

Guía para la mejor implementación del modelo de policía, basado en el intercambio entre la policía comunitaria de Panamá y los Mosos de Escuadra de Cataluña

Con el Apoyo de: Angels Vila
Jefe del Gabinete de Seguridad
Dirección General de Administración de Seguridad
Ministerio del Interior de la Generalitat de Cataluña



EFUS

Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina



Guía para la mejor implementación del modelo de policía comunitaria, basado en el intercambio de la policía comunitaria de Panamá y los Mosos de Escuadra de Cataluña

Introducción

La policía es considerada a día de hoy como la cara más visible del Estado en materia de seguridad ciudadana. Concebida para asegurar el respeto de la ley y perseguir aquellos comportamientos que no ajustasen a ésta, la función de esta institución se limitó durante mucho tiempo a la de un instrumento represivo para resolver problemas puntuales de delincuencia y violencia.

No obstante, en las últimas décadas diversas reformas policiales en varios países han dado lugar a la aparición de nuevas estructuras policiales, basadas en un enfoque mucho más preventivo que el anteriormente mencionado. En efecto, con más frecuencia los aparatos policiales articulan su función de garante de la seguridad ciudadana mediante una concepción integral y preventiva de la violencia y el delito. No se trata únicamente de reprimir los actos delictivos, sino de prevenirlos, instaurando así iniciativas basadas en el largo plazo y la sostenibilidad de los resultados.

De esta manera, y como resultado de este nuevo enfoque y de las consecuentes reformas policiales, numerosos países han sido el escenario de aparición de nuevas estructuras policiales, conocidas como policía comunitaria. Esta última, basada en su integración y cooperación con la comunidad, procura establecer una relación de proximidad con el ciudadano así como un enfoque más proactivo, descentralizado e integral a la hora de abordar todos aquellos elementos que condicionan la seguridad ciudadana.

Por ello, la siguiente guía tiene como objetivo la presentación de este reciente modo de acción policial. Mediante la definición del propio concepto de “policía comunitaria”, la identificación de sus principales funciones y otros principios, y en especial, a través de la presentación de los mecanismos de rendición de cuentas para con la comunidad y de evaluación de la propia estrategia policial, esta guía pretende constituir una herramienta de consulta para la mejor comprensión de este tipo de estrategias.

I. Definición del concepto

El Departamento de Justicia de Estados Unidos define La policía comunitaria como “ una filosofía que promueve estrategias en la organización que se basan en la utilización de alianzas con la comunidad y con otros actores públicos y privados y en las técnicas de resolución de problemas, para abordar de manera proactiva aquellas condiciones que afectan directamente a la seguridad ciudadana, como la delincuencia, el crimen, el desorden social y el miedo al delito”.¹

En efecto, se trata de una estrategia de seguridad pública de naturaleza preventiva que supera la concepción clásica de la labor policial, que se centra exclusivamente en la represión del crimen y la aplicación de la ley. Con la policía comunitaria se enfoca la labor policial en las relaciones con la ciudadanía para la resolución de problemas de seguridad antes de que estos se agraven y lleguen a convertirse en actos delictivos o en afectaciones graves a la seguridad de la sociedad. La policía comunitaria trabaja para la comunidad y con la comunidad en la prevención del delito y de la inseguridad.

¹ Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos “Community policing is a philosophy that promotes organizational strategies, which support the systematic use of partnerships and problem-solving techniques, to proactively address the immediate conditions that give rise to public safety issues such as crime, social disorder, and fear of crime”.

II. Funciones

Si bien, la policía comunitaria consiste en una estrategia policial que debe dar respuesta a problemáticas de seguridad variadas, de distinta naturaleza y gravedad, a la vez que debe trabar vínculos de confianza con la comunidad para resolverlas, las funciones de este tipo de estrategia deben gozar del grado de flexibilidad suficiente de manera que permitan alcanzar el objetivo de prevención de la delincuencia y disminución de la inseguridad y del miedo al delito. Esta característica resulta evidente al observarse las diferentes funciones de la policía comunitaria, como se presenta en los puntos siguientes.

1. Prevención del delito, el desorden social y la inseguridad

La policía comunitaria es una estrategia policial cuya misión fundamental es la prevención del delito y el desorden social que puedan tener consecuencias para la seguridad pública, esto es, aquellos hechos objetivos que pueden poner en peligro la seguridad personal y colectiva. Pero también extiende su ámbito de actuación hacia la percepción subjetiva de inseguridad, ya que su labor debe contribuir a la disminución del miedo al delito o de la sensación de inseguridad que puede tener la ciudadanía.

Ejemplos de actuaciones:

- Charlas de prevención de consumo de drogas y de violencia familiar
- Actividades con niños, niñas y jóvenes para prevenir la violencia juvenil

- Visitas periódicas a centros educativos para conocer las problemáticas específicas (casos de *bullying*, de bandas juveniles, de absentismo escolar, etc.)
- Patrullajes preventivos en zonas y franjas horarias en que se ha detectado riesgo de incidencias de seguridad
- Programas específicos de prevención (por ejemplo, mendicidad, pandillas...)

2. Establecimiento de vínculos y alianzas con la comunidad y en especial con todos los actores públicos y privados que tengan un papel directo o indirecto en la gestión de la seguridad

La comunidad constituye el objetivo de la policía comunitaria, ya que todos sus esfuerzos se van a destinar a resolver los problemas de seguridad de la comunidad, pero también se configura como el instrumento principal que va a utilizar la policía a la hora de resolver esas problemáticas. Por tanto, resulta indispensable el establecimiento de vínculos sólidos y alianzas con la comunidad.

Ejemplos de actuaciones:

- Trabajo en conjunto con las iglesias o con los líderes comunitarios
- Reuniones periódicas de rendición de cuentas con la comunidad
- Reuniones sistemáticas con directores y directoras de centros educativos, asociaciones de comerciantes, etc.
- Actividades dirigidas al fortalecimiento de los vínculos con la comunidad, como eventos deportivos, jornadas de intercambio de experiencias, etc

3. Resolución de problemas concretos de seguridad pública

La policía comunitaria debe afrontar de forma rápida los problemas concretos de seguridad que le plantea la comunidad. En algunos casos, los podrá

resolver directamente por tratarse de problemas que conciernen a su ámbito de competencias. En otros casos, cuando se trata de problemas o incidentes que no están relacionados con su ámbito de actuación, deberá movilizar los recursos públicos de la comunidad para dar respuesta.

Ejemplos de actuaciones:

- Resolución de casos delictivos (identificación, detención, en su caso, y puesta a disposición judicial del autor)
- Establecimiento de conexiones entre infracciones que aparentemente son independientes para atacar la causa de fondo, diseñando intervenciones para ello (ejemplo: accidentes de tráfico y estado de la calzada o consumo de alcohol por parte de conductores, diversos actos incívicos de jóvenes y absentismo escolar)
- Coordinación con los servicios sociales ante la detección de personas en situación de vulnerabilidad social
- Coordinación con los servicios especializados ante determinadas emergencias

4. Mediación en conflictos privados

La policía comunitaria debe mediar en aquellos conflictos de naturaleza privada que puedan conllevar una escalada de la inseguridad o alterar seriamente la convivencia y buscar soluciones junto con las partes implicadas a través del diálogo.

Ejemplos de actuaciones:

- Mediación en conflictos vecinales, familiares, de pandillas, etc.

5. Coordinación con el resto de departamentos policiales y agencias o entidades gubernamentales

Una de las características de la policía comunitaria es que debe dar respuesta a múltiples demandas y problemas relacionados con la seguridad y la prevención del delito. Algunos los detecta directamente mientras que otros los conoce a partir del estrecho vínculo que mantiene con la comunidad. Para el buen éxito y resolución de las demandas y problemáticas de seguridad que conoce, debe mantener una excelente coordinación con el resto de unidades de la organización policial, así como con otras agencias o entidades públicas que sean las competentes para solucionar dichas problemáticas.

Ejemplos de actuaciones:

- Actuaciones de apoyo a otras unidades policiales operativas
- Coordinación con los servicios de asistencia sociales, de vivienda, urbanismo, sanidad, etc.
- Coordinación con los centros escolares para evitar el absentismo escolar

6. Establecimiento de una estrecha comunicación y cercanía con la comunidad para identificar sus necesidades y prioridades

La principal característica de la policía comunitaria es que utiliza su relación con la ciudadanía para detectar y resolver problemáticas de seguridad. Para ello debe mantener un contacto directo y periódico con la comunidad que le permita conocer sus problemáticas e inquietudes, tanto las relacionadas con la labor policial, como también aquellas que afectan a otros ámbitos no policiales, que deberá canalizar hacia otras instancias.

Ejemplos de actuaciones:

- Patrullajes a pie
- Visitas a comercios, a centros sociales
- Reuniones con líderes comunitarios
- Participación en asambleas vecinales

7. Información y atención policial a las víctimas de delitos o infracciones

La asistencia a las víctimas de delitos en general, y en particular a aquellas que forman parte de los colectivos más vulnerables (por ejemplo, menores, adultos mayores, mujeres víctimas de violencia familiar, etc.), es una de las misiones de la policía comunitaria. Debe facilitar información sobre el delito que han padecido y de la tramitación policial y judicial, así como de los recursos públicos y privados que existen en la comunidad para este tipo de colectivos.

Ejemplos de actuaciones:

- Protección y seguimiento de casos de jóvenes en situación de riesgo o vulnerabilidad
- Programas de atención a indigentes (“*piedreros*”)
- Protección, asesoramiento y seguimiento a mujeres víctimas de violencia de género

8. Promover la denuncia del delito

La policía comunitaria debe ganarse la confianza de la ciudadanía para desplegar su estrategia de prevención del delito y disminución de la inseguridad ciudadana. Para conseguir estos dos últimos objetivos resulta fundamental que los delitos afloren y que la ciudadanía denuncie los hechos delictivos que conozca o de los que sea víctima.

Ejemplos de actuaciones:

- Facilitar la interposición de denuncias (mejorar horarios, sedes disponibles, tramitación...)
- Alentar a la población y, en especial, a las víctimas a denunciar e informar a las personas que denuncian de los trámites llevados a cabo

9. Promover hábitos de autoprotección y de seguridad

La policía comunitaria debe detectar aquellos colectivos más vulnerables y los factores de riesgo que existen en la comunidad, y trabajar directamente con ellos para ofrecerles recomendaciones de seguridad o consejos de autoprotección.

Ejemplos de actuaciones:

- Consejos para evitar robos en la vía pública
- Consejos para menores para evitar abusos sexuales
- Consejos para adultos mayores para prevenir estafas o timos

10. Recabar información de interés policial y detectar riesgos emergentes para la seguridad ciudadana y la convivencia

Una de las características de la policía comunitaria es que se encuentra permanentemente en contacto con la realidad, esto es, con la ciudadanía, el delito, la delincuencia y su entorno favorecedor. Por ello, ocupa una posición privilegiada a la hora de recabar información que permita la resolución de

casos abiertos, pero a su vez también le posibilita adelantarse a problemáticas de seguridad nuevas o fenómenos emergentes.

Ejemplos de actuaciones:

- Detección de nuevos hechos delictivos o nuevas modalidades o *modus operandi* de los ya existentes
- Entrevistas con testigos o personas clave
- Detección de conflictos incipientes

III. Rendición de cuentas a la comunidad

Como ya fue mencionado, la policía comunitaria es una estrategia de prevención de la delincuencia y de la inseguridad que trabaja para la comunidad con la ayuda de la comunidad. Por ello resulta de suma importancia escuchar las demandas y necesidades que, en términos de seguridad, la comunidad plantea.

En el proceso de afianzamiento de la relación de confianza con la comunidad cobra mucha importancia el momento de la rendición de cuentas. Esta práctica favorece el intercambio de información entre ambas partes y así refuerza las capacidades de participación, control, gestión de los problemas y diálogo entre la policía y los actores sociales. Por dicho motivo resulta interesante pautar cómo debe llevarse a cabo, a fin de evitar que la rendición de cuentas consista en un acto puntual u ocasional, sino al contrario, instar que dicha práctica constituya un acto de transparencia e intercambio de información, instaurado con normalidad en el seno de la organización policial.

A continuación se recogen algunos aspectos que deberían tomarse en consideración a la hora de protocolizar el proceso de rendición de cuentas a la comunidad:

- **Periodicidad de la reunión**

La periodicidad y frecuencia de las reuniones debe fijarse de antemano, con antelación suficiente para que todas las partes puedan organizar su preparación y garantizar su asistencia. Esta organización contribuirá a evitar que las actividades ordinarias de la policía

ocasionen imprevistos que obliguen a su posposición. Además, debería respetarse el calendario de reuniones establecido a fin de que la comunidad se sienta valorada y perciba el compromiso de la organización policial en las cuestiones que afectan a la comunidad.

- **Interlocutores**

Seleccionar adecuadamente a los líderes comunitarios o representantes de la comunidad que van a ser convocados al acto de rendición de cuentas, a fin de que sean representativos de los colectivos y problemáticas de la sociedad. También deben seleccionarse adecuadamente a los representantes de la policía comunitaria que participarán en la reunión.

- **Preparación de la reunión**

La reunión requiere una preparación previa para garantizar su óptimo desarrollo y éxito. En la medida de lo posible, es recomendable huir de la improvisación o de la falta de información respecto de los temas a tratar. Por ello, como mínimo deberían observarse los dos pasos siguientes:

- Revisar la situación del barrio en cuestión (incidentes recientes, estadísticas de detenciones, delitos, actuaciones preventivas realizadas, etc.).
- Solicitar con antelación a los asistentes los temas que desean tratar y elaborar un orden del día junto con los que sean de interés para la policía, y remitirlo previamente a los asistentes.

- **Desarrollo de la reunión**

Podría resultar positivo estandarizar el contenido de los temas a tratar durante el transcurso de la reunión. Por ello, en lo que concierne a la organización policial podría pautarse:

- Información que se va a **solicitar a los representantes** de la comunidad.
- Información que se va a **facilitar a los representantes** de la comunidad:
 - datos cuantitativos (número de delitos, detenciones, identificaciones, etc.)
 - datos cualitativos (actuaciones relevantes realizadas, actividades preventivas ordinarias, etc.)
- **Retorno del resultado de los casos finalizados** que hayan sido objeto de debate en anteriores reuniones de rendición de cuentas.

IV. Evaluación de la policía comunitaria

Una de las principales dificultades que plantea la policía comunitaria es la medición de sus resultados, ya que resulta muy difícil evaluar este tipo de políticas de prevención. Si inicialmente se ha definido la policía comunitaria como *una filosofía que promueve estrategias en la organización que se basan en la utilización de alianzas con la comunidad y con otros actores públicos y privados y en las técnicas de resolución de problemas, para abordar de manera proactiva aquellas condiciones que afectan directamente a la seguridad ciudadana, como la delincuencia, el crimen, el desorden social y el miedo al delito*, surge la pregunta sobre cómo evaluar el impacto de las acciones policiales efectuadas para reducir la criminalidad, las conductas antisociales o el miedo al delito.

La dificultad es doble, ya que por un lado el propio objeto a evaluar puede resultar difícil en cuanto a medición, por intangible (como por ejemplo ocurre en el caso de la percepción de inseguridad), mientras que en otros casos la dificultad surge de la ausencia de indicadores de medición que permitan evaluar adecuadamente las actuaciones de las unidades de policía comunitaria, ya que los indicadores tradicionales, por sí solos, no las reflejan.

Estas dificultades pueden superarse mediante la utilización de indicadores que permitan medir hechos, actos, actuaciones y también percepciones u opiniones. Sin que esta guía pretenda ser una fuente exhaustiva de un sistema de indicadores, a continuación se detallan algunos de los indicadores que pueden resultar útiles a la hora de medir la eficacia y eficiencia de la policía comunitaria.

- **Indicadores para medir hechos o actos²**

Estos indicadores expresan la cantidad o frecuencia de un hecho o fenómeno, por ello se detallan en números o porcentajes. Algunos ejemplos:

- **Reducción de la criminalidad:**

- número de delitos
- número de detenciones
- número de identificaciones

- **Participación/implicación de la comunidad:**

- número de llamadas de emergencias
- número de quejas/demandas recibidas
- reuniones mantenidas con líderes comunitarios
- número de contactos con la comunidad (llamadas, reuniones, entrevistas, comunicaciones por cualquier medio, etc.)

- **Actuaciones preventivas:**

- número de visitas a centros educativos, comercios, etc.
- número de actividades preventivas realizadas

² A la hora de analizar los resultados que puede presentar una medición efectuada con indicadores cuantitativos, debe tenerse en cuenta que si la implantación de la estrategia de policía comunitaria funciona, se generará más confianza en la comunidad, por lo que en un primer momento incrementarán las denuncias de delitos. Un análisis puramente estadístico puede llevar a la conclusión de un aumento de la criminalidad, cuando lo cierto es que probablemente no exista dicho aumento, sino que ese incremento se deba a que la confianza en la policía lleva a la ciudadanía a reportar más hechos delictivos, por lo que sale a la superficie lo que antes existía pero no se denunciaba.

- número de asistentes a actividades preventivas realizadas
- porcentaje de absentismo escolar
- número de conflictos con pandillas o peleas
- número de incidentes vinculados con el consumo de alcohol o sustancias estupefacientes
- reducción de los accidentes de tráfico
- **Compromiso de la organización policial con la comunidad o con la estrategia de policía comunitaria:**
 - número de recursos humanos implicados en la policía comunitaria
 - porcentaje de presupuesto destinado a la policía comunitaria
 - número de recursos adscritos a las unidades de policía comunitaria (vehículos, ordenadores, armas, materiales, etc.)
 - número de cursos / horas de formación para la policía comunitaria
- **Creación o recuperación de espacios urbanos seguros:**
 - número de casas abandonadas
 - número de grafitis
 - número de coches abandonados o destrozados en la vía pública
 - número de personas que utilizan los espacios públicos por franja horaria

- **Indicadores para medir percepciones**

Estos indicadores miden opiniones o percepciones y aunque es difícil expresarlos de forma cuantitativa (numérica) debería intentarse efectuar alguna graduación de los resultados que ofrecen (por ejemplo, en una escala dicotómica sí/no o presencia/ausencia, o en una escala ordinal (1=muy bueno, 2=bueno, 3=regular...). Algunos ejemplos:

- **Medición de la satisfacción de los miembros de la comunidad.** Se obtiene a partir de encuestas que permitan medir:
 - nivel de preocupación de la comunidad por los temas de seguridad pública
 - conocimiento que la comunidad tiene de las medidas policiales adoptadas
 - impacto de las medidas
- **Percepción de inseguridad.** Se obtiene a partir de encuestas que permitan medir (debe medirse antes y después de implantar medidas):
 - porcentaje de población que expresa tener miedo
 - estado de la seguridad en su calle/barrio/ciudad
 - nivel de vandalismo en su calle/barrio/ciudad
 - percepción del deterioro o mejora de la calidad de vida
- **Victimización delictiva** o número “real” de víctimas de delitos: se obtiene a partir de la estadística policial (número de víctimas a

partir de los delitos denunciados) y de encuestas (para hacer aflorar la cifra negra de los delitos no denunciados).

- **Fuentes para la obtención de indicadores**

La información para recopilar información que permita llevar a cabo la evaluación puede ser muy variada, ya que puede proceder, entre otras, de distintas fuentes:

- Estadística policial
- Estadística judicial
- Encuestas de percepción, victimización, opinión
- Servicios municipales o estatales (urbanismo, vivienda, salud, educación)
- Grupos de discusión
- Análisis de las fuentes documentales de la policía