

Josep M. Lahosa.

Secretario Ejecutivo del Fórum español de prevención y seguridad urbana

INTRODUCCIÓN

La conferencia estratégica del Fórum español para la prevención y la seguridad urbana, celebrada en Sevilla en enero de 2008, puso de manifiesto como la seguridad es uno de los elementos claves para el desarrollo democrático y socialmente sostenible de la ciudad.

En este sentido se constató que si bien las ciudades son el medio en el que se reproducen tensiones y conflictos, y que estos generan incertidumbre ante el peligro, la respuesta a esta inseguridad no puede estructurarse en base a la reproducción de la exclusión, debe ser una respuesta integral en la que se articulen objetivos sociales, económicos, culturales, urbanísticos, educativos y de sostenibilidad al objeto de fortalecer las capacidades de recuperación social, también del conflicto, y la confianza de las personas en sí mismas, en los demás y en el sistema público y democrático.

Asimismo la declaración “Seguridad, ciudad, democracia” del Fórum Europeo de seguridad, plantea como la seguridad es un bien común esencial, estrechamente vinculado con otros bienes comunes como la inclusión social, el derecho al trabajo, a la salud, la educación y la cultura. En es este sentido es exigible sustituir cualquier estrategia que utilice el miedo por otras que favorezcan una ciudadanía activa, una adaptación del territorio urbano y el desarrollo colectivo de la convivencia. El acceso a los derechos favorece el derecho a la seguridad.

Conscientes del peligro que la criminalidad en todas sus formas supone para el mantenimiento del equilibrio social, jurídico, cultural y político, el Fórum Europeo plantea que se pongan en funcionamiento políticas globales eficaces e integradas que tengan como objetivo luchar contra los efectos de la criminalidad y también contra sus causas, como la exclusión social, las desigualdades económicas y la discriminación en cuanto a derechos.

Así pues, en ambos debates se concluye que la cuestión, no es tanto la seguridad/inseguridad urbana sino cómo se afronta, de modo que la convivencia, la inclusión social y la democracia queden reforzadas en unas ciudades cada vez más complejas y diversas. Por ello, los gobiernos locales deben articular políticas socialmente inclusivas, políticas, que en el ámbito de la seguridad, deben articularse en torno a cuatro finalidades:

- a) Protección a las personas para que se produzca una completa apropiación ciudadana de la ciudad y de los espacios públicos, para que sean plenamente espacios de relación de calidad entre todas las personas sin exclusión por razones de edad, género o procedencia social, cultural o geográfica, o por situación de dependencia.
- b) Prevención social y política de inclusión social orientada a la promoción social de las personas y la cohesión social y territorial de la ciudad.

- c) Fortalecimiento de los valores y actitudes cívicas de respeto, tolerancia, solidaridad y colaboración que permitan una mayor interacción entre todos y todas, y eviten la segregación sociocultural, el etiquetaje y la exclusión social.
 - d) Recuperación social de las personas infractoras, en especial a través de prestaciones en beneficio de la comunidad.
-

La gestión urbana pone de manifiesto la complejidad de la percepción que los ciudadanos tienen de la seguridad. En este sentido cualquier política de seguridad urbana debe dirigir su respuesta no sólo a la reducción de la delincuencia sino también a mejorar la percepción social de la seguridad, debe influir en la construcción de una sociedad tolerante, solidaria, participativa y corresponsable de las políticas públicas. El objetivo es prever políticas de anticipación a los conflictos que se generan en la vida en comunidad, además de gestionarlos en el caso que se produzcan.

Y es en esta vocación de anticipación que hay que poner de manifiesto dos aspectos esenciales: por una parte el espacio en el que se produce el conflicto y en el que deben ponerse en marcha los recursos necesarios para recuperar o restablecer las relaciones distorsionadas: el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos; por la otra la necesidad de aproximar la resolución de los conflictos a la comunidad. Por ello los criterios de proximidad y subsidiariedad política y administrativa son fundamentales para el desarrollo de una política de seguridad urbana.

La política de seguridad urbana ha de tomar en consideración la proximidad de la emergencia del conflicto y su gestión debe tener en cuenta las diferentes apreciaciones colectivas, debe ser capaz de modular las intervenciones públicas sobre la base de los recursos, los conflictos y la construcción social que de ellos se haga. Parece claro pues que las autoridades de proximidad, los alcaldes y alcaldesas, son las figuras políticas mejor situadas para hacer frente a esa gestión.

En este sentido hace algún tiempo¹ que venimos defendiendo la necesidad que las políticas públicas, y, entre ellas por su especial importancia en la construcción de una ciudad democrática, la de prevención y de seguridad urbana, sean definidas y desarrolladas no solo para los ciudadanos, sino con los ciudadanos.

En este sentido la participación de los diferentes actores que intervienen en la ciudad, esto es, la multiplicidad de operadores públicos dependientes de las diferentes administraciones, y también los operadores privados son esenciales en esa construcción de política pública. Planteamiento que nace de la convicción de estar ante el reto de definir una de las políticas públicas más complejas, tanto por ser uno de los ámbitos centrales del bienestar ciudadano: la seguridad, cómo por incidir en aspectos tan relevantes como los valores cívicos, los derechos y deberes individuales y colectivos, o las percepciones sobre el entorno y las relaciones entre este y los ciudadanos. Todo ello en un contexto en el que la apropiación social de estas políticas es básica para su éxito,

¹ Lahosa, Josep M. et Conill, Jordi.. El papel de la movilización ciudadana en la política de prevención. Pevenció 6. Barcelona. 1991. Ajuntament de Barcelona

pues en demasiadas ocasiones vemos como las grandes opciones gubernamentales o legislativas tienen, precisamente su límite en la falta de complicidad de la ciudadanía.

En el caso de Barcelona esta posición no es un planteamiento nuevo ni retórico, todo lo contrario, se apoya en la definición primigenia de las políticas de seguridad desarrolladas a lo largo de los últimos veinticinco años.

De hecho cuando en el año 1984 el Gobierno municipal definió los parámetros en los que debía asentarse la política de seguridad urbana con la que sustituir los planteamientos clásicos de mantenimiento del orden público, propios de la dictadura, y poder enfrentarse a los retos emergentes lo hizo en base a cuatro valores o principios: prevención, represión, solidaridad y participación ciudadana.

Es más, cuando el Alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, constituyó la Comisión Técnica de Seguridad Urbana al objeto que desarrollara los análisis y propuestas que debían informar esa nueva política municipal de seguridad, planteó la necesidad que en dicho proceso de análisis y propuesta estuvieran presentes actores públicos y también privados. Es así como en la propia organización de la comisión se estableció, por ejemplo, un grupo de trabajo específico sobre la seguridad en el comercio presidido por el Presidente del Consejo de Gremios de Barcelona; también la incorporación en el núcleo de las más de cien personas que participaron en los diferentes grupos de trabajo de representantes de las asociaciones de vecinos, de los sindicatos o de los colegios profesionales fue uno de los parámetros que se tuvieron en cuenta. Asimismo cuando se constituyó el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona, en junio de 1984, las asociaciones de vecinos, los sindicatos, el sector comercial, los representantes de las confederaciones de empresarios, o el sector turístico participaron, y aún lo hacen, como miembros de pleno derecho, junto a representantes de la administración, de la judicatura y de los colegios de periodistas y abogados.

La comisión planteaba, en su informe “Del orden público a la seguridad urbana”², como la seguridad urbana es el resultado de una negociación constante entre la búsqueda de seguridad en la convivencia y la realidad insegura del ser humano, que precisa de un marco social seguro para que cada individuo afronte libremente la inseguridad de su propia existencia, en base a una condiciones mínimas que permitan percibir el compromiso social y colectivo.

La fractura de algunos de estos elementos podría explicar, tal como explicitaba la Comisión Técnica de Seguridad Urbana, el episodio de miedo generado en el año 1983.

Así se decía que ese compromiso social requería de:

- a) Un grado de seguridad en la organización social de producción y en la previsión, aunque mínima, que garantizase el futuro.
- b) El ajuste de la actividad política y del marco jurídico al ritmo de la vida social.
- c) Un funcionamiento conocido y reconocido de las instituciones públicas.
- d) El acoplamiento entre las normas y los valores sociales, así como un acuerdo general sobre el comportamiento de la población, y

² Comisión Técnica de Seguridad Urbana. Del orden público a la seguridad ciudadana, Barcelona, 1984

- e) Un grado satisfactorio en el funcionamiento de las instituciones de transmisión cultural: la familia, la escuela, los media, etc.;
- f) Así como la aceptación colectiva de lo inevitable del conflicto propio de la vida en comunidad.

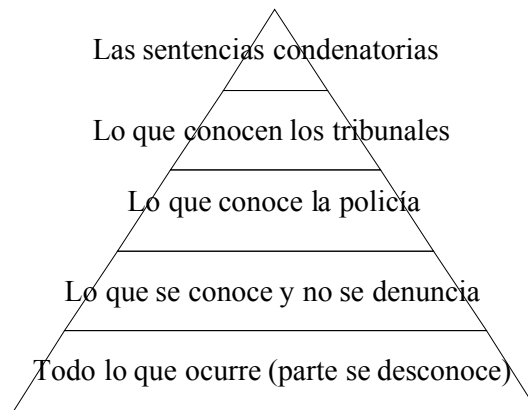
Asimismo la Comisión planteaba como principios en los que asentar esa nueva política de seguridad:

- a) Una definición clara de su prioridad preventiva.
- b) La coordinación política y técnica de los dispositivos, en especial del sistema de justicia penal.
- c) La corresponsabilización de los ciudadanos en esta política.
- d) Desarrollar una política informativa veraz que permita, a la comunidad, la comprensión de las causas estructurales del conflicto cerrando el paso al alarmismo, al sensacionalismo y a las posiciones reaccionarias.
- e) Apelar a la responsabilidad y a la profesionalidad de los políticos y de los profesionales de la información, y
- f) Mantener una línea de mejora del conocimiento permanente

Así pues desarrollar, como base primaria de cualquier intervención pública en la gestión y prevención de los conflictos, un intenso trabajo de conocimiento de la realidad, que permita conocer tanto la actividad de los servicios -las estadísticas- como las sensaciones de la ciudadanía, parece fundamental.

En este sentido, acometer políticas de seguridad sólo en base a la información facilitada por el sistema penal, puede llevar fácilmente al reduccionismo, ni se registra todo lo ocurrido, ni todo se denuncia, así de hecho lo que conocemos es una mínima parte de lo que ocurre. Si vemos lo que se conoce como *iceberg* del conocimiento criminológico y seguimos una propuesta de López Rey³, podemos hablar de cinco estadios que van de la máxima extensión real de la delincuencia -contando con su mínimo conocimiento y reconocimiento social- a la mínima extensión que se da precisamente con el máximo conocimiento/reconocimiento.

³ López Rey, Manuel. 1981. Introducción a la criminología. Madrid. Instituto de criminología



En consecuencia y teniendo en cuenta los resultados de múltiples investigaciones y el sentido común, podemos afirmar que la seguridad -o mejor el sentimiento de seguridad/inseguridad- es algo más que la ausencia de delitos, es una percepción y como tal una construcción social.

Percepción que es uno de los elementos claves en la toma de decisiones de los ciudadanos, tanto en lo referente a sus actividades como a la intensidad de las relaciones sociales que establecen. No hay que olvidar que también influye en las actitudes de insolidaridad, intolerancia y en la demanda de respuestas individuales, y a menudo exclusivamente punitivas al conflicto y que habitualmente se dirigen a los sectores sociales más vulnerables: los jóvenes, las minorías étnicas, los inmigrantes.

Desarrollar una gestión positiva de los conflictos, en definitiva gobernar, debe poner en consideración que la mera estructuración de servicios policiales, judiciales o sociales, no es suficiente, ya que en la génesis del conflicto, y la delincuencia lo es, hay mucho de imagen, de percepción, de sensaciones. Así pues, su gobierno ha de tenerlo en cuenta, ha de elaborar una política de recuperación de la distorsión social producida.

Abordar la seguridad en la ciudad exige de las administraciones públicas un enfoque preventivo global, que debe empezar por un esfuerzo de prevención en el terreno educativo, cultural, económico, ambiental, etc. En este sentido entendemos la prevención en su sentido más amplio y genérico, el que ha de englobar las diferentes intervenciones dirigidas a la anticipación del conflicto y a reducir el sentimiento de inseguridad.

Este planteamiento no se contrapone a las actuaciones coercitivas, ni a la búsqueda de las formas más adecuadas de coordinación entre los servicios policiales que actúan en nuestra ciudad, por el contrario, se les exige como punto de apoyo imprescindible, pues la prevención no es posible en un clima de impunidad.

La finalidad de este planteamiento es pues, afirmar los contenidos de una estrategia frente a la delincuencia y la inseguridad, ante las deficiencias y fracasos de dos modelos que se resignan a actuar una vez producido el daño: el que se centra en la represión o bien el que prioriza la asistencia a los sectores marginados.

En la actualidad está aceptado que los impactos del delito y la delincuencia tienen, en el medio urbano, su principal teatro de operaciones, y es en las ciudades donde deben ponerse a disposición los recursos de análisis y de respuesta institucional a las disfunciones sociales que generan los nuevos fenómenos que inciden en la seguridad y en su percepción. Además no se puede perder de vista que hoy uno de los principales aspectos que están incidiendo en esas percepciones está vinculado a los procesos migratorios, al desconocimiento y al miedo del “otro”.

Con toda seguridad estaríamos de acuerdo que, a más comunidad más seguridad, y viceversa. Así pues, construir sentimiento de pertenencia, construir ciudad, construir barrio, es construir seguridad. Porque de hecho, estamos hablando del espacio en el que los ciudadanos y ciudadanas construimos nuestros ámbitos de relación y de protección, es donde residen nuestras redes de apoyo primario.

De ello dan cuenta la mayoría de las investigaciones y el sentido común. En todo caso, una evidencia empírica, en el caso de Barcelona, nos la ofrece la serie de casi veinticinco años (1983-2007) de encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad.

Sus resultados son palmarios, el barrio: el lugar conocido y reconocido por los ciudadanos, tiene siempre una mayor consideración de seguridad que la ciudad en su conjunto; es tan solo en aquellos barrios en los que la presión de la actividad, también la delictiva, acumula tensión en sus vecinos donde se observa un ajuste en la distancia entre la valoración del barrio y la de la ciudad. Así el promedio de los últimos seis años en la valoración que dan los vecinos de Barcelona, en una escala 0-10, a la seguridad en el barrio de residencia, se sitúa en 6.1; mientras la valoración para el conjunto de la ciudad, se sitúa en 5.3; siguiendo esa lógica de minorar la seguridad de los territorios más alejados, vemos, como la valoración sobre el área metropolitana, es de 4.8.

Así, en términos de percepción de seguridad, el barrio es preferido a la ciudad. Esta identificación de espacio que ofrece seguridad es independiente de su realidad socio urbanística, porqué, independientemente de esta, se conocen y reconocen los espacios y la gente. Es el espacio en el que es posible establecer relaciones de comunidad; y este nivel de relación y conocimiento es un factor clave de seguridad: el barrio siempre es y se siente más seguro que la ciudad; tanto es así que en la dicotomía seguridad barrio - seguridad ciudad, se entiende la dimensión ciudad, como el resto de la ciudad, en la que nuestro barrio queda excluido.

Otro de los aspectos a señalar, por el impacto sobre esta percepción sobre el espacio de seguridad: el barrio, es el proceso hacia ciudades culturalmente diversas. En este sentido el tránsito de las ciudades como escenarios con una cierta cultura “homogénea”, hacia espacios de multiculturalidad es un hecho incontrovertible. La diversidad de procedencia geográfica y cultural de la población actual en nuestras ciudades, puede generar, en determinadas condiciones, miedos que conducirían a procesos de segregación social, cultural y territorial, en lo que Bauman⁴ define como mixofobia, miedo a la convivencia, al intercambio y al diálogo social y, en el extremo, a la necesidad de construir espacios de iguales y para iguales, los barrios cerrados, las *gated communities*.

⁴ Bauman, Zygmunt, 2006. Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros. Editorial Arcadia. Barcelona.

Nos encontramos pues, ante una realidad urbana marcada por un nuevo contexto, tanto a nivel mundial, como en los cambios en las estructuras sociales de las ciudades; aumento de la inmigración, nuevos usos sociales en el espacio público, diversificación de los modelos familiares, aumento de la esperanza de vida, cambios en el ciclo económico y dificultades en el acceso al mercado de trabajo, entre otros. En este sentido y como se concluyó en la conferencia estratégica del Fórum Español de prevención y seguridad urbana, mencionada anteriormente, en la definición de una política de seguridad urbana, la cohesión social sigue siendo la autentica prioridad.

Y es en la construcción de la cohesión social que todo el edificio conceptual y de gestión alrededor de la prevención del conflicto y la inseguridad, y por lo tanto de la política de seguridad urbana, debe apoyarse en la apropiación social de esas políticas. Es en este sentido que las autoridades de proximidad: los municipios deben asumir también la tensión de superar la dimensión estrictamente administrativa de la ciudad, la ciudad real va mas allá de esos límites, y es en las connurbaciones metropolitanas donde se hace más evidente la necesidad de definir espacios, tiempos y trabajo en red, pues es en base a esa ciudad real, que los poderes públicos han de liderar y encontrar aquellas respuestas que den soluciones a las necesidades de seguridad y prevención del conflicto planteadas por la ciudadanía.

Hoy las ciudades, aún siendo más seguras, y objetivamente deben serlo si vemos las estadísticas oficiales en las que se da cuenta de una relativa mejoría en la evolución de la actividad de las infracciones penales leves y cotidianas -no así aquellas que son ejercidas por organizaciones criminales altamente especializadas-; esta reducción de la actividad del delito, no se asocia a una mejor percepción de seguridad, podríamos llegar a concluir que la (in)seguridad urbana y las políticas que deben gestionarla no pueden resolverse solo con más efectivos del sistema penal. De hecho existen múltiples ejemplos que, aún con un aumento de las dotaciones policiales y de la administración de justicia, ni la seguridad, ni el sentimiento de seguridad mejoran, y en algunos casos incluso disminuyen.

Así pues, una política de seguridad urbana debe contemplar el aporte de múltiples operadores, la mayoría incluso externos a los que habitualmente identificamos como propios de la respuesta de seguridad, ¿quién mejor que los operadores clásicos del sistema penal: policías, jueces o fiscales para conocer las limitaciones de su intervención?; sabemos de la relevancia de la intervención de los agentes educativos, sociales, o de los planificadores urbanos; conocemos el impacto de sus políticas exitosas en la reducción de las tensiones sociales y urbanas, y ,en consecuencia, debemos reivindicar una aproximación que contemple la multiplicidad de miradas, es decir el reconocimiento de la existencia y de la oportunidad que ofrece la observación y la intervención por parte de diferentes sensibilidades y diferentes capacidades. No hablamos en este caso de transversalidad, necesaria por otra parte, lo hacemos de una aproximación multifactorial, poliédrica.

Porque la ciudad y las realidades urbanas, son poliédricas, y es en base a esta característica que los operadores deben leer e intervenir en aquellas dimensiones o caras del poliedro que les resulten más relevantes, y hacerlo según sus capacidades. Es pues, desde la toma de conciencia de la multidimensionalidad de la ciudad, así como de la

aceptación de la existencia de múltiples miradas que cada uno podrá integrar las dimensiones que, en cada momento, le resulten prioritarias (Serra, 2004)⁵.

Así pues visión múltiple y aproximaciones múltiples en las que la iniciativa privada juega y ha de jugar un rol importante, de hecho una de nuestras últimas aproximaciones trata de eso, hoy sabemos que en Barcelona los actores de la iniciativa social realizan un aporte a la gestión del conflicto y las políticas de convivencia imprescindible, de hecho hemos podido dimensionarlo en aproximadamente un 50%, esto es, la mitad de las acciones e intervenciones que se realizan en la ciudad tienen titularidad privada.

APROXIMACIONES RECIENTES EN BARCELONA DE GOBERNANZA EN SEGURIDAD: LAS “BANDAS LATINAS” Y EL MAPA DE ACTORES EN PREVENCIÓN Y CONVIVENCIA.

Hoy la seguridad es una cuestión vinculada al uso sobre un espacio público urbano, sometido a fuertes presiones: las nuevas situaciones urbanas, los procesos migratorios y los nuevos usos de los espacios generan sentimientos de pérdida y competencia sobre el uso social de los espacios. De hecho las nuevas demandas que reciben hoy las administraciones locales se concentran en la trilogía: espacio público, jóvenes e inmigración.

LAS BANDAS LATINAS

Quizá el paradigma de esas nuevas demandas se encuentra, en el caso español, en el fenómeno de las bandas latinas, emergido, en el caso de Barcelona, a finales de 2002. En este sentido y tributaria de la aproximación que el gobierno de la ciudad realiza ante los fenómenos de inseguridad, se ha desarrollado una intervención asentada en cinco líneas: conocimiento de la realidad, anticipación y prevención, soluciones sociales a problemas sociales, diálogo y Estado de Derecho, todo ello acompañado por operadores tanto públicos como de la iniciativa social.

POBLACIÓN LATINOAMERICANA EN BARCELONA

La llegada de los primeros colectivos de inmigrantes latinoamericanos a Barcelona, se producen en la segunda mitad de la década de los ochenta, no obstante no es hasta el año 2000 que su presencia se hace significativa; así mientras en 1996 los ciudadanos latinoamericanos censados en la ciudad no superaban los 10.000, cinco años después, en 2001, eran cerca de 35.000, y a finales de 2007 el censo nos refiere la residencia en Barcelona de 117.221 latinoamericanos.

Cuadro 1
Población extranjera en Barcelona

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	29.354	74.019	113.809	163.046	202.489	230.942	260.058	250.789
% s/población	1,9	4,9	7,6	10,7	12,8	14,2	15,9	15,6
Europa	9.407	16.286	22.924	33.111	44.483	52.835	63.195	71.662
Asia	5.576	12.175	17.934	26.412	30.954	36.810	42.507	39.552
África	4.044	10.044	13.893	17.002	19.321	20.818	22.336	19.080

⁵ Serra, Albert, 2004. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

América	10.213	35.378	58.944	86.364	107.517	120.197	131.694	120.232
Centroamérica	2.113	6.985	9.003	11.978	15.168	17.447	19.462	17.253
Sudamérica	7.276	27.223	48.528	72.456	89.718	99.482	108.486	99.968
Oceanía	76	99	114	157	214	282	326	263

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Institut Municipal d'Estadística

Cuadro 2
Perfil de los colectivos no comunitarios más numerosos en Barcelona

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ecuador	202	8.204	17.975	26.891	32.946	31.828	31.423	25.351
Bolivia	110	583	1.116	2.455	4.810	8.314	11.495	16.352
Perú	2.094	6.879	8.646	10.964	13.163	15.037	16.115	14.439
Marruecos	3.196	7.165	9.751	11.985	13.594	14.508	15.522	13.348
Pakistán	614	3.405	6.112	9.944	10.198	11.997	14.251	13.093
Colombia	703	4.708	9.616	12.429	13.307	13.935	14.616	12.436
China	804	2.460	3.303	5.272	7.195	9.524	11.632	11.095
Argentina	1.871	2.504	4.547	9.516	11.437	12.439	13.265	10.074
Brasil	492	1.368	1.880	2.641	3.557	4.688	6.313	6.985
Rep. Dominicana	1.066	4.136	5.031	5.947	6.777	7.218	7.697	6.556
Filipinas	1.854	3.176	3.859	4.903	5.871	6.470	6.660	6.188

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Institut Municipal d'Estadística

Así pues hablamos de una presencia importante –el colectivo latinoamericano representa el 46,8% de los extranjeros que residen en Barcelona- en la vida urbana y en el uso social de sus equipamientos y espacios públicos. De hecho el “descubrimiento” del fenómeno de las bandas latinas en Barcelona y otras ciudades españolas se produce por su presencia en los centros educativos y en los espacios públicos, en este sentido a principios del año 2008, la población de 0 a 24 años latinoamericana en Barcelona es de cerca de 33.000, lo que representa cerca del 10% del segmento poblacional.

EL “DESCUBRIMIENTO” DE LA PRESENCIA DE BANDAS LATINAS EN BARCELONA

A finales del año 2002, la dirección de un centro de educación secundaria solicitaba la intervención de la Guardia Urbana de Barcelona ante algunos episodios de violencia en el propio centro y en sus alrededores protagonizados por jóvenes mayoritariamente de procedencia latinoamericana. La presencia de marcas en las paredes del centro, en lo que parecía un escenario en el que diversos grupos usaban el espacio de las paredes donde expresar sus adhesiones o amenazas, nos situaba en una hipotética dialéctica de enfrentamiento entre grupos. También de los primeros contactos, con los docentes y con familias de menores latinoamericanos – algunos de ellos manifestaban recibir amenazas para impedir el abandono de los grupos - parecía desprenderse la existencia de grupos fuertemente organizados con algunas prácticas que como mínimo podían calificarse de problemáticas, pues hasta el momento no había evidencia alguna de ilícitos penales.

El desconocimiento del fenómeno impulsó a la mayoría de actores que interveníamos en el tema a bucear en la “Red”. De hecho se fue construyendo un imaginario colectivo

sobre las bandas latinas en base a lo que residía en Internet, y en una espiral de transposición informativa entre servicios policiales y medios de comunicación y entre estos y los servicios policiales se terminó por construir, una mirada alarmista y escandalosa que reproduce o contribuye a crear estereotipos y lugares comunes al servicio de unas “verdades oficiales” que sancionan y estigmatizan sin cuestionar otros factores (Cerbino, 2004)⁶. Dicha mirada nos presentaba a grupos altamente criminalizados y con unos comportamientos gregarios que respondían a instrucciones del otro lado del Atlántico.

No obstante la realidad de lo que acaecía en las calles de Barcelona, en los centros educativos o en los espacios públicos a finales de 2002 parecía estar bastante alejada, en caso que tuviera los mismos orígenes, de lo que se explicaba en Internet sobre estos grupos. En los documentos, informes oficiales, noticias de prensa, conclusiones de jornadas y seminarios, firmados mayoritariamente por autoridades norteamericanas y centroamericanas a los que tuvimos acceso, aparecía en un *totum revolutum* información sobre las maras centroamericanas, los sicariatos de Cali o Medellín, noticias sobre Latin Kings, Ñetas, Vatos Locos, u otros grupos o nombres.

Así pues, siguiendo la estela de uno de los principios en los que se construyó la aproximación de Barcelona a la política de seguridad, esto es para poder definir intervenciones ajustadas a nuevas demandas debíamos ser capaces, si era posible, conocer el fenómeno y también, en la medida que pudiéramos, responder algunas de las preguntas que nos hacíamos, y que eran producto de nuestro tránsito por una información “universal” y por lo tanto descontextualizada, esto es: ¿los jóvenes que dejaban sus marcas en las paredes de la ciudad, y que se enfrentaban en los patios de los centros educativos, eran criminales, tal como se afirmaba en la “red”?, ¿algunas informaciones sobre la internacionalización del crimen por medio de estos jóvenes, y, que algunos medios establecían, eran verosímiles?; si era así teníamos en ciernes un grave problema de seguridad y de criminalidad organizada.

Acercarse a fenómenos emergentes en las que los principales actores son jóvenes procedentes de una inmigración reciente fruto del reagrupamiento, y en los que estos jóvenes a menudo tienen un primer contacto con la sociedad de acogida en el ámbito escolar en la que entran en contacto con un sinfín de matices culturales –hay centros educativos con más de 30 nacionalidades- nos aconsejaron desarrollar una investigación social por medio de la aproximación etnográfica, así pues queríamos un equipo que hiciera un análisis, digamos que de grano fino, sobre los jóvenes latinos. En efecto si bien “las bandas” fueron la espoleta que hizo saltar la alarma, lo cierto es que veíamos cómo el imaginario empezaba a afectar al resto del colectivo de jóvenes de procedencia latinoamericana, y en consecuencia era un paso previo el conocer la realidad general, para después llegar a comprender los fenómenos más concretos.

⁶ Cerbino, Mauro. 2004. Pandillas juveniles. Cultura y conflicto de la calle. Editorial El Conejo. Quito

El conocimiento de la realidad desarrollado en base a la investigación realizada⁷ y también a la perfección y depuración de informaciones del sistema de control y penal, así como de los sistemas sociales y educativo nos indicaban que estábamos ante fenómenos que tenían más que ver con carencias sociales y de dificultades para interpretar, por parte de los jóvenes implicados, la nueva realidad urbana y social en la que se encontraban, en este sentido si bien en su interior podían coexistir individuos con comportamientos ilícitos, lo cierto era que debíamos explorar la posibilidad de establecer intervenciones de recuperación social del conflicto y de sus actores.

PREVENCIÓN Y ALTERNATIVAS SOCIALES

Cualquier intervención preventiva que persiga la recuperación social del conflicto, y no sólo la simple desaparición momentánea de sus consecuencias, debe contemplar junto a la intervención social, el aporte de alternativas, la movilización de la comunidad y, en el caso que nos ocupa, la oportunidad del cambio en las organizaciones.

El trabajo transversal de las diferentes agencias y operadores públicos, junto al compromiso de diversas organizaciones cívicas, de inmigrantes y de derechos humanos nos permitió abordar un proceso, bajo la hipótesis de transformación de una realidad potencialmente con un alto riesgo de fractura social.

Así cuando tuvimos conocimiento de la reunión que habían celebrado miembros de un determinado grupo en un local municipal, tuvimos la convicción que debíamos explorar las posibilidades de desarrollar y aplicar medidas que permitieran una interlocución con el grupo. En este sentido el propio hecho de utilizar un equipamiento público podía indicar algún cambio en su funcionamiento, hasta entonces hermético.

En todo caso hay que señalar que los imaginarios construidos inciden de forma poderosa también en los servicios y operadores públicos, definiendo, en el caso que nos ocupa, una respuesta inicial de negación de la realidad y de negación también que grupos identificados, básicamente por los medios como peligrosos, usaran equipamientos públicos, posición que debió resolverse con un debate en el interior de la administración municipal.

Así el primer contacto en sede institucional debía verificar si el hecho de usar un equipamiento público, implicaba una voluntad de proceso de cambio por parte de ese colectivo, y, en la medida que fuera coherente con cambios en el funcionamiento interno y con un ajuste de los valores del grupo a los aceptados y reivindicados por la sociedad de Barcelona y ajustados a nuestro ordenamiento jurídico y legal, ayudar a que ese proceso fuera permanente e irreversible.

⁷ Feixa, C. (Dir.). 2006. *Jóvenes latinos en Barcelona. Espacio público y cultura urbana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona y Anthropos Editorial.

Esas conversaciones permitieron manifestar la posición de la administración municipal y también conocer los intereses de los grupos. Estamos convencidos que el cierto “reconocimiento”, en sede institucional, que realizamos sobre los grupos y sus líderes fue fundamental en el proceso, pues generó un “espacio subjetivo de seguridad” que permitió asentar tanto algunos compromisos personales de los líderes con el proceso de transformación, cómo en las organizaciones, permitiendo iniciar un cierto debate interno sobre lo que representaba para estas ese proceso de adaptación a una realidad social, política y cultural en la que habían decidido, ellos o sus padres, asentarse, esto es, Barcelona, Catalunya y España.

LA MOVILIZACIÓN DE LA COMUNIDAD

A estos contactos iniciales siguió un acompañamiento, desarrollado por el Institut de Drets Humans de Catalunya, hacía la posibilidad que abría la constitución de una entidad jurídica con lo que ello conllevaba de promoción de la reflexión en el interior de los grupos, de revisión de sus propios miedos y, también de sus incomprensiones sobre la realidad social, política y jurídica catalana y española. Durante meses el trasiego de información, debate y asesoramiento permitió la constitución de dos entidades jurídicas: la Organización cultural de Reyes y Reinas Latinos en Catalunya⁸, y la Asociación sociocultural, deportiva y musical de Ñetas⁹.

En paralelo al proceso de constitución de esas dos asociaciones, otras entidades cívicas y asociativas de la ciudad definían sus compromisos, así la Federación de Entidades Latinas inició un proyecto que bajo la denominación “Talleres de comunicación para jóvenes” desarrolló intervenciones en el campo de fomentar la creatividad para la resolución de problemáticas que los afectaban a ellos y a su entorno familiar y comunitario, u otros proyectos como el de sexualidad responsable, en colaboración con la agencia de salud pública de Barcelona, o la participación en el proyecto, con un formato de Misión fotográfica, “2007 Imágenes metropolitanas de la nueva Barcelona”, convocado por el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA) en el que el fotógrafo francés, Jean-Louis Schoellkopf, ha realizado su itinerario fotográfico siguiendo a un colectivo de jóvenes pertenecientes a la Asociación de Reyes y Reinas Latinos de Catalunya en su relación con el medio urbano.

Otras entidades como Nou Barris Acull (Nueve barrios acoge), con un largo recorrido de compromiso social con la nueva ciudadanía, ha generado actividades con los grupos, quizá el más participado por los jóvenes, el concierto “Unidos por el flow”, en el que por primera vez participaron juntos grupos e intérpretes de los Latin Kings y los Ñetas. Asimismo señalar como entidades del ámbito juvenil se comprometieron en el proceso de normalidad de los grupos, el Consell de la Juventut de Barcelona, acogiendo en su sede las primeras actividades de los grupos, los jóvenes de los Casals de Les Roquetes y Prosperitat, superando la distancia cultural e ideológica, asumieron el reto de implicarse en el compromiso de la aceptación de la diferencia incorporando su apoyo a la construcción de ciudadanía, estableciendo relaciones entre iguales, explicitando así la coincidencia de intereses y expectativas de la juventud, sea de donde sea, venga de donde venga.

⁸ Inscrita en el Registro de entidades jurídicas de Catalunya el 30 de julio de 2006.

⁹ Inscrita en el Registro de entidades jurídicas de Catalunya el 15 de marzo de 2007.

Como resulta evidente, por lo expuesto, la respuesta al reto que teníamos planteado no habría prosperado sin el compromiso de la comunidad. En cuanto a los servicios públicos el proceso y la experiencia desarrollada en Barcelona nos ha servido para experimentar y aprender que, incluso con la existencia de una fuerte presión mediática, es posible definir respuestas que la superen, llegando a modificarla. Hemos aprendido a coordinar nuestro trabajo sumando conocimiento y rentabilizando esfuerzos, asumiendo la existencia de miradas diversas, lo reivindicamos como imprescindible para obtener un buen diagnóstico e intervenciones públicas que sean la garantía para desarrollar políticas socialmente transformadoras.

En el marco de las definiciones de gobernanza, se plantean las limitaciones de una aproximación sólo en términos técnicos, por el contrario se propone la gobernanza, no simplemente como una dimensión más del gobierno, sino como un nuevo arte de gobernar o modelo de gobernación que tiene en la dimensión relacional, es decir en la colaboración interinstitucional y público-privada y en la implicación ciudadana, el principal eje estructurante de la acción del gobierno (Pascual)¹⁰.

Sin que esas fueran las premisas iniciales de nuestra intervención, si que una vez visto lo que llevamos de proceso y realizada una primera reflexión alrededor de la dimensión política de nuestra intervención podemos constatar que efectivamente lo que hicimos fue ir construyendo un trabajo en red, o quizá siguiendo la estela de las propuestas de Pascual y con absoluta conciencia de nuestras limitaciones, una cierta aproximación a eso que él califica como la gestión de las relaciones. Evidentemente algunos de estos flujos de relación podían estar más o menos dibujados, otros los establecían y gestionaban, incluso las tensiones, las organizaciones comunitarias sobre la base de sus habilidades y capacidad de incidir en el territorio, también hubieron algunas de ellas pusieron difícil el proceso y la intervención.

Como conclusión, creemos poder afirmar que la aproximación que se ha realizado en Barcelona, a diferencia de otras centradas casi en exclusiva en el sistema de control, se ha revelado como eficaz y eficiente; ha generado nuevas oportunidades a fenómenos que podían tener una alta carga de fractura social. En este sentido abrir espacios sociales y políticos para los jóvenes integrados en las “bandas latinas” es una alternativa a su adscripción que les puede permitir, en un marco de aceptación de deberes y derechos y de la legalidad, formar parte del capital social de la ciudad.

Asimismo la ciudad y el sector público estamos en mejores condiciones para responder, en un marco de recuperación social del conflicto o incluso de respuesta del sistema de control, a nuevos retos, hemos reaprendido a leer los fenómenos sociales emergentes, incluso aquellos que son “marcados” como peligrosos, desde una posición de reconocimiento de nuestras propias limitaciones de conocimiento, de la relatividad de las políticas homogeneizadoras y de la necesidad de contar con la comunidad en la respuesta a los retos de la ciudad.

EL MAPA DE ACTORES CLAVE EN PREVENCIÓN Y CONVIVENCIA

¹⁰ Pascual, J.M. 2007. Estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática, la: Los planes estratégicos de segunda generación. Documentos de trabajo nº 3. Serie Desarrollo Económico. Diputació de Barcelona. Barcelona

La tesis principal de este proyecto se sitúa en la toma en consideración, tal como hemos manifestado con anterioridad, de la multiplicidad de operadores, públicos y privados que intervienen en la ciudad en el ámbito de la prevención del conflicto y la convivencia, así como de la necesidad de tener en cuenta esa multiplicidad de miradas como elemento de construcción de política pública de seguridad urbana y civismo.

De hecho partimos de entender la ciudad como una red de operadores, en este sentido nos reconocemos en los planteamientos de Putnam cuando se refiere, al hablar del capital social, en el sentido de como la capacidad de organización y acción de la comunidad permite establecer un conjunto de excelencia formado por la confianza social, las normas y las redes para resolver problemas comunes.

Así nuestro proyecto se planteó conocer, reconocer y socializar las acciones e intervenciones que se desarrollaban en Barcelona desde una perspectiva de prevención del conflicto y de civismo, así como quienes eran los actores, independientemente de quien fuera el titular de la acción. Para ello tuvimos que realizar un trabajo previo: definir que entendíamos como prevención del conflicto, es decir se trataba de explicitar claramente nuestro ámbito, tanto de investigación como de intervención.

Así, en términos de definición conceptual, definimos la prevención como: las acciones e intervenciones de anticipación que pretenden de forma específica reducir o canalizar positivamente las situaciones de conflictividad social (explícitas o latentes) que están en el origen de las agresiones entre las personas y sus bienes públicos y privados y que generen inseguridad ciudadana y reacción social segregadora.

Dentro de los objetivos perseguidos por este proyecto estaba el disponer de una base de datos que integrase todas las acciones e intervenciones de prevención y civismo realizadas en la ciudad y que nos permitiera identificar entidades o servicios públicos y privados que tuvieran en funcionamiento programas, servicios, líneas de trabajo o investigaciones aplicadas en el campo de la prevención y civismo.

METODOLOGÍA DEL PROCESO

El proceso seguido, para obtener los datos, requirió de una serie de consensos con otros profesionales, especialmente los de servicios sociales. En este sentido se definió previamente el universo inicial de investigación: esto es, más de 800 servicios y entidades susceptibles, por el tipo general de actividad, podían desarrollar acciones e intervenciones en los parámetros de la definición conceptual de prevención establecida.

Conjuntamente con los referentes territoriales de prevención y de servicios sociales, una segunda lectura de dichos listados nos llevó a definir como válidos a 483 servicios y entidades. Este fue nuestro universo del trabajo de campo, que consistió en una entrevista estructurada por medio de una ficha de recogida de datos en la que se recogía información sobre:

- La acción o intervención concreta,
- Cuál era el colectivo diana al que iba dirigido, y en qué territorio se desarrollaba,
- Si la titularidad era pública o privada y también si la financiación provenía de recursos públicos y en qué porcentaje,

- También queríamos conocer la disposición, especialmente de las entidades privadas, de participar en el desarrollo de prestaciones en beneficio de la comunidad como alternativa a la sanción.

LOS PRIMEROS RESULTADOS

Hay que decir que a lo largo del trabajo de campo pudimos comprobar como de entre las acciones e intervenciones emergían una serie de recursos e instrumentos de coordinación y colaboración que los servicios y entidades habían ido construyendo a lo largo del proceso de implementación. En este sentido, si bien en un principio tuvimos la intención de despreciarlos, nos dimos cuenta que efectivamente estas herramientas, algunas de ellas construidas *ad-hoc* formaban parte de la propia dinámica del trabajo en red, los reconocimos y quedaron integrados en los primeros resultados del Mapa de actores en prevención y civismo.

Así pues en referencia a los datos recogidos, hemos de distinguir entre:

- ☑ Las acciones de prevención propiamente dichas: aquellas acciones realizadas por entidades tanto públicas como privadas que encajan en la definición del proyecto en su planteamiento inicial.
- ☑ Instrumentos de coordinación y colaboración entre agentes del territorio: son estructuras de colaboración (más o menos estables y/o institucionalizadas) que al margen de desarrollar acciones o no hacerlo, pueden resultar útiles de cara a realizar intervenciones integrales en alguno de los ámbitos en los que participan. En todo caso aclarar que se tomó en consideración, como referencia, la entidad o servicio que lidera el proceso, en segundo lugar remarcar que se han recogido algunos tipos que no serían propiamente instrumentos de coordinación, pero que tiene un claro impacto en la prevención, como la cesión de espacios públicos..
- ☑ Entidades dispuestas a colaborar en el desarrollo de prestaciones y/o medidas educativas en beneficio de la comunidad.

Universo inicial	869	
Entidades contactadas	483	55,58% del universo inicial
Entidades y servicios válidos	196	40,16% de la entidades contactadas
Acciones	367	
Instrumentos de coordinación entre agentes del territorio	177	

Entidades privadas que quieren participar en PBC	129	
--	-----	--

TRABAJO EN RED, ALGUNAS PROPUESTAS

Hasta ahora hemos elaborado, el primer mapa de actores de prevención de la ciudad de Barcelona. El mapa, a partir de una definición concreta de prevención de la inseguridad, ha identificado las acciones que se desarrollan en la ciudad, distrito por distrito, tanto aquellas financiadas con recursos públicos como con fondos procedentes del sector privado no lucrativo.

Por primera vez se dispone de una información contrastada (obtenida por medio de entrevistas personalizadas y en colaboración y de forma consensuada con los distritos) de todo lo que está haciendo en cada uno de los distritos y en la ciudad en materia de prevención.

Ahora sabemos que son más de 300 las acciones que de una manera regular se desarrollan en la ciudad, también sabemos que de estas la mitad son de titularidad pública, este hecho pone de manifiesto la importancia del papel de la iniciativa social en materia de prevención, rol que sin duda es necesario fortalecer y darle un carácter sinérgico coordinando con las acciones del sector público.

Resultaría chocante que toda esta energía política y de capital social no tuviera otra finalidad que la aproximación académica, en este sentido la articulación de esas sinergias es uno de los retos que tenemos de cara al futuro. En este sentido deberemos pergeñar espacios en los que el trabajo de los operadores públicos y privados permita:

- a) Compartir aproximaciones y diagnósticos sobre la realidad del conflicto y de la prevención y el civismo en la ciudad.
- b) Reconocer, valorar y utilizar la diversidad de conocimientos y habilidades del sector voluntario, no lucrativo y comunitario en los ámbitos de prevención y civismo.
- c) Asegurar la complementariedad y sinergia de acción en materia de prevención y civismo, y en la medida de lo posible, desarrollar de forma compartida proyectos o prioridades.
- d) Implicar e los actores de la ciudad, públicos y privados, en una política activa de anticipación.

En definitiva capacitar a la ciudad en la gestión de los asuntos públicos, teniendo en cuenta que tan relevante es el trabajo en red de los diferentes operadores, como el liderazgo del Ayuntamiento en su gobierno.