacionals. Per tant el model policial ha de tendir a ser un servei per a la ciutadania, centrat en la protecció del seus drets i no en l'autoprotecció de les pròpies institucions de l'estat, com ha estat en altres moments històrics.

Tanmateix, cal tenir en compte que avui en dia, gran part de les interaccions socials s'estan traslladant a la xarxa i també ho està fent la criminalitat. Les innovacions tecnològiques (en armament, en sistemes de geolocalització, etc.), les matrius de gestió de riscos automatitzades o la intel·ligència artificial, estan transformant la societat, la criminalitat i les formes de control policials, ja que les policies estan obertes a aprofitar aquestes innovacions (sovint desenvolupades per empreses provades) per dur a terme el treball policial.

Els cossos policials, configurats en moments històrics caracteritzats per la centralitat de l'Estat Nació, tenen dificultats per adaptar-se a les transformacions, al nou paper de les empreses privades i de la societat, derivades de la globalització i a la nova centralitat de les dinàmiques locals, que imposa la governança multiescalar.

En aquest context, per fer front a la necessària transformació del model policial de Catalunya, cal anar més enllà d'allò "estricteament policial" i assumir un **replantejament del model de seguretat**. Aquest replantejament és factible en les condicions actuals i no és excessivament complex per ser portat a la pràctica, però requereix iniciativa política i transversalitat.

1) Iniciativa política.

Amb algunes excepcions, els debats i les iniciatives polítiques sobre "ordre públic, criminalitat i sistema de justícia" no són gaire comuns en els programes electorals de la majoria de formacions polítiques. En aquest sentit, la base de dades del projecte Manifesto del Centre d'Investigació Social de Berlín (un dels centres de recerca en ciències socials més importants d'Europa) situa a l'Estat espanyol (i no crec que a Catalunya sigui gaire diferent) en el lloc 27 de 28 (just per sobre de Grècia) dels països de la UE on els partits polítics han tractat més sobre aquests temes, en els darrers 10 anys. Aquesta realitat, té moltes coses positives, ja que ens estalviem debats desgastats (i superats per la majoria de partits) que advoquen pel populisme punitiu com a resposta irreflexiva a problemes socials, però també implica uns costos. Implica una certa desatenció a les matèries relacionades amb la justícia penal, la seguretat i la policia, en considerar-se matèries que han de respondre exclusivament a criteris tècnics i que per tant, la ciutadania i els seus representants hi tenen poc a dir, i conseqüentment també, suposa respostes improvisades i a curt termini davant de problemàtiques relacionades amb la criminalitat.

2) Transversalitat de les polítiques públiques de seguretat.

Per transformar el model de seguretat cal que les institucions, com ara el Parlament de Catalunya, assumeixin políticament un debat profund i transversal on es consideressin les diferents polítiques públiques que contribueixen en la millora de la seguretat, encara que corresponguin a diferents conselleries.

Per avançar en aquesta direcció cal tenir en compte diferents tipus de polítiques públiques (no només aquelles que depenen d'interior) que tenen impacte en relació amb la seguretat objectiva i subjectiva.

La millora de la seguretat no és un debat exclusivament policial, però també ha d'incloure propostes concretes sobre el model policial, com ara les que van ser apuntades en la compareixença anterior del Dr. Recasens (aspectes sobre organització, coordinació, formació, transparència, etc.).

Aquest debat hauria d'assumir seriosament la gestió de la inseguretat i la lluita contra la criminalitat, a l'àmbit local i global, però també hauria de superar allò exclusivament "securitari" i avançar cap un model de la seguretat dels drets o de seguretat humana.

La seguretat no pot dependre, ni ha de dependre, únicament de la policia. La policia és un actor més, amb poders especials (potestat sancionadora i de l'ús de la força), que participa en la coproducció i execució de polítiques públiques de seguretat, però no pot ser l'únic i tampoc hauria de ser l'actor principal. Ha de ser un actor especialitzat en determinats àmbits tècnics de la seguretat.

Per a coproduir les polítiques de seguretat cal comptar amb les institucions i amb la societat, involucrant especialment, a la ciutadania travessada per diferents eixos de discriminació, però també cal comptar amb la policia, amb l'acadèmia i amb entitats, que poden aportar el seu coneixement especialitzat.

Tot i que simbòlicament la principal funció de la policia sigui la prevenció de la criminalitat, en realitat aquesta tasca ocupa només una part residual del treball policial i la policia fa moltes altres funcions. Avui en dia, la policia és dels pocs serveis públics 24/7 al que pot accedir la ciutadania en qualsevol moment per realitzar els seus reclams. Això significa que sovint reben moltes demandes directes de la ciutadania, de grups de pressió i actors polítics (sobretot a nivell local), que no els pertocuen, que no tindrien perquè afrontar i per les que no disposen d'eines o expertesa per a afrontar. Per exemple: relacionades amb la convivència, el civisme, la pobresa i la desigualtat, la incompatibilitat d'usos d'un espai, la brutícia, la manca o dificultats d'accés a l'habitatge, els problemes de salut mental, de salut pública, etc.

La ciutadania no pot recórrer a la policia per a que ens solucioni tots els mals, com si fos un "ibuprofè". S'hauria de recórrer a la policia només quan es tracta de problemàtiques específiques, que requereixin una resposta policial. Si abusem de l'ibuprofè per a tot, després ja no ens farà efecte, o podem patir els seus efectes secundaris.

És una sort comptar amb membres dels cossos policials amb estudis universitaris com ara, psicologia, treball social, dret, etc. com tenen molts agents, però la policia no ha de fer de psicòleg, no ha de fer d'educadora de carrer, no han de fer de mediatra (la seva condició d'autoritat ho impedeix), de treballadors socials, d'informadors per turistes i tampoc han de fer d'administratius, que es passin el dia gestionant paperassa. Estic segura que molts agents policials hi estarien d'acord, ja que podrien dedicar-se a la prevenció de la criminalitat o aquelles tasques per a les que s'han format, que componen el cor del treball policial.

Políticament cal assumir que la seguretat i en especial la millora de la convivència a l'espai públic, **és un aspecte transversal** que s'ha d'assolir mitjançant l'adopció de múltiples polítiques públiques que incorporin, entre d'altres: polítiques socials, d'urbanisme, de neteja, d'il·luminació, i que es concretin en diferent tipus de mesures,

com ara: mesures informatives, mesures educatives, de dinamització social de barris, mesures arquitectòniques, urbanístiques, de mediació o resolució de conflictes, etc.

La millora de la seguretat mitjançant la implementació de diferents polítiques públiques, requereix **l'avaluació dels efectes d'aquestes polítiques i mesures** en relació a l'espai públic i la ciutadania. Aquestes avaluacions han de comptar amb indicadors que reflecteixin el seu impacte en la seguretat, de manera que permetin prendre decisions polítiques “de seguretat” basades en evidències i que permetin buscar solucions als problemes de seguretat preventives (o reactives, si és el cas) més enllà de les fórmules d'intervenció policials. Aquesta avaluació ha de permetre promocionar i multiplicar aquelles mesures que suposin una millora la seguretat (subjectiva o objectiva) o redissenar noves polítiques, en cas contrari.

Es tracta de modificacions que **no són complexes, ni requereixen grans partides pressupostàries**, simplement requereixen iniciativa o lideratge polític, és a dir que no siguin mesures tangencials, que siguin mesures transversals.

Aquest tipus d'iniciativa permetria “despolicialitzar” matèries que no tenen perquè ser gestionades per la policia. D'aquesta manera podríem comptar amb més policia per fer treball policial especialitzat, i a la vegada, es podria invertir en professionals del serveis socials per fer front a problemes socials derivats de situacions de pobresa, de problemes de salut mental, problemes de convivència, etc.

Què fer amb aquells àmbits de la seguretat que han de ser gestionats per la policia, com ara la prevenció, investigació i persecució de la criminalitat, o alguns aspectes de l'ordre públic?

També avaluar-los, és a dir establir sistemes de control o de rendició de comptes que permetin la millora dels servei, de la seguretat i de la confiança de la ciutadania.

Part 2

En aquest punt entro a la segona part de la intervenció, que serà una mica més extensa, però que em referiré a un aspecte molt concret que espero que permeti avançar els treballs d'aquesta comissió.

En aquesta segona part, primer faré algunes consideracions teòriques i contextuals sobre la rendició de comptes i la legitimitat del treball policial, després, exposaré alguns elements del model per a una rendició de comptes policials efectiva proposat per Nacions Unides, i després a un treball, que encara s'està desenvolupant, en el marc del projecte europeu (una acció COST) del que formo part, sobre pràctiques policials de “*stop and search*” a Europa, on participen 29 països europeus, i on es pretén analitzar diferents aspectes de les parades policials, entre els quals s'inclou la seva governança i control.

Tant a Catalunya, com a l'Estat espanyol, (d'acord amb l'enquesta de Seguretat pública de Catalunya, del CIS español, l'eurobaròmetre, l'enquesta Social Europea) la policia no son de les institucions públiques pitjor valorades (per exemple, estan per sobre de polítics i la judicatura). A l'enquesta de seguretat pública de Catalunya de 2020, en un context especial de pandèmia, en general la ciutadania va valorar els serveis policials amb un notable (7,3 a Mossos i 6,9 a policia local).

Tot i això la policia, per la seva pròpia naturalesa, i per la pluralitat de la societat, s'enfronta a una complexa pugna per la seva **legitimitat**, amb la població en general i, especialment, amb els "sospitosos habituals" que suporten en major mesura el pes del seu poder coercitiu.

El treball policial (policing) implica inherentment intervenir en els conflictes, de manera que un "bon" servei per policial a alguns, serà "dolents" per a un altre (Bowling, 2007), i suposa exercir el poder (o en darrera instància, l'ús de la força) en favor d'uns interessos concrets, per això la seva legitimitat, és sempre conflictiva.

La manca de legitimitat i les dificultats per a la rendició de comptes sorgeix sovint de la "poca visibilitat" i els marges de discrecionalitat de gran part de treball policial. La poca visibilitat deriva en part de les pròpies característiques del treball policial, que necessàriament es realitza al carrer, lluny de la mirada del supervisor. Aquesta es veu reforçada pel fet de que la majoria d'encontres al carrer de la policia són amb grups en situació vulnerabilitat o desempoderats, amb una posició relativament baixa en termes de credibilitat. Per tant, els seus relats sovint són rebutjats a favor de les versions dels agents policials.

Tanmateix, avui en dia hi ha diverses **innovacions tecnològiques**, com ara l'enregistrament automàtic de totes les trucades telefòniques a la policia, la gravació dels interrogatoris, la instal·lació de càmeres a les zones de custòdia de les comissaries (encara que s'esborrin als 20 o 30 dies), el seguiment per satèl·lit dels vehicles policials i telèfons mòbils, etc., que permeten fer una mica més visible aquest àmbits d'actuació policials, i "obrir lleugerament, allò que Punch anomena "cortina blava" de silenci contra preguntes de polítics indiscrets, reforçada pel sentiment de solidaritat (propri de la cultura policial) que s'enforteix pel fet de portar a terme activitats que poden ser perilloses (perseguir delinqüents) o són controvertides (intervenir en per restablir l'ordre públic).

D'altra banda, també cal tenir en compte, un altre factor que ha influït de manera notable en incrementar la visibilitat de les actuacions policials: **la proliferació dels smartphones amb càmeres**, que permeten que qualsevol ciutadà o ciutadana (tot i les traves de la "lleï mordaça") enregistri qualsevol actuació policial i la comparteixi, ja sigui amb les instàncies judicials com amb els mitjans de comunicació o les xarxes socials. D'aquesta manera, els darrers anys, les gravacions de telèfons mòbils de la ciutadania, així com les càmeres d'algunes comissaries de la policia, han estat crucials per a la difusió

i posterior judicialització d'una sèrie de casos d'abusos policial recents a Catalunya, als EUA, (pensem per exemple, en George Floyd, carregues a les escoles, etc.).etc.

Es tracta d'un **canvi profund** en la visibilitat de les actuacions policials que requereix un canvi en la governança i els mecanismes de control del cossos policial. Gràcies als smartphones, la ciutadania, o "les masses" han adquirit una capacitat, fins fa poc inimaginable per contrarestar parcialment la vigilància de dalt a baix del "panòptic", exercida per qui està en una posició de poder, i que Thomas Matissen (1997) defineix com a "**sinòptic**".

Aquests avenços han posat de manifest una sèrie de males praxis policials que, d'altra manera, haurien restat ocultes. Aquesta visibilitat crea la impressió d'una certa proliferació d'aquestes praxis, quan no te perquè, i fa incrementar la necessitat de recórrer a les eines tecnològiques per monitoritzar la policia. D'aquesta manera, les noves tecnologies ha suposat una "nova visibilitat" de l'activitat policial, a la que cal fer-li front mitjançant nous mecanismes de rendició de comptes.

A l'àmbit acadèmic la rendició de comptes (accountability) o mecanismes de control policials són un aspecte que s'investiga freqüentment vinculat a la legitimitat i la confiança de la ciutadania en la policia. Partint de la idea de policia com a servei públic, l'argument emprat és que l'augment de la legitimitat policial permetrà millorar les relacions amb la ciutadania, i a partir d'aquí millorar la seva satisfacció. Això permetrà comptar amb aquesta per a realitzar millor la seva funció, com a fonts d'informació, col·laboradors, etc. Per contra, la manca de legitimitat, impedirà la col·laboració amb la ciutadania i a la fi, poder portar a terme el treball policial.

El manual de [Nacions unides sobre Police accountability, oversight and integrity \(responsabilitat, supervisió i integritat\)](#) proposa una sèrie de característiques per a plantejar una eia de rendició de comptes policial eficaç. La guia està en anglès i és d'accés lliure.

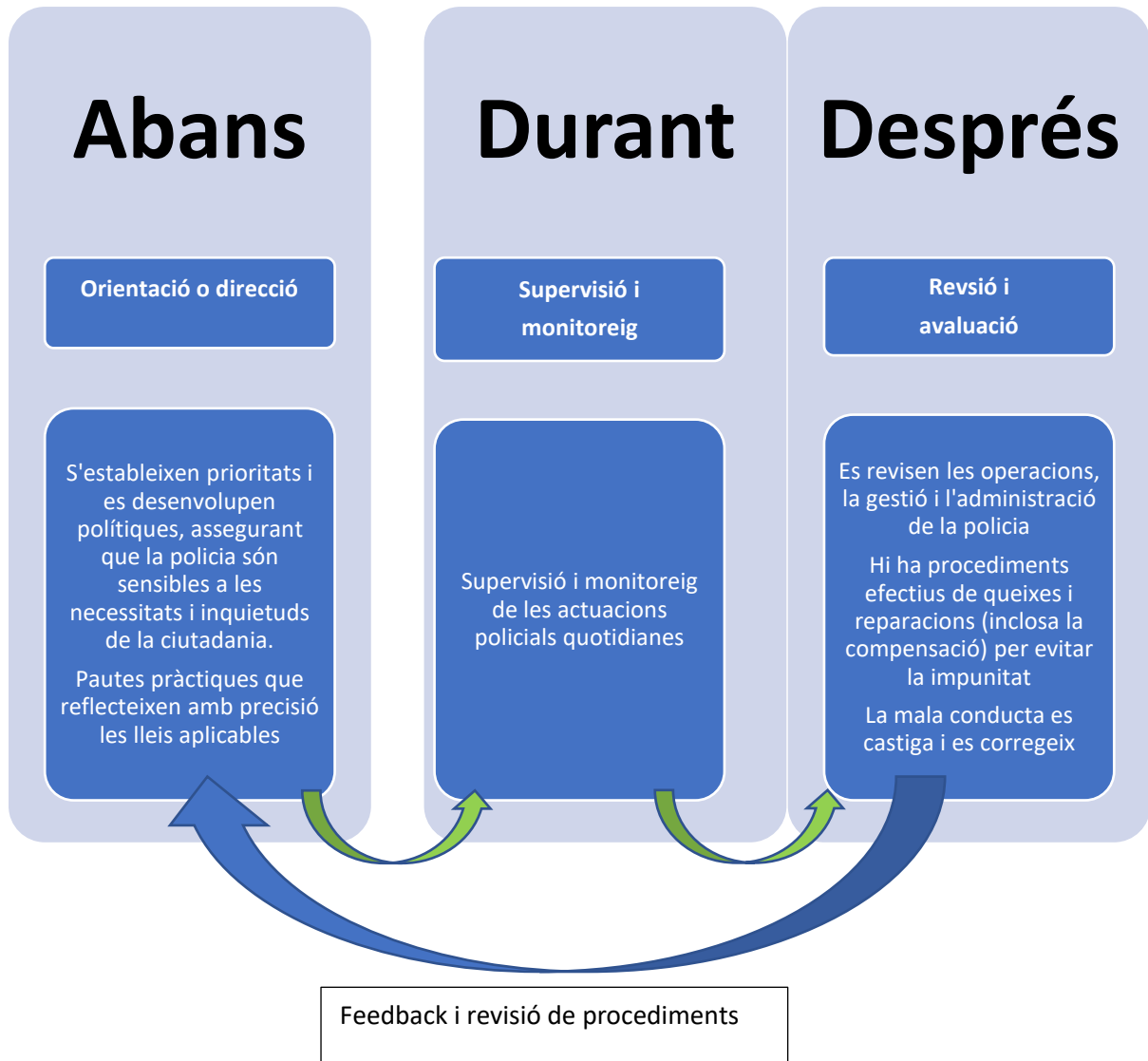
Degut a la limitació de temps de la intervenció, només comentaré dos aspectes que es desenvolupen a la guia:

- 1) els tres moments per a la rendició de comptes que contempla el model de Nacions Unides i
- 2) els diferents mecanismes interns i externs de rendició de comptes.

- 1) D'acord amb el Manual de Nacions Unides, la rendició de comptes efectiva implica:
 - Una accountability a priori, és a dir, una adequada orientació per a la policia sobre què fer i com fer-ho.
 - Una accountability durant l'actuació policial, es a dir, una supervisió de la policia i conscienciació de la necessitat de rendir comptes

- Una accountability a posteriori, que implica corregir accions i omissions policials inadequades (mitjançant la identificació i sanció de qui hagi comés la mala conducta), així com proporcionar feedback i oportunitats per reflexionar sobre les lliçons apreses.

En concret:



Font: *Handbook on police accountability, oversight and integrity. Criminal Justice handbook series, United Nations, New York, 2011*

2) D'altra banda, cal tenir en compte que la rendició de comptes és de fet un **"conglomerat o conjunt de processos"** en què diferents actors (interns/externs) comparteixen la responsabilitat:

1. La rendició de comptes interna s'assegura mitjançant una cadena de comandament interna eficaç que inclou el sistema d'informació i el sistema disciplinari intern.

2. La rendició de comptes a l'Estat es pot dividir entre els tres poders:

- L'executiu. La policia és responsable davant el departament governamental responsable, normalment el Ministeri de l'Interior, i davant l'auditor de la despesa del pressupost policial i de l'assignació de recursos.
- El poder judicial. La policia és responsable davant la llei i davant dels jutges i fiscals (això també es coneix com a responsabilitat legal).
- El legislatiu. La policia és responsable davant la ciutadania a través dels seus representants al parlament i als Ajuntaments, en el cas de les policies municipals (també anomenada responsabilitat democràtica o política).

3. La rendició de comptes pública és qualsevol mecanisme a través del qual la policia és responsable davant el públic, ja sigui directament o indirectament, inclosos els fòrums de policia comunitària, els consells de supervisió civil i els mitjans de comunicació (l'ús d'aquests mecanismes també es coneix com a "supervisió civil").

4. La rendició de comptes independent es refereix a qualsevol mecanisme que no representi una entitat concreta, un Estat o un civil, i la principal preocupació del qual és la qualitat i la no-arbitrarietat de la policia, com ara una institució nacional de drets humans, defensors del poble, comissions i òrgans de denúncies policials (això també es coneix com a supervisió civil).

5. La rendició de comptes internacional fa referència al control internacional al qual pot estar sotmesa la policia per part dels òrgans internacionals de tractats de drets humans com el Comitè de Drets Humans o òrgans regionals de tractats com el Comitè Europeu per a la Prevenció de la Tortura, i en alguns casos també a acords específics de supervisió establerts en acords de pau i altres acords.

Els diferents processos es complementen, i pot haver-hi algun solapament. En molts països, la responsabilitat policial es limita a la rendició de comptes interna i estatal i, per tant, a les institucions relacionades amb l'estat.

Sovint es creu que l'Estat és el millor situat per servir l'interès públic: l'executiu es considera neutral, el poder judicial proporciona una supervisió independent i el poder legislatiu representa el públic. Per tant, s'argumenta que la responsabilitat pública i independent és redundant. **Malauradament, d'acord amb el manual de Nacions Unides, aquesta hipòtesi és qüestionable**, ja que hi ha nombroses evidències que els actors de supervisió que representen l'executiu tendeixen a ser esbiaixats cap als actors estatals (inclosa la policia) i, per tant, solen tenir dificultats per adoptar un punt de vista crític. A la pràctica aquests actors, tendeixen a confiar en el judici de la policia i són reticents a examinar-los. De fet, la mostra d'això és que fins i tot, quan els agents policials estan implicats en casos penals, poques vegades són processats penalment i molt menys jutjats.

→ El paper dels cossos civils en la supervisió de les pràctiques policials:

Per acabar, i per no allargar-me més, finalitzo la intervenció compartint amb vostès alguns exemples de mecanismes per la supervisió de pràctiques policials que disposen alguns països del nostre entorn.

Com he comentat abans, aquesta informació sorgeix de les dades recollides en el marc d'un projecte europeu que encara està en curs, així que simplement faré cinc cèntims d'alguns aspectes.

Els diferents tipus de sistemes jurídics (Common law/Civil law) tenen importants implicacions pels models policials i la seva rendició de comptes, i a això cal sumar-hi el context històric i social de cada país. Tot i els riscos de comparar, em sembla interessant conèixer com funcionen alguns sistemes de rendició de comptes policials.

Existeix una xarxa internacional que reuneix autoritats independents de denúncies policials, que s'anomena IPCAN: **"Independent Police Complaint Authorities' Network"** (www.ipcan.org).

IPCAN és una xarxa informal d'intercanvi i cooperació entre estructures independents encarregades del control extern de les forces de seguretat. Aquests organismes, principalment dels estats membres de la Unió Europea, el que fan és rebre i tractar les denúncies contra les forces de seguretat pública, i de vegades, també contra les de seguretat privada.

Actualment, l'IPCAN està format per 22 membres, la majoria europeus (Bèlgica, Croàcia, Dinamarca, Anglaterra i Gal·les, Estònia, Finlàndia, França, Ginebra-Suïssa, Grècia, Hongria, Irlanda, Letònia, Malta, Països Baixos, Noruega, Irlanda del Nord, Escòcia, Sèrbia, Eslovàquia, Espanya, Suècia), i el Quebec.

La gran majoria d'aquests organismes tenen un marcat perfil institucional, que els converteix en part dels poders públics.

- En molts països l'organisme públic que realitza aquestes tasques de supervisió és en realitat l'Oficina del Defensor del poble (Croàcia, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Letònia, Malta, Països Baixos, Sèrbia, Eslovàquia, Suècia i Espanya) → Què passa quan el defensor del poble amb funcions generals assumeix una tasca com aquesta? Que el control efectiu és molt més limitat i la ciutadania no visualitza la especificitat de la funció. Per comprovar-ho només cal veure el seguiment que es fa en el Mecanismes de prevenció de la tortura de les denúncies per tortura dels cossos policials (annex 5/D) .
- A Irlanda i a Irlanda del Nord hi trobem ombudsmans especialitzats en la policia que exerceixen aquestes tasques.
- A Bèlgica es nomena una comissió parlamentària, l'anomenada Comissió P, per supervisar les activitats policials.

- En canvi, a **Dinamarca, Anglaterra i Gal·les, Noruega, Escòcia, Hongria i Ginebra-Suïssa** s'han creat autoritats i comissions específiques independents per dur a terme les tasques d'investigació i, finalment, decidir sobre casos de mala praxis policial.
 - En concret, a Anglaterra i Gales (on aquests òrgans estan més desenvolupats):
 - L'òrgan clau competent per investigar la conducta policial al Regne Unit és la *Independent Office for Police Conduct* (IOPC), que supervisa el sistema de queixes policials i investiga els incidents i denúncies més greus que involucren la policia i les denúncies penals contra la policia (aquest treball es fa amb independència de la policia, el govern, els denunciants i els grups d'interès).
 - El IOPC està dirigit per un director general. Per llei, el director general no pot haver treballat mai per a la policia. A més, cap dels actuals membres de l'equip executiu, directors regionals o director de Gal·les ha treballat per a la policia
 - L'objectiu de l'IOPC és promoure la confiança en el sistema de denúncies policials demostrant la responsabilitat (accountability) i provocant canvis, aprenent de les queixes. Periòdicament fa recomanacions d'aprenentatge als cossos policials que sorgeixen de les investigacions. El IOPC publica estadístiques anuals sobre les queixes contra la policia, les morts durant o després del contacte policial i la confiança del públic en el sistema de denúncies policials.

En conclusió,

- Com he dit al principi, el model policial actual no pot fer front a totes les demandes de seguretat, està desbordat i no té capacitat de resposta en molts àmbits. Per això, cal una iniciativa política transversal per implementar polítiques públiques de diferents àmbits, que involucrin diferents conselleries i que repercuteixin sobre la seguretat. D'aquesta manera, restarà el treball policial especialitzat per a ser executat per la policia.
- En aquest àmbit, la presència de càmeres a comissaries i sobretot els smartphones de la ciutadania ha donat una nova visibilitat a certes males praxis o actuacions que posen en qüestió la legitimitat policial. Per molts que s'hagi intentat impedir-ho mitjançant la llei de seguretat ciutadana, els telèfons amb càmera i internet estan per quedar-se, i la ciutadania no deixarà de gravar i de difondre actuacions policials.
- Com ha passat els darrers temps, on l'exemple més paradigmàtic és l'assassinat de George Floyd, l'existència d'aquestes imatges i les possibilitats de difusió a

nivell global, obre la porta a nous debats i qüestionaments de les actuacions policials que les policies han d'afrontar d'alguna manera.

- Si es vol evitar que això comprometi la legitimitat i la fiabilitat de la policia, es necessari disposar de mecanismes de control adequats, en els que participi la ciutadania (que és l'agent que la posa en qüestió mitjançant gravacions i testimonis).
- Nacions Unides proposa un model i comptem amb diferents experiències del països del voltant útils per evitar errades, per replicar bones pràctiques i per dissenyar un nou model adaptat al context i les necessitats de Catalunya.

Resto a la seva disposició per a qualsevol pregunta o aclariment. Moltes gràcies.