
LA GESTIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS (GAC) APLICADA EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD

NOEMÍ AYGUASENOSA I SORO¹

Responsable de Relaciones, Asociaciones y Mediación del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Catalunya

La gestión del orden público es uno de los terrenos más complejos y controvertidos de la seguridad en el que la dificultad radica, principalmente, en garantizar el equilibrio entre dos mandatos constitucionales: de un lado el mantenimiento del orden público y, del otro, la defensa de las libertades civiles y los derechos fundamentales.

La aplicación de la Gestión Alternativa de Conflictos (GAC) en el campo de la seguridad, especialmente en lo que hace referencia al orden público, permite una mayor garantía de las funciones otorgadas a los cuerpos de seguridad al servicio de los derechos de la ciudadanía y el fortalecimiento del modelo de seguridad preventivo.

La implantación de la política pública de la GAC en el campo de la seguridad se materializará en breve con la creación del Área de Interlocución y Mediación de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PG-ME).

The management of public order is one of the most complex and controversial issues about security where the main difficulty lays on how to guarantee the balance between two constitutional mandates: on the one hand, keeping public order and on the other, defending civil liberties and fundamental rights.

The use of the Alternative Conflict Management in the field of security, especially public order, gives a better guarantee of both the security bodies' functions at the service of citizenship rights and the strengthening of the preventive security model.

The implementation of a public policy of Alternative Conflict Management in the field of security will be shortly materialized through the creation of the Dialogue and Mediation Department within the Police of the Generalitat de Catalunya - Mossos d'Esquadra.

1. EL FORTALECIMIENTO DE LAS HERRAMIENTAS DE LA GESTIÓN ALTERNATIVA DE LOS CONFLICTOS (GAC) APLICADA EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD²

Ante cualquier conflicto colectivo, como el orden público, existen como mínimo dos modelos de gestión posible. Un modelo tradicional o impositivo

1. Diplomada en Gestión y Administración Pública por la Universidad Pompeu Fabra y posgrado en Cultura de Paz y Resolución de Conflictos por la Cátedra Unesco de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, actualmente está impulsando la creación del Área de Interlocución y Mediación de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

2. A lo largo del artículo, cuando se habla de orden público, se hace referencia estrictamente a la función policial de algunas unidades especializadas de dispositivos que afectan al orden público, no a la función genérica de seguridad ciudadana.

basado en una visión negativa del conflicto en el que la solución pasa por la utilización de la violencia, con respuestas coercitivas y represoras. Y un modelo alternativo o pacífico con el que se buscan acuerdos favoreciendo el consenso y dando lugar a la participación de las partes en confrontación con el fin de llegar a una resolución favorable para todo el mundo. El objetivo de esta segunda fórmula es buscar una solución mediante la confianza y la cooperación en el proceso de gestión del conflicto y la efectividad y la satisfacción con el acuerdo adoptado. Es dentro de este modelo que podemos hablar de la GAC. Se trata de una nueva forma de gestionar el conflicto colectivo, implicando a la sociedad y alejándose de la tradicional imposición de soluciones por parte del gobierno (Pastor y Peris, 2007).

La Gestión Alternativa de Conflictos (GAC) implica una visión no destructiva del conflicto y desarrolla una cultura de prevención en conflictos que aparecen en las relaciones interpersonales y sociales.

Entendemos la GAC como una nueva aproximación que surge de la visión positiva del conflicto para fomentar la cooperación y la coordinación entre las diferentes partes. Esto significa reconocer que los instrumentos tradicionales de resolución de conflictos no son del todo satisfactorios. La GAC implica una nueva forma de gobernar, nuevos comportamientos, nuevas actitudes y nuevas estrategias para fomentar el diálogo y la negociación. La GAC es también un método preventivo, que tiene por objeto ir más allá del conflicto inicial e indagar en otros aspectos de la relación para localizar los posibles problemas de comunicación y, así, enseñar a las partes a relacionarse y a comunicarse de manera diferente a como lo han hecho; esto puede tener como resultado la detección precoz de posibles conflictos futuros. Asimismo, implica la puesta en marcha de una serie de técnicas y de procedimientos —para asimilar este deseo de encontrar soluciones a los problemas— que sean a la vez equitativos, eficaces, eficientes, estables y sabios. Entre las prácticas a aplicar, podemos encontrar un primer conjunto orientado a resolver un conflicto delimitado y puntual, así como otro conjunto de prácticas en el que el objetivo fundamental no es resolver una cuestión puntual, sino crear nuevas condiciones para buscar un consenso ciudadano. Estos procedimientos se caracterizan por potenciar la cooperación y la colaboración, así como la implicación de la comunidad en la solución de los conflictos y en la búsqueda del consenso.³

Las herramientas de la GAC tienen una larga tradición en Latinoamérica, los EE.UU. y Europa. Este conjunto de metodologías se ha ido ampliando en diferentes esferas de nuestras sociedades y, a causa de la excesiva litigación que colapsaba los procesos civiles, uno de los primeros campos en los que se aplicó fue la esfera judicial. Por ejemplo, en divorcios, custodias, reparto de bienes y otros temas que, por su carga emocional, no se habían resuelto en todas sus dimensiones y paralizaban la vía judicial. Y también se ha ido consolidando en otros muchos

3. Puede ampliarse esta información en la web del Grupo de Investigación y Estudio de los Conflictos (GREC) <http://www.grecmail.org/es/grec/gac.html>

campos como el escolar, el familiar, el intercultural. Resulta remarcable la apuesta política en el ámbito local, en lo que se refiere a la creación de *servicios municipales de mediación comunitaria*. De manera que figuras legalmente reconocidas como el arbitraje, la conciliación, la negociación o la mediación han permitido agilizar, desdramatizar y abaratar procesos, cuyos resultados, anteriormente no satisfacían a ninguna de las partes en disputa.

Posteriormente, ya en el campo de la seguridad, diferentes cuerpos de seguridad la han aplicado. En el caso concreto de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (en adelante PG-ME), en las Oficinas de Relaciones con la Comunidad (ORC) han aplicado de forma sistemática herramientas de mediación e interlocución en la atención a la conflictividad cotidiana.

La diversidad de contextos de aplicación y la variedad de profesionales que utilizan la mediación (profesionales de la psicología, la abogacía, la educación social, la antropología, el personal sanitario o de la educación...) han culminado en la reciente aprobación de la Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado.

La aplicación de los instrumentos de la Gestión Alternativa de Conflictos en el campo de la seguridad se presenta como un *reto* y una *oportunidad*. Un reto por lo que tiene de innovador, por la falta de experiencias y buenas prácticas y por las resistencias a los cambios (sobre todo con relación a la seguridad). Una oportunidad para aumentar la profesionalidad y la adecuación de la PG-ME a los nuevos tiempos y a la complicidad con la ciudadanía.

En consecuencia, no nos encontramos ante un fenómeno pasajero o una moda, sino ante un *cambio de paradigma* en las relaciones humanas, culturales y sociales: un cambio lento pero progresivo e imparable de reconocimiento social y de las instituciones que, más allá de las formas tradicionales, apuesta por la adopción de otras formas de resolver y transformar los conflictos mediante vías no adversarias.

Esto no excluye que la propia existencia de los conflictos requiera su gestión, transformación o resolución. En este sentido, la aplicación de la GAC aparece como un instrumento científico muy útil.

2. ¿QUÉ ES EL CONFLICTO?

Definir y tener claro el significado de *conflicto* nos ayudará a entender a qué nos enfrentamos y como trabajarlo.

El conflicto es un proceso «interactivo» que se produce en un contexto determinado. Es una construcción social, una creación humana, diferenciada de la violencia (pueden existir conflictos sin violencia, aunque no haya violencia sin conflicto), que puede ser positivo o negativo según como se aborde y se acabe, con posibilidades de ser conducido, transformado y superado (puede convertirse en paz) por las mismas partes, con la ayuda de terceras personas o sin ella, que afecta a las actitudes y a los comportamientos de las partes, en el que como resultado se producen disputas, acostumbra a ser producto de un antagonismo o

de una incompatibilidad (inicial, pero superable) entre dos o más partes, el resultado complejo de valoraciones, pulsiones instintivas, afectos, creencias, etc., y que expresa una insatisfacción o desacuerdo sobre cosas diversas (Fisas, 1998).

Otra definición es la que aportan Rubin, Pruitt y Hee Kim (1994), que definen el conflicto como la percepción de una divergencia de intereses, o la creencia que tienen las partes implicadas de que sus aspiraciones actuales no se pueden satisfacer de forma simultánea.

Si nos centramos en el conflicto público o colectivo vemos que, de una u otra forma, afecta a todo el mundo y está relacionado con las necesidades, intereses y demandas de las personas, que, a la vez, están condicionadas por los diferentes factores en el marco de un sistema político, y al que sobre todo los gobiernos (como institución que debe garantizar la estabilidad y la seguridad) pero también otras organizaciones —con la responsabilidad y la posibilidad, respectivamente— deben dar respuesta (Pastor, 2009).

En consecuencia, el conflicto por sí mismo no es negativo ni positivo, es una parte inherente de la condición humana. De hecho, muchas veces puede ser una oportunidad de cambio, de crecimiento personal, de transformación social. El conflicto y el cambio con mucha frecuencia van de la mano; las situaciones de cambio suelen generar conflictos, porque los factores que intervienen hacen temer por la situación establecida y eso provoca incertidumbre, inseguridad, desconfianza ante la nueva situación. En cambio, la vertiente positiva del conflicto se puede convertir en un elemento de motor y cambio social; las diferencias, las controversias no pueden hacer avanzar como sociedad. Es decir, la carga positiva o negativa del conflicto no depende de su misma existencia sino de la (in)capacidad de las partes para conducirlo y gestionarlo de una forma positiva.

2.1 ACEPCIÓN NEGATIVA FRENTE A ACEPCIÓN POSITIVA DEL CONFLICTO

Si hablamos de diluir, neutralizar o desactivar conflictos nos basamos en una percepción negativa del conflicto (y, por tanto, en coherencia con las medidas tradicionales para reprimirlo). Bajo esta perspectiva, un conflicto es una situación que es necesario ocultar, evitar o actuar ante él reactivamente. Esta concepción, a su vez, se basa en que sólo una de las partes dispone de todas las herramientas y de los recursos para resolverlo. Por extensión, se responsabiliza, culpabiliza y estigmatiza a unos y se deslegitima y victimiza a los otros. Sin embargo, esta visión del conflicto distorsiona la realidad porque no lo gestiona ni lo resuelve.

Por otro lado, es necesario prever que el consenso no es siempre posible. Esto se opone frontalmente a nuestra idea de sociedad democrática, teniendo en cuenta que ésta:

...para serlo realmente, necesita tanto del disenso como del consenso. La unanimidad es prácticamente imposible y el consenso estará formado por la mayoría. La prueba de fuego de una democracia es qué hace con la minoría disidente. (Zúñiga García-Falces)

Una manifestación, una concentración o un acto reivindicativo no es el conflicto en sí mismo, sino el síntoma, lo que se ve, lo que se manifiesta. Por tanto, desde esta concepción, la gestión de la expresión no indica la resolución de la problemática. Al contrario, una acepción positiva de esta expresión sería lo que permite valorar, visibilizar una realidad que es posible que antes fuera desconocida y que posteriormente podrá ser transformada. En cambio, existen otros conflictos —expresiones negativas del conflicto— que pueden estallar en el transcurso de esta expresión teniendo en cuenta que en su contexto pueden aparecer comportamientos antagónicos, cuya resolución no puede ser afrontada si no es desde una respuesta reactiva, en la que la utilización de las herramientas de la GAC se presenta, como mínimo, difícil.

Las expresiones colectivas de necesidades o intereses no satisfechos (manifestaciones, concentraciones, etc.), a pesar de que en muchos casos deriven en una cuestión de orden público,⁴ no pueden ser gestionadas desde una perspectiva exclusivamente operativa y policial, puesto que estas expresiones derivan de otros conflictos sociales, políticos, comunitarios, privados, etc. en los que han operado anteriormente diversos agentes y, en consecuencia, una gestión más transversal y corresponsable probablemente será más efectiva.

La acción colectiva propicia en muchos casos transformaciones sociales. Cambios que, una vez formalizados, predisponen a nuevas acciones políticas encaminadas a la mejora continua. El Estado se convierte en un apoyo para las demandas de la acción colectiva y, a la vez, en regulador de los efectos derivados de su expresión.

Son, por tanto, los puntos de conflicto respecto de determinados intereses y demandas, así como la forma de expresarlos y gestionarlos, lo que definen, como una característica más, al Estado y a las relaciones con los otros agentes sociales y económicos (Pastor, 2008).

Pongamos como ejemplo el conflicto que hubo sobre el espacio europeo de educación superior (EEES), conocido como Plan Bolonia, que provocó las reivindicaciones de una parte de la comunidad universitaria que se oponía al proceso y a su aplicación y que se convirtió en una cuestión de orden público cuando el conflicto se inició entre otros agentes sociales y políticos. La gestión previa del conflicto por parte de los actores implicados (consejerías afectadas, universidades, sindicatos y asambleas de estudiantes, medios de comunicación) fue deficiente en la aplicación de la GAC, no se consiguió una resolución positiva y derivó en una expresión reivindicativa en las calles y en una posterior actuación policial.

4. El concepto de orden público ha tenido diversos significados, interpretaciones y acepciones; el más significativo después de la Constitución de 1978 es «para definir la misión de los cuerpos de policía se ha abandonado el concepto de orden público, que queda sustituido ahora por el concepto de seguridad pública o seguridad ciudadana». En consecuencia ya no se denominan «fuerzas del orden público» como se llamaban los cuerpos policiales en la época franquista y ahora se llaman «fuerzas y cuerpos de seguridad» tal como recoge el artículo 104 de la Constitución [Carmen Chinchilla Marín, en el prólogo a *Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*. Madrid: editorial Tecnos, 1986].

Esto nos lleva a concluir que la gestión de los conflictos debe tener un carácter *preventivo, transversal y corresponsable* en el que se impliquen todas las partes para evitar la no-resolución y la expresión negativa del conflicto. De aquí también la necesidad de innovar en las formas de «restauración» del orden público; la acción exclusivamente reactiva forma parte de modelos obsoletos de seguridad enfocados a «soluciones parciales» y a corto plazo. Es necesario buscar, adaptar y aplicar métodos alternativos de gestión y transformación de conflictos que impliquen la interacción dinámica entre la ciudadanía y las partes en conflicto, y, como último recurso, los cuerpos de seguridad. Como ya se ha expuesto anteriormente, el conflicto es inherente a la condición humana. Su carga positiva o negativa no está condicionada por su existencia, sino por la capacidad o incapacidad de transformarlo y gestionarlo. Porque el fracaso en la transformación positiva de los conflictos es lo que nos conduce a la violencia (Galtung, 1996).

En consecuencia, es importante resaltar que la aplicación de la GAC en lo que hace referencia al orden público, en ningún caso, puede buscar la no-expresión de la reivindicación, el ejercicio del derecho. Lo que propicia la GAC son las condiciones que todas las partes creen necesarias para que de su ejercicio no deriven efectos colaterales perniciosos, garantizando los derechos y libertades fundamentales.

3. FUNDAMENTOS BÁSICOS PARA LA APLICACIÓN DE LA GAC

Existen unos requisitos previos indispensables para aplicar los instrumentos de la GAC en el orden público: el conocimiento del *entorno y del contexto social; la ruptura de estereotipos, estigmas y prejuicios, y el encaje con un modelo de seguridad preventivo*.

3.1 CONOCIMIENTO DEL ENTORNO Y DEL CONTEXTO SOCIAL EN EL QUE SE ACTÚA

El contexto social, político y económico provoca situaciones de descontento que se expresan de diversas formas reivindicativas en las calles; por ese motivo resulta indispensable conocerlo. Los cuerpos de seguridad interactúan con las dinámicas sociales y económicas del país al que sirven. Y en muchos casos acaban actuando, en última instancia y como último recurso, en diferentes conflictos que ponen en peligro el orden público, a la vez que garantizan los derechos y libertades de la ciudadanía.

Las unidades especializadas y los mandos responsables de las decisiones operativas deben tener conocimiento de la naturaleza, las causas y los factores del conflicto. Este conocimiento cualitativo permitirá generar las herramientas necesarias para minimizar las consecuencias negativas del conflicto y actuar con más eficacia. Este conocimiento aporta elementos cualitativos a las unidades de inteligencia, para hacer frente de manera más eficaz a las expresiones negativas de los conflictos y para planificar las actuaciones de forma más estratégica y

menos reactiva. El modelo preventivo también nos aporta incorporar la visión de otros agentes sociales.

Un ejemplo claro del contexto social actual es la *crisis económica*, que provoca que muchos de los conflictos que se derivan desencadenen expresiones que afectan al orden público; concretamente se trata de movilizaciones sociolaborales reivindicativas, con unas situaciones que ponen en evidencia una crispación social que se trasladará a nuestras calles.

El conocimiento del entorno también es importante, más allá del contexto temporal, por los actores que participan en él. Los movimientos sociales son unos de los actores que se expresan de formas no convencionales en el espacio público. Por su importancia en nuestro país es una de las partes fundamentales del conocimiento de este entorno.⁵

Ibarra, Gomà y Martí (2002) definen el movimiento social como:

...un actor político colectivo de carácter movilizador (y, por tanto, un espacio de participación) que persigue objetivos de cambio a través de acciones (generalmente no convencionales) y que, para hacerlo, actúa con cierta continuidad, con un nivel alto de integración simbólica y con un nivel bajo de especificación de funciones, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variables. Por tanto, un movimiento social es un agente de influencia y persuasión que desafía a las interpretaciones dominantes sobre diversos aspectos de la realidad.

Una vez definido académicamente qué entendemos por *movimiento social*, lo podemos clasificar en categorías muy diversas, con la misma diversidad que tienen los movimientos sociales. Sin embargo, de forma genérica puede decirse que existen movimientos sociales *sistémicos*, que juegan según las reglas de juego establecidas por el sistema, o los *antisistémicos*, que no aceptan los canales habituales de expresión previstos legalmente. También hay movimientos que, en función de sus mecanismos e instrumentos de protesta, definiremos como *pacíficos* o *violentos*. Existen movimientos sociales que aportan propuestas y que tienen decálogos de principios y otros que simplemente manifiestan su disconformidad con alguna situación sin presentar alternativas. También podemos clasificar los movimientos sociales en función de sus orígenes, es decir, hay algunos que se generan espontáneamente a raíz de realidades diversas y que probablemente desaparecerán con la situación que las generó, y hay otros que desde sus inicios tienen voluntad de permanencia y que dispondrán de una estructura y una organización que facilitará su acción y cierta perduración en el tiempo.

Los comportamientos tampoco son homogéneos o lineales. Estos suelen fluctuar, dependiendo de los períodos y de los contextos nacionales e internacionales;

5. En Cataluña conviven más de cuarenta y seis mil entidades registradas y muchas más que no constan en el registro de entidades (plataformas, redes, etc.) que han tenido históricamente un papel fundamental en el progreso de nuestro país. Y, de éstas, el que se conoce como movimiento por la paz es mayoritario: las movilizaciones de 2003 hicieron que el mundo reconociese a Barcelona como capital mundial de la paz por el gran número de personas que participaron.

es decir, en algunos momentos tienen una gran visibilidad social y protagonismo político y en otros momentos, no.

Saber comprender y conocer esta diversidad de movimientos sociales es fundamental para actuar, teniendo en cuenta que como partes en conflicto se identifican a sí mismos con intereses y necesidades comunes; muestran diversas posturas respecto a las problemáticas que los movilizan y a las partes que consideran corresponsables en su resolución.

Con mucha frecuencia en la historia social y política de nuestro país y de todas partes, esta presión ha sido la que ha condicionado las agendas políticas y ha transformado las sociedades.⁶

En consecuencia, el transcurso de la historia nos demuestra que es importante que en una sociedad moderna existan puntos de vista no coincidentes con los mayoritarios, dado que una sociedad compleja como la nuestra tiene que disponer de puntos de vista que sean «divergentes» de los mayoritarios y que colaboren para mejorar nuestras sociedades.

La teoría desarrollada por Putnam⁷ establece que las sociedades ricas son las que cuentan con *capital social*, entendido este como la red de relaciones entre personas y colectivos. Cuantos más colectivos, movimientos sociales e interacciones entre ellos se produzcan, más rica es una sociedad.

Por otro lado, Durkheim, uno de los fundadores de la sociología moderna, dijo que «algunas conductas socialmente reprobables eran las que hacían evolucionar la sociedad». En aquel momento sus ideas fueron mal interpretadas y fue acusado de haber afirmado que «los delincuentes y la delincuencia eran el motor que hacía avanzar a la sociedad». Pero en realidad Durkheim quería decir que algunas prácticas y algunas costumbres que una minoría cuestiona, rechaza o bien practica de forma diferente, al final son absorbidas por la mayoría de la sociedad y se convierten en «normales», colectivas.

Históricamente, estos puntos de vista, contrarios a los mayoritarios, como consecuencia de los prejuicios y los estereotipos, han sido tipificados como comportamientos delictivos como podría ser el caso del apoyo a la homosexualidad y la lucha por la igualdad de derechos de las mujeres, entre otros. Podemos comprobar, por otro lado, como ante determinados cambios políticos y sociales se han aceptado y descriminalizado conductas que anteriormente eran consideradas «peligrosas» por la sociedad.

Como sociedad tenemos el reto de separar estos movimientos de motor social, a pesar de que no se sintonice con sus reivindicaciones, del resto de

6. Por ejemplo, el papel de las mujeres feministas del siglo pasado que eran tipificadas como miembros de colectivos «antisistema» y que actualmente son posturas asumidas por la mayoría de la ciudadanía. Lo mismo ha sucedido con reivindicaciones de tipo social y de derechos civiles. Otro ejemplo paradigmático lo encontramos, también, en los primeros movimientos del ecologismo que formaban parte de los llamados movimientos alternativos y que posteriormente se han constituido en plataformas políticas y sociales.

7. El concepto *capital social* es relativamente nuevo. Aunque encontramos trabajos de principios del siglo pasado que citan el concepto, no será hasta James Coleman en la década de los noventa que se inicie un estudio riguroso sobre este concepto. Muchos autores como Fukuyama, Putnam, Portes y otros han desarrollado el concepto.

colectivos que hacen uso de la violencia⁸ como instrumento de reivindicación para alcanzar sus objetivos. Un esfuerzo que deben realizar los propios movimientos sociales, separando y poniendo en evidencia estos colectivos que utilizan la violencia y que tienen actitudes al margen de la ley, vulnerando los derechos de otras personas. Los cuerpos de seguridad también tienen que diferenciar entre los diversos colectivos, sin caer en los estereotipos, los estigmas y los prejuicios que, a menudo, acompañan a estos grupos y sus reivindicaciones.

Una vez comprendido el contexto en el que se produce el conflicto, es necesario realizar un esfuerzo para obtener la máxima información de calidad sobre la realidad global, en beneficio de la profesionalidad y el rigor en la actuación de todos los actores sociales, para romper prejuicios mutuos entre las partes que normalmente entran en conflicto en temas de seguridad: sociedad civil y ciudadanía de un lado, y fuerzas de seguridad del otro.

Otro elemento más a tener en cuenta son las relaciones y los lazos internacionales de los movimientos sociales.⁹ En definitiva, de qué forma el contexto y las agendas internacionales afectan localmente en un mundo globalizado. Esta relación y traslación de actividades se ve facilitada por el uso de las nuevas tecnologías que mejora los intercambios de experiencias y hace que la influencia internacional sobre lo nacional y lo local sea superior.

Nuestro entorno inmediato se circunscribe en un mundo globalizado que tiene una incidencia directa, a través de cumbres, foros sociales y otras redes y campañas internacionales que llegan a acuerdos y marcan tendencias e influyen, en buena medida, en las agendas locales.

3.2 ESTEREOTIPOS, ESTIGMAS O PREJUICIOS

Los estereotipos, los estigmas y los prejuicios son «valores» negativos, hechos subjetivos y condicionantes de interpretaciones y percepciones subjetivas, que con demasiada frecuencia actúan como generadores o potenciadores de los efectos negativos de los conflictos. Nuestro rigor en interpretarlos nos dará elementos para un conocimiento más real de los conflictos.

El primer prejuicio fundamental que es necesario romper es el que argumenta que la policía es un cuerpo represor y no un cuerpo garante de derechos y libertades. Este prejuicio reduce el prestigio de la policía con el riesgo que eso supone en un Estado de derecho.

La raíz de este prejuicio se encuentra en varias razones; en la propia historia del Estado español, la joven democracia y las connotaciones que dejó la policía en la época de la dictadura franquista, porque una parte de la ciudadanía durante el franquismo luchó contra el régimen dictatorial y, por extensión, contra el cuerpo

8. Galtung (1969) afirma que la violencia está presente cuando los seres humanos se encuentran influenciados de tal forma que sus relaciones efectivas, somáticas y mentales están por debajo de sus realizaciones potenciales. Así, la violencia aparecería cuando por motivos ajenos nuestras voluntades no son lo que podrían ser o no tenemos lo que deberíamos tener.

9. Cumbres internacionales, foros sociales mundiales, redes de boicot internacional, etc.

policial que lo sustentaba, para alcanzar sus derechos y libertades. Otro motivo que alimenta el prejuicio es la potestad que la ley atribuye a la policía del uso exclusivo de la fuerza, que debemos contextualizar en situaciones muy concretas y sometidos siempre a la proporcionalidad, la congruencia y la oportunidad. La instrumentalización partidista de los temas de seguridad, y a veces de las fuerzas de seguridad, incentiva el prejuicio y hace que se reduzca su prestigio. Igualmente, otro elemento que condiciona en positivo o en negativo este prejuicio es el trato mediático de los conflictos relacionados con la seguridad.

Con el fin de contrastar estos hechos subjetivos con rigor y responsabilidad es necesario contextualizar el cuerpo de Mossos d'Esquadra en un sistema democrático, teniendo en cuenta que en un sistema democrático los miembros de los cuerpos de seguridad son trabajadores y trabajadoras sometidos a un régimen laboral y disciplinario al servicio de la ciudadanía. La policía realiza contribuciones positivas para que las personas puedan disfrutar plenamente de sus derechos, evita la comisión de delitos, garantiza que las personas puedan ejercer sus derechos civiles y políticos, como el derecho de manifestación, y en definitiva tiene un papel indispensable para garantizar y consolidar la democracia y el Estado de derecho.

Dicho esto, los cuerpos de seguridad y las instituciones también deben romper prejuicios y estereotipos frente a los diferentes colectivos sociales y otros «alternativos» y reivindicativos que ejercen de manera pacífica su derecho a disentir y a oponerse al sistema, y frente a los colectivos más vulnerables. En consecuencia, hay que insistir en la necesidad de rechazar la idea de que la existencia de algunos movimientos por sí misma es negativa.

El conocimiento mutuo real y riguroso, libre de hechos subjetivos, nos dará las herramientas para diferenciar a los violentos de los pacíficos, que se corresponsabilizan de las problemáticas sociales, proponen alternativas y actúan como motores de transformación social. De esta forma también conseguiremos mejorar el servicio a la ciudadanía, la valoración de la función policial y la eficacia de las fuerzas de seguridad, en definitiva, la garantía real del libre ejercicio de derechos y libertades.

3.3 EL MARCO DEL MODELO DE SEGURIDAD PREVENTIVO

Genéricamente, en nuestra sociedad, independientemente del segmento de población o la identificación ideológica, la labor de la policía ha ido evolucionando desde el papel tradicional de mantenimiento del orden y de la seguridad hacia formas de interrelación con la sociedad basadas en el *servicio a la ciudadanía*.

Esta característica de la policía de la sociedad moderna (a partir de la Segunda Guerra Mundial) viene dada por las funciones propias de la policía: cuerpo con presencia permanente en el territorio, con capacidad de intervención, versatilidad de sus miembros, disposición de recursos técnicos adecuados (telecomunicaciones, vehículos, etc.) y que dedica una parte de su actividad a la prevención y la persecución del delito. El resto del tiempo lo ocupa en lo que se conoce como *servicio a la ciudadanía*, que se fundamenta en una formación transversal, que incluye formación en valores, derechos humanos, ética policial, conocimiento social, y también en su labor policial, operativa y táctica específica. Esta formación permite a los

cuerpos de seguridad estar en constante adaptación a los nuevos retos emergentes y tener los instrumentos para gestionarlos, mejorando así la eficiencia y eficacia y, en consecuencia, la mejora del servicio a la ciudadanía.

4. LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD Y LA (IN)SEGURIDAD REAL

Como dice Bauman:

Las sociedades más seguras son las más atemorizadas. Padecemos inseguridad, miedos y pesadillas que emanan de los procesos sobre los que no tenemos ningún control, que sólo conocemos parcialmente y que estamos convencidos que somos demasiado débiles para dominar. Todo se reduce a una vaga sensación de inseguridad. La imprecisión de las amenazas nos lleva a la sobresaturación de las fronteras con una tarea que no pueden cumplir. Se espera que reduzcan o eliminen aquella inseguridad de la que no controlamos los orígenes.

Cuando Bauman habla de inseguridad piensa en un fenómeno más amplio, que queda mejor expresado con la palabra alemana *unsicherheit*. Para traducir completamente el significado son necesarias tres palabras: *incertidumbre, inseguridad y peligrosidad*.

Pero tenemos que diferenciar las cosas, porque no podemos representar como un problema de inseguridad delincencial lo que, en realidad, son inseguridades más de tipo social y económico, relacionadas con la vulnerabilidad que nos produce la deriva del mundo actual hacia la precariedad laboral, la desregularización, la mercantilización, las carencias del sistema educativo y la individualización total, con la crisis de los vínculos tradicionales de solidaridad entre las personas (familares, vecinales o sindicales, de comunidad), entre otras.

En consecuencia, aunque seguirá siendo importante el papel de la policía como «garante» de la seguridad ciudadana, cada vez más la sociedad pide que los miembros de la policía tengan una buena relación con la ciudadanía y se fortalezca la cooperación con los representantes de la sociedad en todos los ámbitos (institucional, asociaciones empresariales, de vecinos, de colectivos diversos).

Uno de los retos que tienen los cuerpos de seguridad es como conseguir hacer frente a la percepción de inseguridad, a la vez que a la realidad social cambiante y a los nuevos retos que presentan nuestros días. No existen recetas prefabricadas, pero tenemos algunos instrumentos que minimizarían las consecuencias del conflicto en el peor de los casos y que lo resolverían en el escenario óptimo. Un camino largo y con resultados no inmediatos. Así, una de las respuestas puede ser incorporar en los métodos de acción medidas alternativas e innovadoras en la *resolución efectiva* de algunos de los conflictos y riesgos inherentes a nuestra sociedad, complementarios a la estricta aplicación de las leyes y al uso de la fuerza proporcional.

Porque resulta evidente que existe una dificultad para ofrecer respuestas al abanico de problemas que se producen en una sociedad cada vez más plural,

multiétnica y cambiante, sin que se añadan consecuencias negativas al conflicto y que no sitúen a los cuerpos de seguridad en el centro del mismo conflicto. De aquí surge la necesidad de buscar nuevos instrumentos y métodos de trabajo innovadores.

El modelo de seguridad de la PG-ME se fundamenta en diversos elementos, muchos de ellos innovadores, pero siempre con la premisa que la seguridad es un elemento fundamental de la democracia y del Estado de derecho. Un modelo policial comunitario o de proximidad, que trabaja en la línea de la prevención más que en la reacción estricta con dos vertientes primordiales: la detección de problemas y conflictos y la solución de los mismos a partir de las herramientas y los métodos tradicionales y aportando otros nuevos, como la resolución alternativa de conflictos, que no trabaja sólo sobre el efecto sino sobre la causa de los conflictos.

Hablar de prevención, fortaleciendo la comunicación por delante de la reacción; el diálogo y la participación, como contacto con la realidad sociocultural huyendo de la imposición, el desconocimiento y el aislamiento. En definitiva, aplicar métodos preventivos de resolución o transformación de conflictos y generación de complicidades y corresponsabilidades. En las políticas de seguridad, concebidas como parte del ámbito de las políticas sociales, el tema de la prevención es fundamental.

Desde las políticas de seguridad se contribuye a la convivencia pacífica y democrática, entendiendo que las desigualdades sociales, los problemas de convivencia, los nuevos retos, no se pueden resolver sólo con el Código penal, con medidas represivas y punitivas.

¿Cómo se incorpora la resolución de estos conflictos dentro de la actuación policial? Resulta evidente que no exclusivamente por las estrategias de policía reactiva (respuesta rápida a los hechos delictivos) ni proactiva (actuar donde se encuentra el problema y evaluar la efectividad de la respuesta) sino entrando dentro de la «policía comunitaria» o de la «policía orientada al problema», que es la que pretende involucrar a la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas, que escucha, que interviene de forma coordinada con otros operadores sociales. En definitiva, el diálogo, la iniciativa policial, la previsión de acontecimientos y el contacto constante con las instituciones y las entidades asociativas es una labor que desarrollan las Oficinas de Relación con la Comunidad (ORC) de la PG-ME. No tenemos que recorrer mucho camino, sólo es necesario dar un paso más allá.

5. ¿DE QUÉ HERRAMIENTAS DISPONE LA GAC?

Uno de los núcleos de trabajo que es necesario potenciar es la *prevención*, que se debe fundamentar en diversos instrumentos a consolidar como son, entre otros, la *mediación*, que permite la corresponsabilización, y la mejora de la cohesión social, a la vez que nos sirve para hacer frente a los nuevos retos emergentes de nuestra sociedad. En este caso, mediante la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, se crea el Consejo de Seguridad de Cataluña, como órgano consultivo y de participación superior en

Cataluña en materia de seguridad, que se estructura como un espacio de participación de las entidades más representativas de Cataluña, para promover la corresponsabilización alrededor de las políticas públicas de seguridad y garantizar la deliberación y el diálogo con la sociedad civil para mejorar la seguridad pública de Cataluña desde el consenso.¹⁰

Otros métodos son el *diálogo*, la *facilitación*, la *interlocución* y la *mediación*, que permiten diluir conflictos y desactivarlos, aumentando el entendimiento entre las partes, así como aportando conocimiento mutuo indispensable y, al mismo tiempo, actuando de forma proporcional y eficaz.

Estos métodos de la GAC, que utilizaremos en función de la naturaleza del conflicto, tienen todos un carácter preventivo. La prevención del delito y de las expresiones negativas de los conflictos, así como el mantenimiento del orden público, forman parte de las funciones más destacables de la policía. En consecuencia, una óptima preparación en fórmulas de gestión alternativa de los conflictos permite diluir disputas, mientras que una actuación represiva clásica puede ocasionar un aumento de la tensión entre las partes que dificulte aún más la adopción de un acuerdo y la resolución posterior del problema. Además, puede provocar también consecuencias colaterales que reduzcan las posibilidades de éxito. Al mismo tiempo, actuaciones como estas últimas pueden tener repercusiones negativas en la imagen de los cuerpos policiales, así como consecuencias mediáticas y judiciales.

En consecuencia, es más recomendable el uso de herramientas que faciliten el acuerdo. Para poder llegar ahí son necesarios el establecimiento y la mejora de la comunicación entre las partes, algo que se convierte en una acción prioritaria en el momento de conocer las circunstancias que rodean a un colectivo determinado y los diferentes individuos que lo integran.

5.1 PROCESO

El proceso de aplicación de la GAC se inicia a petición de la sociedad o de instituciones en diversas tipologías de casos: en conflictos entre particulares (empresas, trabajadores) o bien entre instituciones y particulares (reivindicaciones sociales opuestas a una política pública). En algunos casos se actúa de oficio cuando se prevé que un conflicto puede tener expresiones negativas en temas de orden público (prevención de conflictos lineales en el tiempo y programados: fiestas mayores, conflictos laborales).

10. Las vocalías permanentes del Consejo de Seguridad de Cataluña son: los sindicatos que tengan la consideración legal de más representativos de Cataluña; las entidades empresariales más representativas; las entidades municipalistas; el Consejo de los Colegios de Abogados de Cataluña; el Colegio de Periodistas de Cataluña; la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña; el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña; el Consejo Nacional de Mujeres de Cataluña; el Consejo de la Tercera Edad de Cataluña; el Consejo Asesor de la Inmigración o el órgano que lo sustituya; el Consejo Nacional de Lesbianas, Gais y hombres y mujeres bisexuales y transexuales. Y, si así lo acuerda el Estado, de la Administración del Estado y de la judicatura y la fiscalía. Al menos un miembro de cada uno de estos organismos: Comisión de Protección Civil de Cataluña, Consejo Asesor de Estrechos y Actividades Recreativas, Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia.

Cuando se ha identificado el conflicto se entra en contacto con las partes de forma coordinada con los mandos del operativo para detallar cuáles son las peticiones de las partes y los límites de la negociación (identificación del conflicto y de sus posibles expresiones negativas).

En cuanto tenemos el mapa de situación y contexto, se inicia la aplicación de la GAC, explicando las divergencias y los límites a las partes, así como las «reglas» del proceso. En el momento en que se disponga de toda la información, se replantea la situación, que consiste en proyectar los diferentes escenarios posibles. Finalmente, si todo se desarrolla favorablemente, se llega a una resolución satisfactoria y, en caso contrario, se informa a las partes que el proceso ha finalizado y se procede al operativo policial.

5.2 CONTINGENCIAS DE LOS PROCESOS

Uno de los requisitos del proceso para la aplicación de la GAC es la cooperación y la voluntariedad de las partes afectadas en la aplicación de los mecanismos de resolución de conflictos. Una vez las partes están dispuestas a cooperar voluntariamente, hay que detectar interlocutores legítimos de las mismas, con suficiente representatividad y capacidad de incidencia en ellas.

El proceso requiere necesariamente un tiempo de aplicación y el máximo respeto. Cuando se inicia el proceso de negociación es necesario disponer de tiempo y, sobre todo, se debe respetar este período, porque la palabra y la credibilidad son fundamentales para generar confianza, que es una de las bases del mismo proceso y de su éxito.

Evidentemente es necesario atenerse estrictamente al cumplimiento de la legalidad. El margen de la negociación se establece en coordinación con los mandos operativos, que son siempre los que establecen los límites de la negociación. Si estos no se observan, por razones de seguridad u oportunidad, la negociación se suspende.

Otro requisito es que las partes y los responsables estén legitimados y que dispongan de un espacio en el que crear el clima propicio para la gestión del conflicto. Y, en último lugar, la aceptación explícita de las normas del proceso: los límites y las aportaciones.

5.3 ALGUNOS DE LOS VALORES NECESARIOS PARA LA APLICACIÓN DE LA GAC

Según Galtung «no existe alternativa a la transformación *empática*, *no violenta* y *creativa* de un conflicto». El uso de las herramientas que facilitan el acuerdo, la aplicación de la GAC, exploran el conflicto mediante el diálogo, la palabra, la comunicación, el uso de la empatía (con todas las partes), la no violencia y la creatividad (para trascender las contradicciones) en el conflicto, para encontrar caminos que trasciendan las incompatibilidades.

El mismo Galtung (1997) define la *empatía* como la capacidad para comprender con profundidad, cognitiva y emocionalmente, al otro y a su lógica. La *no-vio-*

lencia es la doble capacidad de resistir tentaciones para comprometernos o recomendar el uso de la violencia. La *creatividad* es la capacidad para ir más allá del marco de las partes en conflicto (incluso de uno mismo), abriendo nuevos caminos para concebir relaciones sociales entre las partes.

También es muy necesario fomentar la *cooperación* entre las partes *para llegar a acuerdos* que satisfagan sus aspiraciones. Este valor que predispone a las partes a trabajar conjuntamente para la resolución de su conflicto no es sólo coyuntural, sino que se convierte en un marco relacional adecuado para el futuro. Al mismo tiempo es importante que exista *voluntariedad* como un principio que optimiza los recursos destinados, teniendo en cuenta que la libre participación de las partes activa su corresponsabilidad ante el proceso y los resultados obtenidos. Además, es indispensable el *conocimiento mutuo* y riguroso de las partes, libres de prejuicios.

También es imprescindible valorar la importancia de la *neutralidad* y la *imparcialidad* de quien aplica la GAC cuando existe un conflicto entre las partes. Es importante que el o los responsables de gestionar el conflicto no tengan ningún interés particular en el tema que se debate ni en el hecho que gane una posición determinada.

Finalmente, es necesario destacar que la aplicación de la GAC, si alcanza el objetivo, propicia un ahorro económico y agiliza el proceso.

6. ÁREA DE INTERLOCUCIÓN Y MEDIACIÓN (AIM) DE LA PG-ME

El Área de Interlocución y Mediación de la PG-ME (en proceso de creación) articulará y aplicará técnicas propias de la GAC, adaptadas a la tipología de conflictos, para mejorar su actuación en escenarios que se prevén conflictivos para llegar a soluciones preventivas diferentes de la intervención reactiva, siempre que sea posible. En definitiva, *actuar en la detección, prevención y resolución de conflictos que se puedan generar en el espacio público, de forma coordinada con las diferentes unidades de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, mediante la actividad de transformación de conflictos.*

Con la implantación de esta política pública mediante el AIM se preve mejorar las relaciones entre la ciudadanía y la PG-ME, creando complicidades, favoreciendo el conocimiento mutuo y fortaleciendo los canales de comunicación ya establecidos entre la sociedad. Un instrumento fundamental para mejorar el equilibrio entre el derecho fundamental a manifestarse y los derechos del resto de la ciudadanía, minimizando los conflictos que derivan de las movilizaciones (cortes de tráfico, recorridos, actos, reivindicativos).

El AIM se concibe como un instrumento para:

- mejorar la prevención y la detección de las expresiones negativas del conflicto,
- evitar y minimizar las consecuencias negativas de estas expresiones,
- rebajar la escalada de violencia,

- diseñar estrategias operativas más enfocadas y proporcionales a los colectivos, con el ahorro consiguiente de recursos humanos y económicos a medio y largo plazo.

En definitiva, una aportación a la mejora de la convivencia pacífica y democrática, conociendo mejor la realidad sociocultural y teniendo más instrumentos para adaptarse a los nuevos retos sociales. También, la participación ciudadana y la corresponsabilidad de la sociedad en las políticas públicas de seguridad, y que las partes se comprometan con las consecuencias de los conflictos y en la resolución de los mismos.

6.1 LOS CAMPOS POTENCIALES DE ACCIÓN

Los campos potenciales de acción a desarrollar y protocolizar por la AIM son, por un lado, las *intervenciones en conflictos de convivencia* que afecten, o se prevea que puedan afectar, al campo del orden público; por el otro lado, en las *manifestaciones*, negociando los cambios de recorrido, informando de la denegación de permisos, actuando como interlocutores con las organizaciones convocantes para garantizar apropiadamente el servicio de orden y gestionar las cuestiones sobrevenidas en el transcurso de la movilización.

Otro campo potencial de actuación es la *intervención preventiva* en actos festivos masivos programados (fiestas de barrio, por ejemplo) y tantas otras intervenciones, negociaciones en conflictos sociales, de desobediencia o resistencia civil.

6.2 VALORACIÓN DE LOS CASOS REALIZADOS

En las más de cien actuaciones que se han llevado a cabo desde el año 2007 existen dos tipologías que se pueden identificar en el momento de realizar la evaluación:

- las actuaciones en las que se han cumplido los requisitos que hemos mencionado antes: por ejemplo en el conflicto laboral entre la empresa Nissan y el personal afectado por el ERE, Pirelli, Seat, Plataforma Aturem la Guerra, otras ONG y comités de empresa;
- y las actuaciones en las que no se daban las contingencias de los procesos.

En este momento en el que el Área de Interlocución y Mediación de la PG-ME aún se encuentra en proceso de formalización y estructuración, las experiencias han sido positivas, pero es difícil realizar la valoración en términos cuantitativos y cualitativos. Lo que sí se puede constatar es que ha habido casos en los que se ha gestionado el conflicto y se han minimizado las consecuencias negativas. Y ha habido otros casos en los que la valoración de las partes en conflicto y de otros actores colaterales ha sido muy positiva ante el ofrecimiento de participar en un proceso para su gestión positiva y ante la actuación de la PG-ME durante este proceso.

Nos encontramos ante un camino a recorrer, que ya han iniciado las Oficinas de Relación con la Comunidad y muchas buenas prácticas y buenas voluntades dentro de la PG-ME y que ahora es necesario protocolizar, para extenderlas y fortalecerlas, así como para dotar a las diferentes unidades y regiones del apoyo especializado en resolución de conflictos.

Un camino hacia la salida negociada de los conflictos y el fortalecimiento de los valores del diálogo y la comunicación con el objetivo final de mejorar la convivencia y la calidad de vida de la ciudadanía. En definitiva, el convencimiento que la palabra, el diálogo y el acuerdo hacen posible una negociación que minimiza los efectos negativos de los conflictos y que llega a muchas más personas, cohesionando el país, mejorando la calidad de vida de las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Z. *La sociedad individualizada*. Madrid: Cátedra, 2001.
- FISAS, V. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria, 1998, p. 29-30.
- GALTUNG, J. «Violence, Peace and Peace Research», *Journal of Peace Research*, 3, 1969, p. 167-192.
- GALTUNG, J. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1996, p. 58.
- GALTUNG, J. *Conflict transformation by peaceful means (the Transcend Method)*. Ginebra: United Nations Disaster Management Training Programme, 1997, p. 28.
- IBARRA, P.; MARTÍ, S.; GOMÀ, R. *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria, 2002.
- PASTOR, X.; PERIS, C. *La mediació comunitària i la gestió alternativa de conflictes. De les experiències a les bones pràctiques: facilitar la governabilitat*. Maià Montcal: Ed. Centaures del Desert, 2007.
- PASTOR, X. *Les organitzacions del tercer sector i la gestió del conflicte públic*. Módulo 4 del Posgrado de Resolución de Conflictos Públicos y Mediación Comunitaria de la Universidad de Gerona, 2008.
- PASTOR, X. «Acord i consens. La mediació comunitària i la gestió alternativa de conflictes a Catalunya». En: D. A. *Materials del Llibre blanc de la mediació a Catalunya*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, 2009.
- RUBIN, J. Z.; PRUITT, D. G.; HEE KIM, S. *Social conflict: escalation, stalemat and settlement*. [2a ed.] Nueva York: McGraw Hill, 1994.
- ZÚÑIGA GARCÍA-FALLES, N. «Calidad democrática en sociedades multiculturales: el debate sobre los derechos». *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 99, 2007, p. 75-89.