

Ciudades Interculturales

MANUAL SOBRE POLICÍA COMUNITARIA



David Martín Abánades



Ciudades Interculturales

MANUAL SOBRE

POLICÍA COMUNITARIA

David Martín Abánades

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la política oficial del Consejo de Europa.

Todas las solicitudes relativas a la reproducción o traducción total o parcial de este documento deberán dirigirse a la Dirección de Comunicación (F-67075 Estrasburgo-Cedex o publishing@coe.int). Cualquier otra correspondencia relativa a esta publicación deberá dirigirse al Departamento de Lucha contra la Discriminación.

Fotografías:

Portada y diseño gráfico:

Angelo Palmieri; Ivana d'Alessandro; Ciudad de Montreal; Ciudad de Ravenna; Cabildo de Tenerife; Servicio de Policía Local de Fuenlabrada; visita de estudio del ICC a Fuenlabrada; Binam, Montreal; Ciudad de Getxo; Ciudad de Patras; Nika Petković; Gianpaolo Gentilucci; Sandro Weltin; Helmer Ahmedi; Ciudad de Limassol; Ciudad de Ginebra.

Portada y diseño gráfico:

Departamento de Producción de Documentos y Publicaciones (SPDP), Consejo de Europa

© Consejo de Europa, más de 2020
Impreso en el Consejo de Europa

Índice

INTRODUCCIÓN	5
Ciudades Interculturales	5
El objetivo de este manual	6
1. PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS	7
1.1. Respuestas a nuevas situaciones	7
1.2. Relativismo	8
1.3. Hostilidad y rumores	8
2. DEFINITIONS	9
2.1. Modelos de gestión policial	9
2.2. Policía comunitaria: hacerlo bien	12
3. LAS CUATRO DIMENSIONES DE LA POLICÍA COMUNITARIA	13
3.1. Dimensión filosófica	13
3.2. Dimensión estratégica	15
3.3. Dimensión táctica	16
3.4. Dimensión organizativa	18
4. DIVERSIDAD	21
4.1. Migración	21
4.2. Abordar la diversidad	22
5. CÓMO DISEÑAR UN MODELO POLICIAL PARA LAS CIUDADES INTERCULTURALES	23
5.1. Análisis previo	23
5.2. Elementos organizativos	29
5.3. La policía como un foco de conflicto	31
5.4. Formación y especialización	33
6. EVALUACIÓN	35
6.1. Indicadores de impacto	35
6.2. Aspectos cuantificables	36
6.3. Publicación de estadísticas	36
6.4. Revisión e introducción de mejoras	36
7. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA, Y COORDINACIÓN DE LA POLICÍA CON OTROS SERVICIOS PÚBLICOS	37
7.1. Formas de participación ciudadana	37
7.2. Coordinación con los servicios públicos	37
7.3. ONGs, otras organizaciones, y redes asociativas	39
8. TRATAMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DE INTOLERANCIA Y DISCRIMINACIÓN	40
8.1. Asistencia a las víctimas en las dependencias policiales	40
8.2. Evitar la revictimización	41
8.3. Acoger a las víctimas: una oficina para atender a las víctimas	42
8.4. Seguimiento de las víctimas	42
BIBLIOGRAFÍA	43



Introducción

La estructura social de Europa es cada vez más diversa: sus ciudadanos tienen identidades plurales, diferentes orígenes étnicos, y diversas religiones, creencias, identidades de género, orientaciones sexuales, edades, discapacidades y situaciones económicas.

En la actualidad, el 3 por ciento de la población mundial ha emigrado de su país de origen, 214 millones de personas son migrantes y el 54 por ciento de la población mundial vive en zonas urbanas.

Los datos publicados por Eurostat en enero de 2016 muestran que 21,6 millones de personas nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea (UE) estaban viviendo en la UE. En total, 36,9 millones de personas nacidas fuera de la UE estaban viviendo en la UE. Además, 16,9 millones de personas habían nacido en un país de la UE diferente de su país de residencia.¹

Esta heterogeneidad puede hacer a la sociedad más comprensiva, solidaria, enriquecida y moderna, pero al mismo tiempo – en particular cuando hay una falta de conocimiento sobre “el otro” – la diversidad puede generar temor, sospechas y conflictos culturales.

Ciudades Interculturales

El programa Ciudades Interculturales (ICC, por sus siglas en inglés) promueve el interculturalismo como un modelo de política para gestionar la diversidad como un punto fuerte, en lugar de como una amenaza. Define la ciudad intercultural como un lugar con una población diversa,

que comprende a personas de diferentes nacionalidades, orígenes, lenguas, religiones/creencias e identidades, en la que los ciudadanos y los responsables de la formulación de políticas consideran la diversidad como un recurso, promueven la apertura y aceptan que todas las culturas cambian cuando se encuentran en el espacio público.

Los funcionarios de una ciudad intercultural defienden públicamente el respeto por la diversidad y una identidad plural de la ciudad. La autoridad de la ciudad lucha activamente contra los prejuicios y la discriminación, y asegura la igualdad de oportunidades para todos y todas, adaptando sus estructuras, instituciones y servicios de gobernanza a las necesidades de una población diversa, sin comprometer los principios de derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. En colaboración con empresas, sociedad civil y profesionales de los servicios públicos, la ciudad intercultural elabora una serie de políticas y medidas para fomentar un contacto e interacción mayores entre los distintos grupos. El alto nivel de confianza y de cohesión social que genera este enfoque ayuda a prevenir la violencia y los conflictos, aumenta la eficacia de las políticas, y hace a la ciudad atractiva tanto para las personas como para los inversores.²

Las políticas de integración intercultural se basan en los derechos individuales considerados desde la perspectiva del conjunto de la sociedad, e incluyen medidas encaminadas a promover la reciprocidad, la mezcla, la interacción cultural y aseguran una lucha eficaz contra la discriminación. Los principales elementos de la integración intercultural son: el reparto del poder (incluidas las personas de diferentes orígenes culturales que desempeñan diferentes funciones en las instituciones

1. Eurostat: estadísticas explicadas (datos sobre la población de la UE, enero de 2016), disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es, consultado por última vez el 15 de febrero de 2019.

2. “Intercultural Cities: medium-term strategy, 2016-2019”, disponible en: <https://rm.coe.int/16806a5e96>, consultado por última vez el 15 de febrero de 2019.

y estructuras de gobierno); el fomento del contacto y la interacción culturales en las instituciones públicas y en el espacio público, y el logro de unas instituciones culturalmente competentes y receptivas a la innovación a través de diversas aportaciones, y resilientes al conflicto, los prejuicios y la discriminación culturales.

La Declaración de Lisboa, adoptada en 2017 por la Red de Ciudades Interculturales,³ reafirma el compromiso de las administraciones locales de formular y aplicar políticas de integración inclusivas y coherentes que se adhieran al modelo descrito anteriormente.

En enero de 2018, el Migration Policy Group publicó un nuevo estudio que cuestionó si el enfoque de la integración intercultural, defendido por el Consejo de Europa a través de su programa ICC (Ciudades Interculturales), conduce a una mejor calidad de vida en las ciudades diversas. Los resultados confirman un fuerte vínculo estadístico entre las políticas interculturales locales y el bienestar local. Las ciudades que cuentan con unas políticas interculturales más sólidas, basadas en el modelo del Consejo de Europa, tienen más probabilidades de que su población crea que las personas extranjeras son buenas para su ciudad y que los servicios locales son fiables y eficientes.

En el entorno urbano, los servicios policiales están al frente de la solución y mediación de conflictos en una sociedad diversa. Cuando la policía gestiona las intervenciones en ciudades diversas, debe tener en cuenta los valores personales de quienes participan en ellas, junto con su identidad cultural y los antecedentes relacionados con su identidad.

El objetivo de este manual

Este manual tiene por objeto responder a la pregunta de cómo un jefe de policía, un director o un político encargado de la seguridad de una ciudad intercultural debería diseñar su modelo de gestión de la seguridad urbana, más allá de encargarse de los robos, de los accidentes o de las acciones cotidianas típicas de la policía. Hace referencia a la promoción de la transición de un modelo de gestión policial basado exclusivamente en la vigilancia y la represión a una estrategia de gestión policial que sitúa al ciudadano en el núcleo de su acción, vinculando los conceptos de seguridad, protección y atención; está dirigido a los servicios de policía que tienen la vocación de innovar y de mejorar la calidad de vida de toda la ciudadanía.

Este manual está escrito desde el punto de vista de que el modelo de policía comunitaria es el más apropiado para hacer frente – de una manera efectiva – a los conflictos que surgen en las sociedades interculturales, impidiéndoles convertirse en grandes conflictos sociales. Un servicio policial que entiende que la base del problema

es generalmente una falta de conocimiento mutuo, un servicio policial que está concebido y formado para escuchar a las partes, analizar los problemas, proponer soluciones y evaluar los resultados de dichas soluciones con la participación de la sociedad, es el servicio policial que mejor responderá a los conflictos de las sociedades diversas de hoy en día.

El manual propone evitar la idea de que la policía comunitaria se limita a una unidad específica en la policía, y recomienda en su lugar situar este concepto de política en la cultura principal, como una filosofía de fondo para la acción en el servicio policial en general.

Debemos huir de la idea de que la policía comunitaria es una unidad determinada dentro de la Policía y enmarcar el concepto de esta filosofía de trabajo dentro del servicio policial en general.

Los valores establecidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y otras normas de derechos humanos conexas son los pilares que sostienen las sociedades democráticas y que conceden a la dignidad humana una prioridad que todos los servicios policiales modernos deberían tener en cuenta.

Este manual está dirigido fundamentalmente a la policía que trabaja a nivel local, incluidos los altos mandos policiales, los directores y administradores de la seguridad pública, y los responsables de la toma de decisiones. Pretende proporcionar a estos funcionarios una guía para aplicar los principios para diseñar nuevos procedimientos, protocolos, estructuras y unidades especializadas en su servicio policial, para abordar eficazmente los retos que la diversidad pueda plantear para el logro de la convivencia pacífica, a medio y largo plazo.



3. Declaración de Lisboa, 28-29 de noviembre de 2017, disponible en <https://rm.coe.int/declaration-of-the-intercultural-cities-milestone-event-urban-policies/1680768795>, consultado por última vez el 16 de febrero de 2019.



1. Principios de los derechos humanos

1.1. Respuestas a nuevas situaciones

La globalización puede suponer una amenaza para muchos de los progresos realizados en el ámbito de los derechos humanos. La economía mundial conlleva un deterioro del equilibrio de las relaciones laborales, en detrimento de la posición del trabajador. Implica asimismo el incremento de las desigualdades sociales, ya que las economías familiares más afectadas no siempre obtienen una compensación a través de las políticas sociales activas de los gobiernos.

La migración puede ser un desafío para las ciudades interculturales. La llegada de nuevos vecinos y vecinas, de países con peores condiciones económicas puede causar tensiones entre los residentes nativos y los recién llegados, ya que los residentes ven amenazada su estabilidad económica. Los efectos reales de la migración no se limitan a los derechos humanos en sentido estricto, sino que trascienden los derechos básicos afectando también a los derechos civiles y políticos en la medida que conforman una realidad indivisible.

Otro reto para las ciudades interculturales es la lucha contra el terrorismo. Ante esta amenaza, presente desde el año 2000, el binomio tradicional seguridad-libertad se sitúa en un plano dominante, lo que tiene un impacto en las políticas de garantía de los derechos humanos.

Abundan los ejemplos de prácticas policiales y de acciones gubernamentales que han conducido a violaciones de los derechos humanos más básicos. Tampoco puede ignorarse que la tendencia en los Estados más amenazados es restringir, de una manera más o menos prudente, los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos.

A la luz de estas situaciones, en este manual debemos encontrar una respuesta a las siguientes preguntas:

¿Son estas medidas proporcionales al fin deseado y, ante todo, son eficaces? ¿Hasta qué punto puede aceptarse que, después de siglos de lucha por los derechos humanos, los servicios policiales de los Estados democráticos puedan legitimarse algunas veces para aumentar la presión policial sobre ciertos grupos, sobre las personas provenientes de determinados países o sobre los creyentes de una religión particular? ¿Aumenta la seguridad de la sociedad, o más bien el desarraigo, la radicalización y la separación entre grupos de ciudadanos de la misma ciudad? No todas las acciones son válidas para responder a la amenaza terrorista. En particular, es importante recordar que la legislación internacional de derechos humanos, al adoptar la proporcionalidad como criterio para evaluar cualquier medida de derogación de un derecho, ha elevado a la categoría de norma vinculante *erga omnes*, en todo momento y lugar, el reconocimiento legal de la prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, afirmó, en su Declaración final, que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.

Por una parte, la indivisibilidad de los derechos humanos supone la imposibilidad de separar, por motivos que no sean pedagógicos, las diferentes categorías de derechos, a saber, civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales. Todos ellos son derechos fundamentales y deben garantizarse plenamente, sin que la preferencia por algunos derechos sirva de justificación para el desprecio de otros.

Por otra parte, la interdependencia de los derechos pone de relieve que, en realidad, los derechos humanos se complementan entre sí, que en su aplicación existen interacciones continuas y que en su ejercicio, todos los derechos se refuerzan mutuamente.

La universalidad de los derechos humanos parte de la base de que los derechos humanos pertenecen a todos los seres humanos de la misma manera, porque se asientan en la dignidad inherente de cada persona, esa dignidad humana que supone al mismo tiempo la igualdad radical entre los seres humanos y el carácter único de cada persona.

1.2. Relativismo

Antes de que las personas aceptaran esta premisa de que los derechos humanos son universales, había voces, particularmente fuertes en el mundo islámico y oriental, que preconizaban diferentes modelos de relativismo cultural. En su versión más extrema, el relativismo cultural afirma que una determinada cultura, incluida la religión, es la principal fuente de validez de un derecho o norma moral y que, como consecuencia, los derechos humanos deben adaptarse a estas normas y pueden tener un rango distinto en diferentes países del mundo.

A menudo, el relativismo cultural implica una acusación contra los países desarrollados de haber actuado de una manera imperialista, haciendo que los valores universales parezcan puramente occidentales.

Es innegable que la tradición, la historia, la cultura y la religión influyen en el enfoque que adoptan las personas de los derechos humanos, y lo modifican. También es cierto que la mayoría de los derechos humanos no son absolutos, sino que admiten restricciones y limitaciones. Un cierto grado de relativismo es inherente a la propia naturaleza humana, en la medida en que el ser humano también es un ser social y cultural.

El problema radica en que el discurso del relativismo cultural a menudo oculta un interés por actuar de una manera incompatible con el valor inalienable de la dignidad humana, violando aspectos elementales de la protección de los derechos humanos. Los conflictos derivados de este relativismo cultural serán un reto que los servicios policiales y las autoridades públicas de las ciudades interculturales tendrán que afrontar.

1.3. Hostilidad y rumores

En todas estas circunstancias que abundan en las ciudades interculturales, debemos incluir un fenómeno de hostilidad, que ha aumentado de manera continua desde aproximadamente 2010, como es el discurso de incitación al odio a través de las redes sociales. La difusión de noticias falsas, rumores o acusaciones falsas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es sumamente rápida y difícil de controlar. Las políticas de comunicación anti-rumores de las ciudades

interculturales deben tener prioridad en la agenda política. En este sentido, los servicios policiales deben contar con canales de comunicación fluida que sean rápidos, precisos y creíbles, a fin de reducir el alcance o la influencia de estas noticias falsas.

Sin embargo, la policía también debe modernizarse para perseguir a las personas que acosan y promueven la hostilidad hacia ciertos grupos o personas debido a su identidad de grupo. Si un grupo considera que sus derechos no se defienden como se había previsto, esta brecha puede dar lugar a un distanciamiento del servicio policial y, al mismo tiempo, a una pérdida de confianza en él y, en el peor de los casos, puede fomentar la radicalización.



2. Definiciones

Cuando hablamos de policía comunitaria, ciudades interculturales, diversidad, migrantes y temas conexos, utilizamos términos que coinciden, pero no sinónimos. Algunas veces, no describen exactamente lo que queremos decir, al igual que la misma palabra en un país se entiende de una manera diferente en otro. Por este motivo, es necesario describir claramente lo que queremos decir en este manual cuando utilizamos y discutimos cierta terminología.

2.1. Modelos de gestión policial

Algo que tiene en común la policía en todo el mundo es que cada servicio policial debe adaptarse a la sociedad a la que sirve. Desde esta perspectiva, es difícil hallar un término o una metodología que pueda extrapolarse a cualquier servicio policial. Por ejemplo, existen sociedades en las que la presencia de policía uniformada transmite seguridad; en cambio, otras sociedades pueden sentir demasiada presión por parte de la policía si hay demasiados policías uniformados en la calle.

Con este enfoque, las palabras “policía comunitaria” transmiten una diversidad de conceptos y enfoques en torno a la misma idea, pero no siempre se interpretan del mismo modo. Podemos hablar de policía de barrio, policía comunitaria o policía de proximidad (*wijkagent*, *police de quartier*, *policía de proximidad*, *community police*, *Gemeindepolizei*, etc.). En esta sección trataremos de establecer algunos criterios mínimos para saber de qué estamos hablando.

2.1.1. Policía comunitaria

Lo que denominamos policía comunitaria, policía de proximidad o policía de barrio no sólo es un modelo organizativo de los servicios policiales sino, más aún, una filosofía de trabajo en términos de la prestación servicios públicos. La policía comunitaria exige la colaboración con otros actores que desempeñan sus funciones en el barrio. Es una manera de explicar cómo interactúa el servicio policial cuando hace frente a los conflictos, cómo se centra en ellos y, ante todo, cómo se resuelven.

Debemos evitar la idea de que la policía comunitaria es una unidad específica dentro de la policía y, en su lugar, enmarcar el concepto de esta filosofía de trabajo dentro del servicio policial en general. Igualmente importante es el compromiso del jefe de policía con esta metodología, sin el cual el paradigma está abocado al fracaso. De hecho, la práctica muestra que puede haber servicios policiales que, si bien no tienen unidades de policía comunitaria específicas, adoptan una metodología que está estrechamente relacionada con el concepto de policía comunitaria



y, por el contrario, puede haber servicios policiales que tienen unidades de barrio, de comunidad o de proximidad específicas, pero que trabajan con un enfoque muy diferente a este concepto y objetivo.

Pero quizás el fundamento que más ayude comprender por qué una filosofía de policía comunitaria es la mejor manera de abordar de forma efectiva la intolerancia, la discriminación o el odio es aquel que establece que la legitimidad de cualquier policía se basa en la credibilidad que logra en la comunidad: “La policía es la ciudadanía y el ciudadano es la policía” (Sir Robert Peel⁴ 1829). Sin embargo, este importante principio de la gestión policial, expresado a principios del siglo XIX, debe contextualizarse en la época en que vivimos. Por ejemplo, debería tomarse en consideración que, en la sociedad diversa y polifacética actual, la sociedad mayoritaria puede ser favorable a las acciones policiales que tratan a las minorías y a los grupos más vulnerables de forma discriminatoria.

En el panorama político actual, las comunidades locales de algunos países exigen que la policía actúe de forma

4. Véase https://es.wikipedia.org/wiki/Principios_policiales_de_Peel, consultado por última vez el 17 de febrero de 2019.

más dura con los migrantes, los solicitantes de asilo y las personas sin hogar. Por lo tanto, la aprobación pública como único criterio para legitimar la acción de la policía no es siempre un buen criterio para evaluar la acción policial. Por este motivo, la policía comunitaria debería tener en cuenta en su filosofía que tanto la aprobación pública como la necesidad de la misma no pueden implicar el abandono de acciones que promuevan y protejan los derechos humanos, establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y ulteriormente en las normas nacionales y de la UE.

La policía de proximidad exige un firme compromiso organizativo y (en la mayoría de los casos) un cambio cultural por parte de la policía, y asegurar asimismo que se proporcionen los recursos y la metodología policial. Exige una creencia firme en el concepto de la policía como un servicio, y no de la policía como una fuerza. Tal vez deba reconsiderarse la labor de la policía en la sociedad europea actual, y debemos desechar la idea de que la policía comunitaria es laxa o permisiva: es una policía que determina sus acciones sobre la base de la deliberación antes de afrontar un problema, construyendo de esta manera soluciones más estables y duraderas a los conflictos.

También debemos tomar en consideración el principio de que la policía no debería trabajar para las comunidades dividiéndolas en grupos mayoritarios y minoritarios, sino colaborando con las diferentes partes de dichas comunidades para hacer frente a los problemas locales. La construcción de confianza entre la policía y las comunidades locales de una sociedad diversa es un proceso bidireccional basado en el entendimiento mutuo, el conocimiento mutuo y el respeto. En este proceso de construcción de confianza, es importante que la policía de barrio o comunitaria asuma también el papel de mediador entre los diversos componentes de la sociedad.

Pero antes de examinar con más detenimiento la policía comunitaria, debemos estudiar otros modelos de gestión policial que se utilizan actualmente. También deberíamos ser conscientes de que la mayoría de las organizaciones policiales no optan por un único modelo, sino por una combinación de modelos y enfoques.

2.1.2. Policía reactiva

Las tres principales funciones de patrullaje en el modelo de policía reactiva tradicional son el patrullaje ordinario, la respuesta inmediata a las llamadas y las investigaciones de seguimiento (Cordner y Sheehan 1999).

La policía reactiva puede definirse como la respuesta de la policía a las peticiones particulares de personas o grupos de la comunidad, respuesta que abarca la "respuesta inmediata a las llamadas" y las "investigaciones de seguimiento". Sin embargo, los fundamentos del patrullaje ordinario no son tan concluyentes. El pensamiento tradicional sugiere

que la mera presencia de un vehículo policial tendrá un efecto disuasorio en la delincuencia (Trojanowicz et al. 2002). Según Crank (Crank 1998), el patrullaje preventivo ordinario o aleatorio es, por definición, policía reactiva. No hay ninguna iniciativa por parte del policía o de la organización de centrarse en una zona o problema específico dentro de la zona de patrullaje. Sin embargo, también puede sostenerse que el patrullaje ordinario es necesario para facilitar la respuesta oportuna a las llamadas.

2.1.3. Policía proactiva

En cambio, la policía proactiva conlleva que la policía, actuando por iniciativa propia, desarrolle información sobre la delincuencia y elabore estrategias para su eliminación (Crank 1998: págs. 244-245). Esto también puede interpretarse de múltiples formas. Por ejemplo, un policía que responda de una manera reactiva a una llamada podría, no obstante, resolver el problema proactivamente mediando entre las partes o recurriendo a la acción informal.

De manera análoga, a diferencia del patrullaje ordinario, el patrullaje dirigido conlleva que se ordene a los policías que vigilen determinadas zonas, que son identificadas a través de un análisis de problemas o de la delincuencia, cuando no estén respondiendo a las llamadas (McKenna 1998). El patrullaje dirigido es más proactivo que el patrullaje preventivo aleatorio; sin embargo, sigue careciendo del componente de la policía orientada a la solución de problemas que hace que la comunidad participe en la solución de los problemas relacionados con los delitos. Un estudio norteamericano concluyó que la policía proactiva condujo a más detenciones y a una mayor presentación de denuncias que la policía reactiva. Los posibles motivos sugeridos fueron la necesidad de unas medidas más enérgicas para lograr "legitimidad y control", y que los policías habían tomado una decisión previa que impulsó una movilización proactiva (Seagrave 1997: pág. 148). Esta conclusión parece ser contraria a lo que cabría esperar cuando los policías recurren a la policía orientada a la solución de problemas. Así pues, estas conclusiones indican una necesidad de distinguir claramente entre la movilización proactiva y las prácticas de policía orientada a la solución de problemas.

En años recientes, se han puesto de relieve nuevas metodologías para la gestión de los servicios policiales. Una de estas nuevas metodologías es la policía predictiva.

2.1.4. Policía predictiva

La policía predictiva hace referencia a la utilización de técnicas matemáticas, predictivas y analíticas en los servicios policiales, a fin de detectar la actividad delictiva potencial (Rienks 2015). Los métodos de policía predictiva entran dentro de cuatro categorías generales: métodos para predecir los delitos; métodos para predecir el número potencial de delincuentes, métodos para predecir las

identidades de los delincuentes y métodos para predecir el número potencial de víctimas de delitos (Perry et al. 2013).

La eficacia de la policía predictiva fue probada recientemente en el Departamento de Policía de Los Ángeles, que concluyó que su precisión duplicaba la de sus prácticas actuales (Friend 2013). En Santa Cruz (California), la puesta en práctica de la policía predictiva durante un período de seis meses se tradujo en una reducción del 19 por ciento de los robos. En Kent (Reino Unido), el 8,5 por ciento de toda la delincuencia callejera tuvo lugar en los lugares previstos por PredPol, superando el 5 por ciento previsto por los analistas policiales.⁵

Sin embargo, esta metodología también tiene sus críticas. Una coalición de grupos de defensa de los derechos civiles, incluida la Unión Norteamericana de Libertades Civiles (ACLU) y la Electronic Frontier Foundation, hizo una declaración criticando la tendencia de la policía predictiva a aumentar la elaboración de perfiles raciales.⁶ La ACLU alega que dicho programa informático es más preciso prediciendo prácticas policiales que prediciendo delitos (Edwards 2016).

2.1.5. Policía guiada por la información



Otro modelo de gestión policial es la policía guiada por la información, que se asienta en la evaluación y gestión del riesgo (De Lint 2006). Los agentes de información sirven como guías para las operaciones, en lugar de que las operaciones guíen la información.⁷

Aunque la policía guiada por la información se apoya en paradigmas anteriores, como la policía comunitaria, la

policía orientada a la solución de problemas y el modelo asociativo de policía (McGarrel et al. 2007), surgió como un rechazo del enfoque “reactivo” sobre la delincuencia adoptado por la policía comunitaria, que insta a que la policía dedique más tiempo empleando a informadores y recurriendo a la vigilancia para luchar contra los delincuentes reincidentes.

Desde entonces, la policía guiada por la información ha experimentado una expansión revisionista para permitir la incorporación de la policía de barrio e infundir tranquilidad (Maguire y John 2006).

2.1.6. Policía basada en pruebas

Por último, podemos acabar la revisión de los modelos de policía con la policía basada en pruebas. Este modelo es un enfoque de la formulación de políticas y de la toma de decisiones operativas para los departamentos de policía. Es una extensión de las ideas subyacentes a la medicina basada en pruebas, la gestión basada en pruebas y la política basada en pruebas.

Los defensores de la policía basada en pruebas ponen de relieve el valor de los análisis estadísticos, los estudios empíricos y/e (idealmente) los ensayos controlados aleatorios. La policía basada en pruebas no desestima las razones más tradicionales de la toma de decisiones policiales, sino que trata de crear conciencia y de aumentar la aplicación de la prueba científica, la selección y el seguimiento de los recursos policiales, especialmente en épocas de recortes presupuestarios y de mayor examen público.

El modelo de gestión policial ideal tal vez contenga algo de todos los modelos, o puede que cada sociedad se adapte mejor a las características de un modelo determinado. Sin embargo, en este manual defendemos que el mejor modelo para hacer frente a los conflictos que surgen en una ciudad intercultural es el de la policía comunitaria.



5. “Don’t even think about it”, *The Economist*, 20 de julio de 2013, disponible en: <https://www.economist.com/news/briefing/21582042-it-getting-easier-foresee-wrongdoing-and-spot-likely-wrongdoers-dont-even-think-about-it>, consultado por última vez el 17 de febrero de 2019.
6. *Statement of Concern about predictive policing by ACLU and 16 civil rights privacy, racial justice, and technology organizations* (2016), Unión Norteamericana de Libertades Civiles, disponible en: www.aclu.org/other/statement-concern-about-predictive-policing-ac-lu-and-16-civil-rights-privacy-racial-justice, consultado por última vez el 17 de febrero de 2019.
7. Policía Montada del Canadá (RCMP), *Intelligence-led policing: a definition* (2006), Inteligencia Criminal de la RCMP.



2.2. Policía comunitaria: hacerlo bien

A fin de establecer el modelo de policía comunitaria, es necesario realizar un análisis preliminar (o un mapeo comunitario) de la situación del barrio, y de la zona o área en las que se desea mejorar las relaciones de la policía y la comunidad, centrándose fundamentalmente en las relaciones con las personas que no provienen originalmente del territorio, o que pertenecen a otro grupo étnico, o que son fenotípicamente diferentes de la comunidad de origen de la zona. Este análisis permitirá formular recomendaciones para su consideración al desarrollar la filosofía de trabajo.

En algunos casos, esto conllevará un cambio en la organización de la policía. Si este cambio no se gestiona debidamente, puede causar un fuerte rechazo entre los mandos y los policías, que pueden interpretar este acercamiento a la comunidad como un signo de debilidad del sistema policial, llevando al fracaso los esfuerzos policiales por mejorar las relaciones con la comunidad. Toda la organización policial de arriba hacia abajo debe comprometerse, y dicho compromiso debe comunicarse internamente en la policía y externamente al público en general.

También es necesario establecer criterios de evaluación para identificar áreas de mejora, así como posibles fallos que puedan interferir en la puesta en la implementación de la nueva filosofía de trabajo. Además, debería tenerse en cuenta que la policía sirve a una sociedad abierta y diversa, que evoluciona continuamente, por lo que el servicio policial debe adaptarse a nuevas situaciones para servir a todos los ciudadanos, ya que la policía tiene la responsabilidad de proteger sus derechos fundamentales y de velar por el cumplimiento de la ley.

Como hemos aclarado anteriormente, el concepto de policía comunitaria puede malinterpretarse o, al menos, comprenderse de diferentes maneras. A fin de homogeneizar el término, todo servicio policial que desee aplicar el modelo de policía comunitaria tiene que tener cuatro principios claros (Gordner 1996):

1. La policía comunitaria no es la solución a todos los problemas. Sin embargo, es una respuesta a algunos problemas planteados por los nuevos retos en la gestión de la seguridad ciudadana.
2. La policía comunitaria no es algo nuevo. Muchos servicios policiales, e incluso algunos policías a título individual, han trabajado de esta manera durante años. No obstante, existen algunos aspectos de la gestión policial que son relativamente nuevos desde la perspectiva de la policía comunitaria.
3. La policía comunitaria no es un modelo concebido para aumentar el número de personas detenidas por cometer delitos. Esto es a menudo una consecuencia, pero no es el objetivo. La mayor confianza entre la policía comunitaria y la población incrementará el flujo de información, lo que permitirá realizar más detenciones; sin embargo, el objetivo es aumentar la confianza, no el número de detenciones.

De hecho, los modelos de policía comunitaria reducen más los incidentes, los delitos y los disturbios que los modelos especializados en atender los incidentes a través de comunicaciones con la policía (llamada-respuesta) desarrolladas por la mayoría de los servicios policiales en las últimas décadas (Gordner 1996).
4. La policía comunitaria no es un modelo unificado. No existe una definición precisa de qué comprende el modelo, con actividades específicas que siempre deberían incluirse, aunque se pueden identificar un conjunto de elementos o principios en los que apoyarse para construir el modelo propiamente dicho. Sin embargo, esta flexibilidad de interpretación es un punto fuerte de este modelo de gestión policial, un punto fuerte que permite adaptarlo a las diferentes realidades cambiantes de nuestras sociedades actuales. Precisamente por este motivo, se trata de un modelo de gestión de la seguridad ciudadana que es sumamente apropiado para las ciudades diversas e interculturales.



3. Las cuatro dimensiones de la policía comunitaria

A fin de describir más detalladamente el modelo de policía comunitaria, podemos examinar las cuatro dimensiones (filosófica, estratégica, táctica y organizativa) en las que se encuentra la mayoría de sus elementos constitutivos (Gordner 1996). Otros autores mencionan dos componentes centrales de la policía comunitaria, a saber, la asociación con la comunidad y la solución de problemas (Gaffigan 1994). También hay autores que se centran en diferentes elementos, como la territorialización de la policía, proximidad a los problemas de la ciudad y la metodología de policía orientada a la solución de problemas, policía dirigida por objetivos y policía de calidad, de mejora integral del servicio (Lafuente 2011).

En este manual utilizamos la descripción de las cuatro dimensiones de Gordner (filosófica, estratégica, táctica y organizativa), a fin de proporcionar un conocimiento más profundo, detallado y comprensible de lo que es la policía comunitaria, lo cual nos ayudará a su vez a forjar un modelo adecuado en las ciudades interculturales.

3.1. Dimensión filosófica

La mayoría de los expertos creen que la policía comunitaria es una nueva filosofía de gestión policial, tal vez incluso supuso un cambio de paradigma ante los modelos reactivos tradicionales y que, a su vez, las nuevas amenazas del terrorismo global están exponiendo este cambio de paradigma al riesgo de ser objeto de una mayor desconfianza hacia parte de la población y un mayor distanciamiento del servicio policial. La dimensión filosófica de la policía comunitaria comprende tres ideas centrales: la información ciudadana, una función amplia y un servicio personal.

3.1.1. Información ciudadana

La policía comunitaria tiene el firme compromiso de integrar las preocupaciones de los ciudadanos en las políticas de seguridad ciudadana y en las prioridades policiales. En una ciudad diversa, intercultural y democrática, los ciudadanos deben decir cómo quieren ser gobernados; luego, el servicio policial, al igual que otros servicios públicos, deben concebir mecanismos para atender dichas demandas y, a su vez, ponerlos en práctica. Tan pronto como todos los habitantes de una ciudad o de un barrio participan en la concepción del modelo de seguridad de sus barrios, hacen propia la gestión y ayudan a lograr la puesta en práctica del modelo.

Podemos utilizar ciertas actividades, ya desarrolladas por algunos servicios policiales, como ejemplos para articular y mejorar la información recabada de los ciudadanos, por ejemplo:

- ▶ Los consejos consultivos policiales, son reuniones programadas regularmente con los ciudadanos, que se reúnen con el servicio policial del barrio o de la ciudad para dar sus opiniones y consejos sobre problemas particulares de su barrio, ciudad o comunidad. Dependiendo del nivel de información y de la relación deseada con estos grupos, puede haber diferentes niveles de reuniones: con los jefes de policía, con los gestores políticos de seguridad, con los mandos medios o incluso con los equipos policiales que trabajan en el terreno. La reunión puede centrarse en cuestiones de diversa índole, que pueden ser muy generales, como los problemas de seguridad que surgen casi siempre en la ciudad, o muy específicas, como las situaciones que se



plantean en ciertos barrios o los problemas que afectan a determinados grupos sociales – por ejemplo, relacionados con la religión, la discapacidad, el grupo étnico, la población LGBTI (lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual), y la violencia de género o doméstica – en las ciudades interculturales diversas.

- ▶ Las encuestas son otra manera de conocer las opiniones de los ciudadanos sobre diferentes cuestiones relacionadas con las políticas, las prioridades y los problemas de seguridad y convivencia en las ciudades interculturales.
- ▶ Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son importantes. Los servicios policiales deben estar presentes, por ejemplo, en las redes sociales en Internet, en las aplicaciones de mensajería instantánea, en las páginas web y por correo electrónico. Existen herramientas que los servicios policiales deben utilizar para mantener una mejor comunicación con los ciudadanos, en particular con las generaciones más jóvenes, que están más acostumbradas a la utilización de estas tecnologías, que algunas veces son el único medio por el que se comunican.

3.1.2. Una función amplia

Otra idea fundamental sobre la dimensión filosófica de la policía comunitaria es que tiene una función más amplia. La policía comunitaria no se limita a luchar contra la delincuencia; debe tratar de solucionar problemas que van más

allá de los delitos; debe procurar solucionar problemas diarios en los territorios en los que despliega su actividad, y debe centrarse más en mejorar la convivencia que en luchar únicamente contra la delincuencia. Por ejemplo, luchar contra la discriminación, el discurso de incitación al odio, la intolerancia, la violencia doméstica y de género, y el acoso escolar; proteger los derechos humanos, el tráfico y la movilidad, y encarar los problemas de convivencia en los barrios son tareas que forman parte del amplio papel de la policía comunitaria.

3.1.3. Un servicio personal

La policía comunitaria debería evitar una relación burocrática con los ciudadanos, y establecer canales de relación personalizados, basados en entrevistas personales, para comprender los problemas en cuestión. Los policías deben gestionar la relación con los ciudadanos mostrando empatía, cordialidad y una mentalidad abierta, competencias que permiten que los ciudadanos se sientan “clientes satisfechos” tras su interacción con la policía. Por ejemplo, los agentes de los equipos de policía comunitaria podrían tener tarjetas de presentación personalizadas, sus propios perfiles de comunicación en las redes sociales, teléfonos corporativos con aplicaciones de mensajería instantánea, capacidad para reuniones personales tanto en las dependencias policiales como en los domicilios de los residentes, y un programa para retomar el contacto con los residentes que se dirigen al servicio policial, con el fin de hacer un seguimiento de sus problemas.





3.2. Dimensión estratégica

La dimensión estratégica de la policía comunitaria incluye los conceptos esenciales que traducen la filosofía en acciones concretas. Se trata de traducir las ideas y creencias más generales que constituyen el núcleo de la policía comunitaria en programas y prácticas reales, a través de los cuales aseguramos que las políticas, las prioridades y la gestión de recursos del servicio policial están en consonancia con el modelo de policía comunitaria.

Esta dimensión estratégica se compone de tres elementos fundamentales, a saber, los modelos de patrullaje, la priorización de la prevención, y la distribución geográfica de la policía comunitaria.

3.2.1. Modelos de patrullaje

Incluso durante un patrullaje continuado en coche, es posible que el coche actúe como escudo frente al exterior, lo que puede hacer difícil que la policía observe lo que está sucediendo alrededor suyo cuando patrulla. Los resultados de varios experimentos cuestionan el valor del patrullaje en coche, e incluso de las patrullas aleatorias, por ejemplo, el Experimento de Patrullas Preventivas en la Ciudad de Kansas (Kelling et al. 1974) y el Experimento de Patrullas a Pie en Filadelfia (Ratcliffe et al. 2011). Debe entablarse un debate con miras a facilitar las patrullas a pie en ciertas zonas de la ciudad, que conciben visitas programadas a los comerciantes, a los líderes no formales de las comunidades, a los centros de reuniones, a los centros de culto, a los centros de ocio, etc.

Estos modelos de patrullaje deberían adaptarse a la realidad de cada ciudad e incluso a cada estación del año, ya

que el clima puede desalentar las patrullas a pie continuas. En cualquier caso, debería establecerse una programación respecto al patrullaje de los equipos que se dediquen a la policía comunitaria, ya sea a pie, en moto, en bicicleta o con una patrulla combinada (parte del servicio en un vehículo y parte a pie, o utilizando el vehículo para desplazarse a diferentes zonas y desde allí continuar a pie).

3.2.2. La priorización de la prevención

La policía comunitaria trata de conceder prioridad a la prevención, con la idea de que, aunque los ciudadanos valoran la respuesta rápida de su servicio policial, junto con las investigaciones rápidas, las detenciones inmediatas de sospechosos y las soluciones inmediatas, siempre antepondrán la prevención a lo demás. Aunque esto parece normal y lógico, al menos desde los años 90 los servicios policiales de muchas ciudades europeas han dedicado sus recursos fundamentalmente a la respuesta inmediata. No estamos hablando aquí de una oficina para la prevención del delito; estamos hablando de ir más lejos, priorizando la prevención como la principal tarea de la policía comunitaria, y centrándonos, no sólo en la prevención del delito, sino también en la preservación de la cohesión social.

Podemos proporcionar algunos ejemplos de esta priorización de la prevención:

- ▶ Charlas en las escuelas primarias, en las escuelas secundarias e incluso en las universidades, sobre la delincuencia, y directrices sobre cómo prevenir el comportamiento delictivo, campañas de información destinadas a los jóvenes sobre las medidas de seguridad que deben adoptarse en las zonas

recreativas, sobre sus derechos, sobre la prevención del acoso escolar y sobre la prevención del discurso de incitación al odio y de los delitos de odio.

- ▶ Establecer un diagnóstico preciso de la realidad de la zona de trabajo de un equipo de policía comunitaria, y proponer medidas que ayudarán a preservar la cohesión social y a prevenir la delincuencia.
- ▶ Gestionar bien la inteligencia comunitaria. En el Reino Unido, por inteligencia comunitaria se entiende la información y otras características indicativas entre los miembros de la comunidad que pueden indicar una potencial escalada de la tensión social, incluso dentro de la propia comunidad. Incluye analizar y recopilar información como los rumores y los chismes, o lo que la comunidad cuenta a la policía comunitaria desplegada en el barrio sobre cómo se siente la comunidad. Esta información, combinada con los informes de inteligencia de la policía, puede ayudar a prevenir los conflictos y las tensiones sociales.
- ▶ Medidas en el entorno que ayudan a fomentar la conexión entre los vecinos y reducir los espacios que pueden atraer a la delincuencia. Algunas veces, la ubicación de las plazas y parques, el uso que las personas hacen de ellos o incluso el modo en que están situados los árboles o los bancos pueden ayudar a mejorar la utilización de los espacios por los ciudadanos y, por tanto, a reducir los índices de delincuencia.⁸

3.2.3. La distribución geográfica

El objetivo de la parcelación del despliegue de la policía comunitaria es generar unos vínculos más fuertes entre los equipos de policía comunitaria y los vecinos.

Los agentes deben constituirse como verdaderos líderes o protagonistas de la seguridad de sus zonas, y deben tener la oportunidad de formular las propuestas que



8. Por ejemplo, véase www.crimeprevention.vic.gov.au/resources/urban-design-and-crime/case-study-reclaiming-memorial-park-in-drouin, consultado por última vez el 17 de febrero de 2019.

consideran apropiadas para lograr los objetivos que se han programado para su barrio. Debe existir un sistema de comunicación ágil y activo que permita transmitir lo que está sucediendo en el barrio y lo que se ha detectado. En resumen, el equipo de barrio debe ser el verdadero gestor de la seguridad de la zona de la ciudad a la que ha sido asignado (Lafuente 2011).

La distribución de las zonas de patrullaje, o incluso el despliegue de un servicio policial por sector, distrito o zona, no es algo nuevo. Sin embargo, siempre ha tenido más bien un sentido de despliegue en función de la situación administrativa (muchos distritos administrativos en las ciudades grandes), o mantenimiento de un tiempo de respuesta óptimo (dependencias de policía distribuidas de forma que se puedan atender llamadas en los lugares más apartados), pero no tanto a una distribución por tipo de barrio y número de residentes (una densidad demográfica alta o baja) o por la actividad que ocurre en el barrio (zonas de ocio, centros de gestión administrativa).

A fin de lograr este método de distribución de las patrullas, debemos seguir algunas directrices:

- ▶ Asignar equipos de trabajo a la misma zona durante largos períodos de tiempo, aunque es necesario establecer un ciclo periódico de rotación obligatoria para evitar la complicidad con los vecinos y comerciantes de la zona, lo que puede conducir a una cierta permisividad por parte de la policía.
- ▶ Contar con un líder por zona de trabajo que supervise las tareas encomendadas a los equipos en los diferentes turnos.
- ▶ Las zonas de trabajo de cada equipo pueden ser divididas a su vez en áreas más pequeñas, se pueden dividir en atención a la conflictividad de la zona, demografía o extensión.
- ▶ También existe la opción de establecer pequeñas dependencias de policía en ciertos barrios, al estilo del *koban* japonés. El *koban* es un edificio pequeño de uno o dos pisos que sirve de base para que los policías puedan gestionar la seguridad pública y patrullar las calles del barrio. Los residentes locales pueden visitar asimismo el *koban* para presentar quejas, notificar objetos perdidos, renovar licencias y permisos, y resolver algunos problemas burocráticos simples.⁹

3.3. Dimensión táctica

La dimensión táctica de la policía comunitaria convierte ideas, estrategias y filosofías en programas, operativos y comportamientos concretos. Algunos de los elementos de la dimensión táctica de la policía comunitaria son los siguientes:

9. Véase <https://eastwest.eu/en/opinions/next-station-ikebukuro/the-koban-system-why-the-japanese-local-police-stations-are-so-popular>, consultado por última vez el 17 de febrero de 2019.



3.3.1. La interacción positiva con los ciudadanos

Trabajar como policía conduce inevitablemente a un contacto negativo con los ciudadanos (detenciones, multas, controles de identidad, cacheos, burocracia impersonal, etc.). Desde el punto de vista de la táctica de la policía comunitaria, esta interacción negativa debe ser compensada por otras interacciones positivas con los servicios policiales. La interacción positiva tiene la ventaja de generar confianza con los residentes, también con ciertos grupos religiosos y comunidades culturales, extranjeras, o con las realidades que son ajenas a la mayor parte del entorno de la ciudad. También genera confianza en la policía, al mostrar empatía con las circunstancias de los residentes, que pueden tener una idea preconcebida basada en estereotipos y prejuicios.

Por ejemplo, la manera en que los policías gestionan las llamadas también es importante: los policías pueden tomarse el tiempo para interactuar de una manera más positiva mientras gestionan las llamadas, para conocer mejor las circunstancias personales de las personas – las personas sin hogar, diferentes comunidades religiosas, las comunidades extranjeras –, en lugar de apresurarse a concluir las llamadas para continuar el patrullaje. Ayuda a fortalecer la eficacia de los policías cuando ellos y su trabajo son reconocidos y valorados por la sociedad. Además, se obtiene información sobre las investigaciones y conflictos en la zona en la que trabaja el equipo de la policía comunitaria. Por último, esta manera de proceder rompe asimismo la monotonía de las patrullas diarias.

Algunos ejemplos de estas tácticas de interacción positiva podrían ser los siguientes:

- Calidad en la resolución de los comunicados: la policía debe entender que los comunicados y la resolución de los mismos, llevan tiempo; algunas veces, una primera respuesta puede ser concertar una cita para el día siguiente para hablar con más calma de la situación. Un simple comunicado relacionado con una infracción de tráfico puede resolverse con la redacción de una multa por el agente, o con una evaluación más detenida de un problema en el barrio, tal vez relacionado con el aparcamiento

o con un cruce peligroso. La policía también puede verificar que el residente/cliente esté satisfecho, tratando de mejorar la calidad del servicio policial percibida por los ciudadanos (Lafuente 2011).

- Reuniones: la policía debe asistir a las reuniones a petición de los residentes de un barrio, para darse a conocer y para poder escuchar los problemas de seguridad del barrio o de la ciudad.
- Policía en un entorno socio-escolar: las escuelas y los institutos son lugares perfectos para detectar situaciones sociales complejas de menores que, si se detectan a tiempo, pueden permitirles reorientarse y reintegrarse de nuevo en la sociedad. La organización de reuniones periódicas con los docentes y directores de estos centros ayudará a la policía a obtener información y a resolver importantes situaciones de conflicto. De manera análoga, la presencia de policías agradables cercanos generará confianza entre los niños, niñas y los jóvenes, para que pueden describir las situaciones y comunicar sus experiencias como víctimas.
- Patrulla interactiva: la policía comunitaria tiene que cambiar el modelo de patrullaje reactivo, que consiste en patrullar y esperar a que algo suceda o a recibir una comunicación del centro de comunicaciones policiales, por un modelo de patrullaje que fomente la conversación, las preguntas y la interacción entre la policía, los ciudadanos, los comerciantes, los jóvenes, los transeúntes, etc.

3.3.2. La asociación

La policía comunitaria ensalza la importancia de fomentar la asociación entre la policía y los ciudadanos, con otros departamentos de la administración pública y las organizaciones del tercer sector representativas de los intereses de múltiples colectivos, con el fin de aunar esfuerzos para mejorar la convivencia en la ciudad. Los ciudadanos tienen que desempeñar un papel primordial en la seguridad ciudadana; de hecho, deben coproducir seguridad. De manera análoga, es un error pensar que la policía tiene todas las soluciones a los problemas de la convivencia y de la seguridad ciudadana: los residentes



y otros servicios públicos tienen un papel tan importante como el de la policía.

Algunos elementos que pueden ayudar a llevar a la práctica esta táctica de asociación son:

- ▶ Los voluntarios son contactos esenciales: algunos servicios policiales consiguen que los ciudadanos actúen de manera voluntaria colaborando con la policía, ya sea a través de reuniones periódicas, recopilando información sobre la situación del barrio, o invitando a los residentes a tomar un café o un té con la policía de su zona para discutir los problemas que han detectado en el barrio.
- ▶ Sesiones sobre la seguridad ciudadana: establecer foros o lugares de encuentro periódico, en los que la policía se reúna con otros servicios públicos, ciudadanos o tejido asociativo, puede ser un instrumento para canalizar esta táctica de asociación.
- ▶ Solución de problemas (Goldstein 1979): la policía comunitaria debe tener una metodología clara al abordar los problemas, totalmente opuesta a la de la solución del incidente específico y al cierre del caso. Cuando sea posible, la policía profundizará en conocer la causa del problema, e incluso propondrá soluciones para que no vuelva a repetirse. La utilización de metodologías orientadas a la solución de problemas, como el modelo S.A.R.A. de escaneo, análisis, respuesta y evaluación (Eck y Spelman 1987), puede proporcionar una serie de garantías para consolidar la solución de los problemas de cualquier tipo – incluso los problemas de convivencia en las ciudades interculturales.

3.4. Dimensión organizativa

Con el fin de elaborar la metodología de policía comunitaria con garantías de éxito, se necesita tanto un período de adaptación como ciertos cambios organizativos. En la medida que el servicio policial y su modelo organizativo están culturalmente más próximos a una estructura muy vertical, en términos de toma de decisiones y del modelo clásico de reacción a los incidentes, los cambios serán mayores, el proceso llevará más tiempo y se enfrentará a una mayor resistencia interna.

Estos cambios no son en sí mismos policía comunitaria, sino modelos organizativos; de hecho, no son estrictamente policiales, pero son necesarios para la puesta en práctica satisfactoria del modelo de policía comunitaria. Existen tres elementos que podemos cambiar, renovar o revisar en la estructura de nuestra organización policial: la estructura propiamente dicha, la gestión y la información.

3.4.1. La estructura



Una rutina burocrática, unas decisiones muy verticales y unos espacios escasos para el debate con los policías básicos forman parte de la estructura clásica de la policía. Los cambios, revisiones o renovaciones propuestos en este manual son los siguientes:

- ▶ Descentralización: las decisiones de bajo nivel o no estratégicas a menudo pueden delegarse a los mandos medios o incluso a los policías básicos. Con una ligera supervisión, y no con la aprobación necesaria.
- ▶ Horizontalidad: es importante disminuir el número de estratos de la jerarquía, aumentar la comunicación, y reducir el gasto y la burocracia.
- ▶ Equipos: la eficacia y la eficiencia se mejoran cuando se crean equipos con una meta y un objetivo claros. Algunas veces el establecimiento de un equipo multidisciplinar para uno o varios problemas específicos puede ahorrar tiempo y recursos, y mejorar los resultados.
- ▶ Trabajo no policial para el personal no policial: en muchos servicios policiales, a la policía especialmente cualificada se le asignan tareas burocráticas,



la vigilancia, la atención telefónica, etc. Es necesario optimizar recursos policiales, que suelen ser más costosos que los que se requieren para las tareas administrativas, por lo que estas tareas pueden ser realizadas por otros miembros del personal no policiales con otros perfiles profesionales, pero que trabajen para la policía.

3.4.2. La gestión

La policía comunitaria a menudo se asocia con estilos de liderazgo, gestión y supervisión que conceden más importancia a la cultura organizativa y a sus valores que a las normas escritas y a la disciplina. Cuando la policía se guía por un conjunto de valores claros y propios de la organización, toma mejores decisiones y desempeña mejor sus funciones. Esto no debería implicar la ausencia de disciplina o de normas escritas, sino que significa que deben establecerse otros canales que motiven el trabajo, más allá del de una orden de un superior.

- ▶ **Misión:** el servicio policial debe establecer claramente una misión para toda la organización, por ejemplo, "Trabajando juntos por un Londres más seguro" (Policía Metropolitana, Londres) o "Contribuimos a mejorar la convivencia" (Policía Local de Fuenlabrada, España).
- ▶ **Planificación estratégica:** el servicio policial debe tener un plan para garantizar los recursos que asignará para cumplir la misión, y este plan debe incluir un conjunto de valores con este fin. De lo contrario, la organización estará perdida, sin saber exactamente qué hacer para cumplir la misión.
- ▶ **Orientación:** los mandos medios deben impartir formación a sus subordinados y guiarles, en lugar de centrarse únicamente en supervisar su trabajo y en limitar su capacidad de toma de decisiones.
- ▶ **Tutoría:** los nuevos policías necesitan ser orientados por los supervisores o directores de los proyectos, en

el sentido de saber en qué consiste un buen trabajo policial. Estamos hablando de ética, de valores y de lo que significa ser un buen policía.

- ▶ **Empoderamiento:** desde la perspectiva de la policía comunitaria, se alienta a la policía a correr ciertos riesgos para demostrar su creatividad en su desempeño diario. Sin embargo, esto sólo sucederá con los policías que se comprometan firmemente con los valores que impregnan la filosofía de la policía comunitaria.
- ▶ **Disciplina selectiva:** debemos comprender la diferencia entre los errores intencionales y no intencionales; de la misma manera, debemos distinguir entre una sanción disciplinaria que va en contra de los valores de la policía comunitaria y aquellas sanciones que van en contra de otras reglas o normas.

3.4.3. La información

La gestión y dirección de un servicio policial que se acoge a la metodología de policía comunitaria deben tener ciertos tipos de información disponible para evaluar de manera adecuada la puesta en práctica del modelo. Cambiaremos de un modelo de cuantificación numérica para conocer el éxito (número de detenciones, multas, contactos con los residentes, etc.) a un modelo cualitativo que necesita comprender cómo se ha desarrollado el contacto con los ciudadanos en relación con una petición, su grado de satisfacción y la resolución del problema. La distribución geográfica en las zonas más pequeñas, como los barrios o los distritos, aumenta la necesidad de información sobre esos barrios o distritos. Podemos desarrollar algunas técnicas cualitativas, tales como:

- ▶ **Evaluación del desempeño:** la policía debe ser evaluada en cuanto a su trabajo de policía comunitaria y sobre los resultados obtenidos, en lugar de interpretarse su desempeño sobre la base del número de multas o de detenciones.



- ▶ Evaluación de los programas: los programas de la policía deberían complementarse con un sistema de evaluación continua, cuyo objetivo sea conocer la evolución de la puesta en práctica del programa, incluida su mejora (los logros, los resultados, los costes, la calidad, etc.).
- ▶ Evaluación de variables: la evaluación de la policía como un servicio debe realizarse con aspectos tanto cuantitativos como cualitativos, que abarquen desde el número de quejas (las quejas recibidas por la policía, el tiempo de respuesta, etc.) hasta el grado de satisfacción de los ciudadanos atendidos (la percepción de los ciudadanos de la seguridad, el tiempo que ha requerido la resolución del problema, etc.).
- ▶ Los sistemas de información: los servicios policiales modernos, en los planos nacional, regional y de distrito, deben tener sistemas para recopilar, analizar y enviar información mejorada sobre todas las tareas realizadas por la policía.
- ▶ Los análisis de la delincuencia: la policía necesita tiempo para analizar la delincuencia de la zona en la que trabaja, o debería crear equipos dedicados a esta cuestión, con el objetivo de mejorar la comprensión de los problemas específicos de la zona, ayudar a detectar los conflictos y mejorar la seguridad.
- ▶ Los sistemas de información geográfica: la utilización de la georreferenciación de ciertos datos de mapas digitales ayuda a la policía a observar los comportamientos de grupo, centrarse en los problemas, detectarlos e incluso realizar seguimientos de sus soluciones.



4. Diversidad

“Diversidad” es un término que se refiere a la diferencia, la variedad, el estado o el hecho de ser diverso. Cuando hablamos de diversidad cultural, hablamos de la convivencia de diferentes culturas. Si ampliamos el concepto para cubrir la diversidad de identidades, abordamos entonces la inclusión y la convivencia de las personas que representan a más de un origen nacional, color, religión, estrato socioeconómico, orientación sexual, edad, discapacidad o cualquier otro aspecto de la identidad. Esta convivencia se considera una baza importante para la humanidad, porque contribuye a aumentar los conocimientos de las personas, los progresos y la creatividad.

En Europa, el escenario urbano es bastante complejo. Dado que actualmente las tasas de natalidad son bajas en general, el factor más importante que impulsa el cambio en las poblaciones urbanas es la migración extranjera.

4.1. Migración

Para generalizar, muchas ciudades de Europa del este están perdiendo población, que está emigrando a países de Europa occidental, y éste es un fenómeno a largo plazo. Las Naciones Unidas han previsto que, entre 2006 y mediados de siglo, países como Rusia, Ucrania, Bulgaria y Rumanía perderán entre una tercera y una cuarta parte de su población. Otros países, como Italia y Alemania, recibirán a un número considerable de inmigrantes extranjeros, pero esto se verá contrarrestado por el fuerte descenso de sus tasas de natalidad, que conducirá a una reducción

neto de la población de aproximadamente el 7 por ciento y el 10 por ciento, respectivamente. Por último, en otros Estados europeos, las tasas de natalidad serán estables en general, pero se observará un crecimiento neto de su población, que girará en torno al 5 por ciento en España, al 10 por ciento en Francia y al 15 por ciento en el Reino Unido, lo cual obedecerá en gran parte a la inmigración extranjera.¹⁰

Los datos publicados por Eurostat en enero de 2016 muestran que 21,6 millones de personas nacionales de países no pertenecientes a la UE estaban viviendo en la UE, y que 36,9 millones de personas nacidas fuera de la UE estaban viviendo en la UE. Además, 16,9 millones de personas habían nacido en un país de la UE diferente de su país de residencia.¹¹

Es evidente que, en una gran parte de Europa central y occidental, la migración extranjera es un factor creciente y de largo plazo que seguirá diversificando a las poblaciones ya heterogéneas. Sin embargo, también en Europa oriental existe inmigración extranjera y esto, combinado con la disminución de la población nativa, hará que las ciudades orientales sean étnicamente mucho más diversas (Nyíri 2003).

10. *Revisión de las estimaciones y proyecciones oficiales de la población de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas (2006).

11. Eurostat: estadísticas explicadas (datos de la población de la UE, enero de 2016), disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es, consultado por última vez el 15 de febrero de 2019.



4.2. Abordar la diversidad

Para la mayoría de las ciudades de Europa, la diversidad cultural podría llegar a ser un problema si no se aborda de manera adecuada. El programa Ciudades Interculturales representa un voto de confianza en las ciudades europeas. Se asienta en el principio de que el aumento de la migración y de la diversidad representa un reto, pero también una gran oportunidad para las ciudades, si saben comprenderlo. En efecto, uno de los factores que determinará, en los próximos años, qué ciudades florecerán y cuáles decaerán será el grado en que permitan que su diversidad sea su punto fuerte, o su punto débil.

Las autoridades públicas de las ciudades interculturales aplican políticas en las que la diversidad, incluida una amplia gama de realidades sociales diversas, no son nunca un obstáculo para que las personas gocen de igualdad de derechos y de oportunidades. Un enfoque integral, global e interdepartamental de la gestión se convierte, en esta situación, en una condición *sine qua non* para lograr unas ciudades plenamente inclusivas, en las que todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas desarrollen un sentido de pertenencia a ellas, con independencia de su origen, el color de su piel, a quien aman o cómo se sienten.

En las sociedades democráticas, gobernadas por leyes definidas de una manera consensuada, la policía asume las funciones tradicionales de prevenir y combatir la delincuencia, preservar la paz pública, hacer cumplir la ley, mantener el orden y proteger los derechos fundamentales

de las personas. Por lo tanto, el servicio policial es una de las instituciones responsables de garantizar el principio de igualdad, y tiene la obligación de intervenir en las situaciones de conflicto con una imparcialidad y un respeto absolutos por las características étnicas, sexuales, religiosas y culturales, teniendo en cuenta asimismo las condiciones particulares de los grupos sociales más vulnerables (como las personas con discapacidad, las personas sin hogar, etc.).

A fin de superar cualquier desconfianza y de propiciar la plena participación social de toda la ciudadanía, la policía debe desempeñar un papel activo en la labor de prevenir el racismo, la xenofobia, la homofobia, la violencia doméstica o de género, y otras conductas de odio, discriminatorias o intolerantes, a través de un mayor conocimiento y una mejor comprensión de las características y particularidades de las personas que suelen ser objeto de discriminación. Además, el servicio policial debería realizar un análisis de su propia visión y sus propios prejuicios, y una evaluación de su intervención desde la perspectiva del respeto por la diversidad (Sáez et al. 2013).

Por último, la policía debe conocer y comprender la legislación nacional e internacional a fin de combatir las conductas de odio mencionadas anteriormente. Las normas internacionales más pertinentes en el ámbito de la gestión policial son las del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa; los tratados, directivas y reglamentos de la Unión Europea; las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y las recomendaciones de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, y del Parlamento Europeo.¹²

12. Puede consultarse una revisión de las principales normas internacionales pertinentes en Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *International standards on ethnic profiling: standards and decisions from the European systems*, disponible en: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/case-digests-ethnic%20profiling-european-systems-110813_0.pdf, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.



5. Cómo diseñar un modelo policial para las ciudades interculturales

Tras haber explicado ampliamente los diferentes modelos de gestión policial, y tras examinar con más detenimiento el tema que consideramos particularmente adecuado desde la perspectiva de este manual, a saber, la policía comunitaria, ahora nos centraremos en exponer con detalle cómo debería diseñarse un servicio policial para servir a una ciudad intercultural.

Lógicamente, habrá diferentes variables que facilitarán u obstaculizarán la puesta en práctica de las estrategias o ideas que aquí se presentan. Es posible que el servicio policial no tenga suficientes recursos para hacer frente al cambio, posiblemente suponga un cambio de cultura interna que requeriría mucho tiempo para su puesta en práctica, o – en determinadas ciudades – tal vez sólo sea posible poner en práctica parte del modelo propuesto.

En cualquier caso, este manual ofrece aportaciones prácticas para cualquier jefe de policía, director o supervisor que quiera mejorar el servicio prestado a su comunidad diversa.

5.1. Análisis previo

Esta sección tiene por objeto describir la evaluación que debe realizarse antes de introducir cualquier cambio en el enfoque de la policía. Esta evaluación debe cubrir la zona o zonas en las que la policía tendrá un impacto en lo que respecta a la gestión de la diversidad social, así como la situación relativa a los delitos de odio, la discriminación y otras formas de intolerancia o violación de los derechos

humanos fundamentales, y la manera en que el servicio policial puede trabajar para mejorar la prevención.

El estudio de evaluación sirve para obtener datos que orientarán el nuevo modelo, prestando particular atención a la composición diversa de la sociedad en la zona en la que sirve. Cabe señalar que cuanto mayor sea la precisión del estudio, más clara será la visión de la zona y más fácil será adquirir mejores elementos para poner en práctica con éxito la nueva metodología de la policía comunitaria.

La elaboración de este análisis previo puede ser, desde el principio, una excusa perfecta para mejorar las relaciones con la comunidad. Al vincular a los miembros de la comunidad en la elaboración del análisis, junto con los expertos en la materia, además de los policías y los mandos, se promoverá el conocimiento mutuo y la participación de los miembros de la comunidad en la identificación de soluciones a sus propios problemas.

Una vez establecida la confianza entre la policía y la comunidad, la información fluirá más fácilmente. Contar con interlocutores válidos y fiables facilita la gestión de los conflictos. Esta confianza no debería ser una fe ciega: la policía debería hacer su labor de prevención de la delincuencia y la comunidad debería supervisar la labor de la policía y protestar cuando la considere excesiva. Sin embargo, contar con un canal de comunicación directa en el momento en que estalla el conflicto, de cualquier tipo, facilita el control, la paz y la resolución del problema.

La creación de comités, juntas o grupos de trabajo a nivel de barrio es positivo para generar esos espacios de

confianza. Los problemas del barrio pueden discutirse, y la policía puede transmitir las demandas del público a sus superiores, que pueden evaluar la mejor solución a los problemas planteados. Una respuesta rápida a los problemas, que en muchos casos son bastante fáciles de solucionar (la iluminación de una calle, el retiro de vehículos abandonados, la regulación del tráfico en un cruce, etc.) genera rápidamente confianza entre los equipos policiales del barrio y entre los residentes.

5.1.1. Hacer una “fotografía” de los distritos/barrios

Parte del éxito del desarrollo de este modelo se deberá a la distribución de la actividad policial en los distritos y más allá de los mismos, a través de la creación de equipos que trabajen en los barrios, coordinados por un supervisor del distrito.

Al establecer criterios sobre cómo distribuir a los policías disponibles y las dimensiones de sus zonas de trabajo, es necesario, en primer lugar, tener en cuenta la densidad de la población. El número de habitantes por kilómetro cuadrado en una zona densamente poblada – más de 4.000 habitantes/km² – no plantea el mismo reto que el de una zona rural o menos poblada; por ejemplo, algunos modelos de policía comunitaria establecen una relación de aproximadamente 5.000 habitantes por policía.¹³

También pueden tenerse en cuenta otros elementos, como la distribución administrativa de los centros de poder (distritos administrativos, distritos censales, etc.), el mayor o menor grado de conflicto en una zona determinada, la situación socioeconómica de la población y la edad media de la población. Por ejemplo, dependiendo de la edad de la población de la zona, el tipo de conflicto será diferente. Incluso desde una perspectiva exclusivamente de gestión de recursos humanos; la estación del año y el clima también pueden ser decisivos: en los lugares en los que existe una importante diferencia de temperaturas entre el invierno y el verano, los conflictos pueden aumentar durante los meses de verano en los que hay más actividad en las zonas públicas que en los hogares, o por otros motivos. En general, la estacionalidad afecta al comportamiento humano y esto se refleja en el nivel de conflicto de la sociedad (Hird y Ruparel 2007).

La policía también debería ser consciente de los diferentes lugares de culto en la zona, y de las fechas de las celebraciones religiosas que congregan a un mayor número de personas o que son más importantes para quienes profesan dicha religión.

Los policías comunitarios deben comprender perfectamente la realidad social de su zona. Deben poder interpretar los signos o señales que podrían alertarles sobre una

posible intensificación del conflicto en el barrio al que han sido asignados, para poder poner sobre alerta su vez a los supervisores y proponer medidas que reduzcan el conflicto.

Necesitamos toda esta información antes de diagnosticar la situación en la zona y poner en práctica el modelo. En cualquier caso, es bueno conocer y comprender los elementos que influirán en el comportamiento en un distrito, por ejemplo:

- ▶ Densidad de habitantes por km². Como se ha explicado antes, el conflicto en una zona, barrio o distrito dependerá en gran medida de la densidad de población de la zona (Nolan 2004; Steinmetz 2016).
- ▶ Análisis de la tipología de la población. La composición por género, edad, origen étnico, religión, ingresos per cápita y nivel de desigualdad social son detalles pertinentes para comprender el grado de conflicto potencial en la zona (Steinmetz 2016).
- ▶ Ubicación del distrito con respecto a la ciudad: centro/barrio periférico/otra ubicación (Kneebone y Raphael 2011); proximidad al centro de la ciudad o distancia del mismo, y facilidad de acceso al centro. Incluso la proximidad a las principales dependencias de policía o centros administrativos puede ser importante. Algunas veces, las dependencias de policía situadas lejos de la jefatura central de policía suelen gozar de más independencia, al estar más apartadas del centro estratégico o de supervisión. De manera análoga, los entornos urbanos más alejados del centro de la ciudad suelen ser los lugares menos considerados por las autoridades públicas y que tienen peor acceso a servicios como la educación, la atención de salud, la limpieza y la seguridad.
- ▶ Organización del distrito/barrio. En este caso, debemos contestar a una serie de preguntas para comprender el modelo de patrullaje que puede establecerse o las medidas que se pueden adoptar. Por ejemplo, ¿es un barrio residencial? O, por el contrario, ¿se trata de una zona con una serie de comercios y zonas comerciales, o con oficinas o industrias? ¿Está organizada en bloques de apartamentos o en viviendas unifamiliares? ¿Existen espacios sociales compartidos? Porque, dependiendo de la distribución residencial, tal vez prefiramos una patrulla a pie, o utilizar la bicicleta, la moto o el coche, o posiblemente una combinación de todos estos medios. Además, debemos identificar espacios para la interacción social, en los que los residentes del barrio pasen tiempo juntos en centros culturales, bibliotecas, ludotecas, parques, etc. Dichos lugares son un factor esencial para comprender mejor la dinámica del barrio. Para empezar, no conviene utilizar el concepto aceptado de espacio público, sino el de espacio social, distinguiendo claramente entre el espacio público y el espacio privado. Los espacios sociales públicos, que son los espacios tradicionales, pueden ser escasos o perderse en los procesos de consolidación urbana debido a

13. Distribución de la policía de barrio de Enschede (Países Bajos), con una relación de un policía por 5.000 habitantes, mostrada en: www.politie.nl/mijn-buurt/wijkagenten?geoquery=enschede&distance=5.0, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.



la inercia, a situaciones de emergencia o a unas prácticas de planeamiento intermedio deficientes o poco cuidadosas. Las plazas y la “calle” tradicional (en su sentido coloquial) de los “núcleos” antiguos son ahora sus mejores ejemplos. El espacio social privado se desarrolla con fuerza, funciona perfectamente (en relación con el sistema económico actual) y se hace más sofisticado cada año. El mejor ejemplo se encuentra en los centros comerciales, que evolucionan continuamente, pero también debemos poner de relieve el crecimiento de los clubes de todo tipo que canalizan las demandas de relaciones en torno a un conjunto de actividades asociadas con el ocio y, en menor medida, asociadas con la ideología, la cultura, la nacionalidad o la religión (Reinoso y Romero 2006).

- ▶ Las escuelas también son lugares muy importantes desde el punto de vista de la convivencia, porque nos permiten afrontar problemas que surgen particularmente allí, como el acoso escolar, especialmente en el contexto de la intolerancia y la discriminación. También permiten detectar a grupos de jóvenes que muestran un comportamiento antisocial, concretamente cuando los principales protagonistas son menores de edad y no están bajo la supervisión de un adulto.
 - ▶ Existen muchos factores que determinan la violencia en la escuela. Éstos incluyen las diferentes concepciones culturales de la violencia, los factores socioeconómicos, la vida familiar de los estudiantes y el entorno externo de la escuela. Por ejemplo, puede haber grandes disparidades entre las culturas y las sociedades en la definición de lo que constituye un acto o un entorno violento. Con independencia del contexto cultural o socioeconómico de la escuela, la violencia puede ser tanto física como psicológica (UNESCO 2009). Elaborar un plan para prevenir la violencia en el entorno socio-escolar puede ser una estrategia de los equipos de policía comunitaria.
- ▶ ¿Existe tejido asociativo? Esto no sólo significa las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las asociaciones de vecinos, sino también los clubes de deporte, los centros religiosos, las comunidades culturales, etc. Es necesario conocer la composición de las asociaciones presentes en la zona de despliegue de la policía; ¿existe algún órgano representativo de la ciudadanía con interlocutores que tengan credibilidad en la comunidad? Estos órganos pueden ser formales, promovidos por el ayuntamiento y estar regulados de alguna manera, o ser informales, como los foros creados por los ciudadanos. En ambos casos, los mandos de un servicio policial comunitario deben mantener una comunicación fluida con los representantes de los ciudadanos en dichos órganos. Como se mostrará más tarde, la policía puede – e incluso debería – crear espacios para el diálogo y la comunicación con los ciudadanos, a fin de canalizar las demandas de una manera oficial.
 - ▶ ¿Cuáles son las horas de mayor afluencia y actividad de los espacios públicos en la zona? Lógicamente, a fin de planificar el despliegue de los recursos humanos de la policía comunitaria será necesario optimizarlos en turnos para que correspondan con las horas en las que la ciudad, y concretamente el espacio social, está activa.
 - ▶ ¿Existen (o se tiene conocimiento de) grupos urbanos violentos en la zona que llevan a cabo actos racistas, xenófobos u otro tipo de actos intolerantes? Los grupos urbanos violentos figuran entre los elementos que más amenazan la convivencia y la paz en las ciudades de hoy en día. Por lo tanto, es fundamental saber si existen, cuáles son sus actividades y su composición, los locales que frecuentan o si pertenecen a grupos de aficionados de equipos deportivos, si promueven la difusión del discurso de odio en las redes sociales o si realizan grafitis que fomenta la hostilidad hacia las personas o grupos de personas pertenecientes a un grupo

social determinado. Éstos son elementos que los servicios policiales deben supervisar de cerca para lograr una ciudad de paz y convivencia.

- ▶ –¿Existen estadísticas sobre los delitos de odio, los actos discriminatorios u otras formas de intolerancia en el barrio o distrito? No todos los servicios policiales llevan un registro de estos eventos. Tradicionalmente, se preocupan más por delitos como los robos y sólo se registran los hechos notificados en las dependencias de policía. Una policía comunitaria en una ciudad intercultural debe conocer como es el mapa de los actos de intolerancia en su ciudad y, en función de esto, elaborar estrategias multidisciplinarias en colaboración con otros departamentos con miras a reducir estos actos. A fin de elaborar el mapa más detallado posible, es necesario verificar y mantener registros no sólo de los delitos notificados a la policía, sino también de otros hechos que no se notifican, pero se conocen. Esto incluye actos no delictivos que revelan comportamientos intolerantes o discriminatorios. Este registro debería tener en cuenta asimismo los hechos comunicados por los representantes de las asociaciones de la sociedad diversa, y puede extenderse a la recopilación de noticias que se difunden en los medios de comunicación sobre actos discriminatorios o intolerantes.
- ▶ ¿Ha habido cambios recientes en la composición de la población del barrio o en la visibilidad de algunos grupos vulnerabilizados? Existen situaciones en las que ciertas zonas o barrios experimentan cambios que afectan tanto al nivel de las actividades como a la composición de la población o de los visitantes. Esto sucede, por ejemplo, con la gentrificación, que comienza cuando un grupo de personas con cierta ventaja económica descubre un distrito que, a pesar de estar siendo degradado y despreciado, ofrece una buena combinación de calidad y precio, y deciden asentarse allí. Estos lugares suelen ser distritos del centro urbano, o están bien situados para desplazarse al lugar de trabajo. La gentrificación aumenta el coste de la vivienda, lo que obliga a abandonar el distrito a los habitantes que tienen menos recursos económicos.
- ▶ De manera análoga, la población cambia cuando algunos habitantes de un barrio mejoran su situación económica y se trasladan a un distrito más nuevo con unas viviendas y unos servicios de mejor calidad, mientras que el barrio original, con viviendas más antiguas, está ocupado por nuevos vecinos con menos ingresos, por lo general migrantes. Además, los distritos pueden quedar segregados no sólo cuando atraen a las personas del mismo (bajo) estrato económico, sino también cuando la imagen del barrio se ve empañada por prejuicios e ideas erróneas que se basan en estereotipos hacia la comunidad que lo habita.

- ▶ ¿Ha tenido lugar algún evento que pudiera causar el rechazo de cualquier grupo social que vive en el barrio? ¿Han influido estos eventos en la convivencia en el barrio? Estas preguntas tienen por objeto responder a las situaciones que pueden derivarse de pequeños conflictos, que pueden subyacer algunos prejuicios entre los residentes de un barrio concreto. También pueden surgir conflictos tras un altercado entre la policía y un miembro de una comunidad minoritaria, que dificultaría la convivencia, en particular cuando el conflicto ha permanecido latente y sin solución.
- ▶ En todos estos casos, es importante saber si el punto de partida del equipo que se encargue de la zona va a ser en una situación neutra, o en una situación conflictiva o pre-conflictiva o incluso en situación favorable de convivencia.

5.1.2. Interacción entre la policía y la comunidad

Desde el punto de vista de la planificación, es necesario tomar conciencia de los canales de comunicación disponibles, de las redes de contacto establecidas con los ciudadanos y del nivel de confianza de la sociedad en el servicio policial de la zona. Es más, el establecimiento de canales de diálogo y confianza entre la ciudadanía y los servicios policiales no sólo es conveniente, sino obligatorio en el ámbito de los derechos humanos. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, ha declarado que:

Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben acoger positivamente y apoyar los contactos voluntarios y la interacción con la ciudadanía, lo que demuestra el compromiso con la transparencia y la supervisión por parte de la comunidad. A este respecto, el Relator Especial alienta los contactos con los colectivos minoritarios, y recomienda que se mejore la colaboración entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y esos colectivos.¹⁴

Por su parte, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa ha determinado que deberían establecerse marcos para el diálogo y la cooperación entre la policía y los miembros de los grupos comunitarios.¹⁵

14. M. Ruteere, *Utilización de perfiles racistas y étnicos en los organismos encargados de hacer cumplir la ley*, 20 de abril de 2015 [doc. A/HRC/29/46 de las Naciones Unidas], párr. 74. Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, disponible en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_46_sp.doc, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.

15. Recomendación núm. 11 de política general de la ECRI: No. 11: La lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, adoptada por la ECRI el 29 de junio de 2007, párr. 18, disponible en: [www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11_\(en_inglés\)](http://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11_(en_inglés)), consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.



Para tener una imagen más clara de la situación en la que se encuentra el servicio policial en el momento de la puesta en práctica del modelo de policía comunitaria, el líder del cambio debería contestar al menos a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué tipo de comunicación mantiene la policía con la ciudadanía? ¿Existen foros específicos, en directo o en línea, a los que la policía y los ciudadanos pueden asistir/visitar y plantear demandas? En esta línea de trabajo, es importante conocer los canales, tanto formales como informales, que tienen los ciudadanos para ponerse en contacto con la policía. ¿Existen consejos de seguridad sobre cuestiones como la diversidad del barrio, o foros en los que se discuten las cuestiones de seguridad con los ciudadanos? Existen varios modelos en los que los servicios policiales pueden inspirarse, comenzando por el programa “Vigilancia del barrio”.
- ▶ Los programas de vigilancia del barrio (neighborhood watch) existen en el Reino Unido desde principios de los años 80, suelen ser programas comunitarios, apoyados por la policía a nivel local, encaminados a: reducir la delincuencia, las oportunidades para delinquir y el comportamiento antisocial; tranquilizar a los residentes locales, reducir el temor a la delincuencia y al comportamiento antisocial, fomentar la vecindad y la cercanía de los y las vecinas, mejorar la calidad de vida de los residentes locales y los inquilinos (Scribbins et al. 2010). Hay otros modelos, como los “consejos locales de seguridad” o entidades similares, que son foros en los que los representantes de la policía y de los ciudadanos abordan las diferentes situaciones pertinentes para la seguridad de su barrio o ciudad. Algunos servicios policiales han propuesto un modelo de diseño participativo de su organización (o de parte de ella), que se utiliza especialmente cuando deben priorizar sus actividades. En este modelo policial participativo, los ciudadanos que comprenden cómo funciona su servicio policial aportan ideas y deciden sobre las áreas de trabajo de las mismas.¹⁶

16. Udaltzaingoaren eredu berria/Nuevo modelo policía local, disponible en: www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/06/76/50676.pdf, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.

- ▶ ¿Existe un mediador entre el servicio policial y la ciudadanía (o algo similar)? Por ejemplo, una oficina de relaciones con los ciudadanos que tenga mediadores interculturales, que sean policías o que trabajen mano a mano con ellos, o incluso mecanismos de mediación proporcionados por la propia policía y facilitados a los ciudadanos (Jordán 2017).
- ▶ ¿Existe una colaboración con los medios de comunicación locales? ¿Se emprenden campañas de lucha contra el racismo, la xenofobia, el discurso de incitación al odio u otras formas de intolerancia? A fin de establecer el diagnóstico, es importante valorar si el servicio policial o las administraciones locales llevan a cabo, o no, este tipo de campaña. Los servicios policiales modernos deben tener en cuenta que es necesario tener un equipo de comunicaciones y liderar campañas, tanto en las redes sociales como en los medios de comunicación tradicionales.
- ▶ Verificar si el servicio policial tiene redes de comunicación, formales o informales, con los ciudadanos. En caso afirmativo, ¿a qué nivel? Esto hace referencia al nivel de dirección/jefatura, al nivel intermedio o al nivel de los policías/el equipo policial.
- ▶ Es importante que los canales de comunicación tanto formales como informales se definan bien, y que los ciudadanos sepan a quien dirigirse en cada caso y quién podrá atender sus necesidades.
- ▶ ¿Tiene el servicio policial una presencia en las redes sociales, para estar más cerca de la comunidad, y publica información pertinente para los ciudadanos? Cada servicio policial debería tener un *community manager* para las redes sociales con competencias interculturales.
- ▶ ¿Existen espacios orientados (ya sea por lengua, imágenes, etc.) a las comunidades presentes en el distrito y dónde? (redes sociales, en las propias dependencias policiales, publicidad en vía pública, etc...).
- ▶ ¿Está tomando medidas la policía para promover actividades con los ciudadanos? ¿O participa la policía en las actividades organizadas por los ciudadanos? ¿Qué tipo de actividades? Éstas pueden ser actividades culturales y deportivas, o cualquier otra actividad de socialización que la policía pudiera apoyar, o a la que pudiera asistir, oficialmente. Por ejemplo, en algunos países la policía ha apoyado a la comunidad LGBTI participando con un vehículo decorado con los colores de la bandera LGBT durante un desfile del orgullo LGBT. Éste es un acto simbólico que trasmite un poderoso mensaje de apoyo, cercanía y confianza a una parte de la sociedad que en muchos casos sufre las consecuencias de la discriminación.
- ▶ ¿Cuál es la respuesta de los ciudadanos tras las acciones policiales o las charlas informativas de la policía? ¿Existe un sistema para evaluar la calidad del servicio prestado por la policía y el grado de satisfacción del “cliente/ciudadano” en relación con él?



- ▶ ¿Facilita la policía información a los ciudadanos acerca de los delitos de odio, los actos discriminatorios y otros incidentes de intolerancia? En su caso, ¿a través de qué medios? Los ciudadanos deberían saber qué datos existen sobre la delincuencia de la zona; sin embargo, si hablamos de barrios que son fenotípicamente diversos, también deberían ser conscientes de los incidentes de odio, discriminación o intolerancia que tienen lugar, y del modo en que la policía hace frente a los mismos.
- ▶ ¿Se proporciona a la ciudadanía información sobre sus derechos, en caso de que tengan que tratar con el servicio policial? ¿Qué tipo de información se comunica y cómo? Éste es, por ejemplo, el caso de los formularios de identificación, utilizados en el Reino Unido y en algunas localidades de España (Halász 2009). A través de los formularios de identificación, los ciudadanos saben por qué están siendo interpelados o identificados por la policía, y los derechos que les asisten si no han sido tratados de manera correcta. Otros ejemplos de este tipo son los sistemas de presentación de quejas o la información disponible a través del sitio web del servicio policial.
- ▶ ¿Tiene la policía dependencias que puedan considerarse agradables y seguras para las minorías, o para las personas que son víctimas de violencia de género, homofobia, racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia? ¿Cuentan los organismos policiales con espacios para entrevistas privadas? ¿Se imparte formación a los policías sobre la competencia intercultural y la mediación de conflictos? ¿Existen policías que pertenecen a grupos minoritarios de la sociedad diversa? ¿Y a minorías étnicas? ¿Y existen también mujeres en la policía que pertenecen a minorías étnicas? En resumen, ¿refleja la composición de la policía la diversidad del distrito? En caso negativo, la policía debe tratar de atraer y reclutar a personas de diferentes orígenes.
- ▶ ¿Tiene la policía un equipo, unidad o grupo especializado en hacer frente a los delitos de odio, los actos discriminatorios o cualquier otro acto de intolerancia?
- ▶ ¿Existen iniciativas en las que la policía está en contacto con la comunidad educativa para informar

a los jóvenes sobre el racismo, la xenofobia u otras formas de intolerancia, y para notificar casos de los que podrían tener conocimiento? Como ya se ha mencionado, los entornos socioeducativos son espacios importantes para la labor de prevención de la policía. Si la policía puede actuar desde un punto de vista departamental, podrá reducir la tasa de conflicto y de delincuencia en la ciudad.

5.1.3. Solución de conflictos: metodología

Antes de poner en práctica el nuevo modelo policial en la ciudad intercultural, este análisis preliminar debe conocer la manera en que el servicio policial resuelve las situaciones de conflicto que pueden dificultar la convivencia diaria en el barrio. Los conflictos vinculados con actos racistas o xenófobos, o cualquier otra forma de intolerancia, pueden tener un efecto particularmente negativo en la confianza depositada por la ciudadanía en la policía si no se solucionan de manera adecuada. Esta falta de confianza puede aumentar con el tiempo, llegando incluso a causar disturbios debido a la deslegitimación del servicio policial.

Investigaciones criminológicas han mostrado que, si las experiencias con la policía son percibidas como negativas por las personas que las sufren, socavan la confianza y la legitimidad conferidas a esta institución, afectando negativamente a la voluntad de las personas de cooperar con las autoridades, lo que a su vez menoscaba la eficacia policial y, por ende, la propia seguridad del ciudadano (Mazerolle et al. 2013, y Bradford et al. 2014).

Un servicio policial comunitario debería hacerse las siguientes preguntas:

- ▶ Ante un conflicto debido a la discriminación, la intolerancia o el odio, ¿cómo responde la policía? ¿Adopta un enfoque especializado o aborda esos casos de manera rutinaria, como cualquier otro problema o conflicto?
- ▶ ¿Cómo se solucionan los problemas más esenciales, como la discriminación, o la intolerancia institucional y política? Entendemos la discriminación institucional como algo que se deriva de las normas públicas o las prácticas administrativas actuales y que permite un “marco institucional discriminatorio” (Giménez 2006).
- ▶ ¿Utiliza el servicio policial metodologías como la mediación, la justicia restaurativa o similares para solucionar los conflictos debidos a la discriminación o los incidentes de intolerancia? En caso afirmativo, ¿son dirigidos estos servicios por policías o por otras personas en la ciudad? Un programa de justicia restaurativa tiene por objeto lograr que los autores asuman responsabilidad por sus acciones y comprendan el daño que han causado, brindarles una oportunidad para redimirse y desalentarles a seguir causando daño. Para las víctimas, el objetivo de estos programas es concederles un papel activo en el proceso (Sherman y Strang 2007).

- ▶ ¿Interviene el servicio policial en los casos de acoso escolar discriminatorio? ¿Qué tipo de intervención tiene lugar? Como en las preguntas anteriores, necesitamos saber si la respuesta proporcionada es especializada o no, y si esto es llevado a cabo por el propio servicio policial o por otro departamento o servicio público.
- ▶ ¿Utiliza el servicio policial la intermediación de dirigentes de los grupos étnicos/minoritarios u ONG/asociaciones a fin de solucionar los conflictos debidos a la discriminación o la intolerancia?
- ▶ ¿Existe un mecanismo independiente al que los ciudadanos puedan dirigir sus quejas en caso de conflicto con el servicio policial? Es importante saber si el servicio policial tiene un auditor o un supervisor ajeno a la policía, o incluso algún tipo de mecanismo de supervisión por los ciudadanos (De Angelis et al. 2016).
- ▶ ¿Existe un supervisor que controle que se cumplen los parámetros de calidad en la en seguimiento de los conflictos por la policía comunitaria? Los supervisores del servicio de policía comunitaria son figuras clave en la puesta en práctica satisfactoria del modelo: los mandos intermedios, los supervisores de los turnos o los supervisores de los grupos tienen un papel relevante en este modelo de policía comunitaria.
- ▶ ¿Cómo controla y gestiona la policía las tensiones sociales en el barrio? ¿Cómo recopila y analiza la información obtenida de la comunidad? El servicio policial puede recurrir a la fuerza para restablecer el orden, o puede investigar el origen del desorden y elaborar una estrategia de diálogo. Si el servicio policial tiene una buena relación con la estructura social local, será más fácil obtener información, analizarla y hallar una solución al conflicto.
- ▶ ¿Existe una estrategia para controlar y combatir la propagación de rumores y de estereotipos? Estrategias como la metodología del Consejo de Europa anti-rumores¹⁷ son importantes para combatir el discurso de exclusión promovido por algunos grupos en las ciudades, basado en ideas erróneas que fomentan la hostilidad hacia determinados grupos.
- ▶ ¿Cómo coordina la policía su respuesta con los residentes y con otros servicios cuando aumentan las tensiones sociales? Figuras como los “agentes de contacto” pueden solucionar rápidamente ciertas tensiones sociales. Se requiere un cierto compromiso para que esta figura esté disponible 24 horas al día los 365 días del año, pero puede preverse un mecanismo para establecerla.

17. Consejo de Europa, *Anti-rumours*, una iniciativa del programa Ciudades Interculturales, disponible en: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.

5.2. Elementos organizativos

Después de haber obtenido todos los datos y de comprender cómo funciona el servicio policial, comenzamos a determinar las cuestiones que deben tenerse en cuenta para la puesta en práctica y el funcionamiento satisfactorios del modelo. La Jefatura o Dirección de Servicios Policiales es responsable de diseñar el modelo de trabajo que debería tener cada unidad, y estas directrices explicarán la misión de todo el servicio policial y, por tanto, la puesta en práctica adecuada de la filosofía de trabajo de la policía comunitaria.

5.2.1 Capacidad de toma de decisiones de la policía

Las personas al cargo deben tener capacidad de decisión a la hora de proponer soluciones. Un sistema de toma de decisiones muy vertical y lento, que depende de la supervisión y la autorización a muchos niveles no es útil. Las propuestas para solucionar los conflictos pueden dilatarse, en espera de la aprobación de una autoridad superior y, cuando por fin se ponen en práctica, los planes tal vez ya no sean adecuados o no puedan desempeñar su función principal. Para las cuestiones sencillas, los policías que están encargados de la zona deberían tener la capacidad para decidir, con la supervisión de su superior inmediato. El motivo principal de este enfoque es que los policías son los que mejor conocen el barrio y los que están en contacto directo con los residentes; por lo tanto, se entiende que conocen las necesidades de los ciudadanos y que pueden hallar las soluciones más adecuadas para cada situación. Otro motivo para apoyar una toma de decisiones más rápida es que ayuda a ganarse más rápidamente la confianza de los residentes.

Conviene producir un informe que incluya un análisis de la situación anterior, junto con la solución propuesta por los agentes encargados de la zona o barrio, con las personas o entidades que también proponen soluciones o participan en el plan acordado. La solución hallada debe ser evaluada y supervisada por el superior inmediato del policía o el equipo policial que formula la propuesta, en un período de tiempo relativamente corto, y no debe retrasarse más de un mes, dependiendo de la magnitud del problema y de la solución propuesta.

La solución propuesta al problema debería ser comunicada por el mismo interlocutor policía que participó en la solución del conflicto desde el principio y, si es posible, antes de ejecutarse la solución. Este modelo de comunicación informal, apoyado por un entorno formal (la decisión es aprobada por la Jefatura de la policía), es otro de los elementos catalizadores de la confianza en los y las policías interlocutores y, a su vez, de la confianza entre la policía y la comunidad. La mayor confianza en la policía a que conducirá una dirección más horizontal también contribuirá a mejorar el flujo de información proporcionada por los ciudadanos, aumentando así la

capacidad de la policía para prevenir mejor las tensiones sociales y la delincuencia en general.

5.2.2. Organización del servicio policial desde una perspectiva de derechos humanos

Los incidentes y los delitos de odio ponen en peligro la seguridad tanto individual como colectiva, y constituyen violaciones directas de los principios de libertad, igualdad, dignidad, democracia, y respeto por los derechos humanos y las libertades públicas, principios que están plasmados en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. La policía comunitaria también puede ayudar a mejorar el cumplimiento de las obligaciones legales derivadas del derecho internacional, al actuar como un factor que propicia el pleno goce de los derechos humanos de los ciudadanos en la práctica.

Además, la policía comunitaria hace más fácil la labor de la policía, ya que, si la comunidad confía en sus policías, estará más dispuesta a cooperar con la policía e informará más fácilmente a la policía sobre situaciones que sean sospechosas o que puedan representar un riesgo para la propia comunidad. Lo contrario también es cierto: unos barrios en los que existan tensiones con la policía serán mucho más reticentes a informar a la policía sobre los actos de racismo, xenofobia, homofobia u odio; estos actos se silenciarán o se notificarán a través de canales paralelos (como asociaciones, amigos, redes sociales, centros religiosos, comunidades, etc.).

En el caso de que un sector de los ciudadanos tenga dudas sobre una intervención policial y la situación empeore, el servicio policial especializado tendrá la capacidad para reducir la tensión a través del contacto con los dirigentes formales o informales de la comunidad con los que habrá establecido anteriormente una relación de confianza y canales de comunicación. Una vez se calme la situación, pueden llevarse a cabo investigaciones adecuadas para determinar lo que sucedió exactamente.

En los casos en que los eventos que han tenido lugar están relacionados con el racismo, la xenofobia u otras formas de intolerancia que vulneran los derechos fundamentales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sus numerosas sentencias, ha exigido investigaciones oficiales eficaces a los Estados miembros del Consejo de Europa que conduzcan a la elaboración de perfiles y al castigo de los responsables de los incidentes racistas o xenófobos,¹⁸ con la obligación de adoptar las medidas que se consideren razonables para averiguar si existen tales motivaciones racistas y para establecer si los sentimientos de odio o los prejuicios por motivo de origen étnico han desempeñado un papel en los hechos que se denuncian.

18. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso de *Balász contra Hungría*, Decisión núm. 15529/12, 20 de octubre de 2015, sentencia disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-158033>, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.

Es necesario tratar de aclarar la verdadera causa del hecho y, si procede, poner a disposición de la autoridad judicial todas las averiguaciones disponibles. No se logrará una solución real y satisfactoria de la confrontación sofocando el conflicto puntual; es necesario llevar a cabo investigaciones exhaustivas y profundizar en los detalles. Con una solución únicamente temporal, el conflicto puede seguir creciendo y arraigándose cada vez más, y posiblemente acabe provocando una brecha en la normal convivencia de la comunidad y entre el servicio policial y la propia comunidad.

Además, es importante establecer procedimientos para controlar y gestionar las tensiones comunitarias. La magnitud y la frecuencia de los incidentes de odio es uno de los elementos esenciales que la policía debe vigilar diaria y semanalmente, junto con otros elementos, como la inteligencia comunitaria, la delincuencia y otros factores sociales. Los resultados deberían compartirse con la comunidad local y con otros agentes clave. Controlar el estado de tensión y los conflictos en las comunidades locales permite la intervención comunitaria temprana de la policía, de la comunidad y de otros agentes clave.

Además de proporcionar información sobre las tensiones con la comunidad local, conviene conocer la opinión de las asociaciones, las ONG y otros organismos, a fin de obtener información sobre los conflictos existentes y los incidentes que puedan haber ocurrido anteriormente. Una buena práctica es establecer un procedimiento sistemático para recopilar información entre los policías y los agentes sociales. Tanto los policías como los agentes sociales tendrían que recibir la formación adecuada para la aplicación de dicho procedimiento.

A través de las redes sociales es posible identificar a los grupos organizados y realizar un seguimiento de su actividad, detectando cualquier llamamiento a posibles concentraciones organizadas con la intención de llevar a cabo actos violentos motivados por el racismo, la xenofobia u otras formas de intolerancia; incluso tal vez sería posible prever la creación de estos grupos.

La supervisión de las redes sociales también puede permitir al servicio policial detectar delitos e incluso anticiparse a la comisión de los mismos, además de identificar tendencias después de eventos importantes. Esta labor de supervisión debe llevarse a cabo respetando escrupulosamente las leyes de privacidad, la protección de datos y el control judicial en caso necesario.

Las mismas redes sociales pueden ser utilizadas por los servicios policiales a fin de contrarrestar las noticias falsas que pretenden socavar, o podrían socavar, la convivencia pacífica en la zona.¹⁹

19. Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), *Light On: Cross-community actions for combating the modern symbolism and languages of racism and discrimination* (2013), disponible en: www.lighton-project.eu/site/main/page/home, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.



5.3. La policía como un foco de conflicto

Un elemento fundamental que debe evaluar el director de un servicio policial en una ciudad intercultural es el comportamiento de la policía, para evitar que sea la policía uno de los actores que dificulte la convivencia con ciertos grupos. Este elemento algunas veces no se enfoca con suficiente valor y autocrítica para eliminarlo de raíz.

Es evidente que, ante el comportamiento individual de los policías con conductas o actitudes discriminatorias o intolerantes, la jefatura de policía tomará medidas; sin embargo, ¿qué sucede cuando las acciones discriminatorias hacia ciertos grupos son sistémicas, culturales, estructurales o indirectas? ¿Qué medidas puede adoptar un director de policía para eliminar estos hábitos o conductas?

5.3.1. Discriminación dentro del servicio policial

En 1996, se celebró una conferencia en Rotterdam sobre “Una policía para una sociedad multiétnica: principios, práctica y asociaciones”. La conferencia congregó a 120 personas, incluidos policías, representantes de ONG y de organizaciones locales, nacionales e internacionales; la reunión se tradujo en un manifiesto denominado “La Carta de Rotterdam”.²⁰ Una de las recomendaciones de la Carta era incluir a los miembros de las minorías étnicas en los servicios policiales, en consonancia con un principio general preconizado por el programa ICC para los proveedores de servicios públicos, con miras a reflejar la composición étnica de la sociedad.

Puede suceder que la inclusión de policías de orígenes distintos a los del grupo mayoritario cause tensiones y

20. La Carta de Rotterdam: una policía para una sociedad multiétnica (1996), disponible en <https://legislationline.org/documents/id/8562>, consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.

conductas discriminatorias dentro de la policía. Algunas veces, incluso las decisiones bien intencionadas pueden provocar un sentimiento de discriminación, y éste es el caso cuando ciertos servicios policiales – que se aprovechan del impulso dado por la entrada de miembros de comunidades minoritarias en sus filas – les asignan a zonas en las que la población tiene el mismo origen, cultura o fenotipo. Este tipo de decisión, si no se acuerda con los policías de que se trate, puede conducir a la frustración de sus expectativas de desarrollo profesional. De hecho, un policía musulmán de origen marroquí tal vez no quiera formar parte de una unidad policial comunitaria en un barrio en el que existe una presencia considerable de personas de origen marroquí, y puede que prefiera unirse – por ejemplo – a una unidad de primera respuesta en primera línea.

Sin embargo, pueden surgir grandes dificultades cuando los compañeros, o incluso los supervisores y controladores, muestran actitudes estereotipadas, racistas o basadas en prejuicios hacia los policías de origen diverso, hasta el punto de que pueda dificultar la promoción y el avance profesional de los policías de diferente fenotipo (Bolton y Feagin 2004). Contar con un programa específico sobre el acoso en el lugar de trabajo que proteja al denunciante contra este tipo de comportamiento es una de las medidas más rápidas e importantes para hacer frente a estas circunstancias.

5.3.2. Acciones discriminatorias e intolerantes de la policía

Los prejuicios y los estereotipos en la mentalidad policial pueden tener un impacto directo en la manera en que los policías gestionan y encaran los conflictos. Por ejemplo, la policía puede tener más dificultades para establecer empatía con una persona cuyo estilo de vida y comportamiento se aleje de la idea que tengan como normalizada en su ideario los policías; de manera análoga, los policías pueden

sentirse más a gusto con las personas que se ajustan al fenotipo, al estilo de vida o a las creencias predominantes. Esto puede ser cierto para todos los seres humanos que interactúan entre sí, pero los policías son proveedores de servicios públicos cuya misión es garantizar la paz y la seguridad, para que todos los ciudadanos puedan gozar plenamente de sus derechos fundamentales. Por lo tanto, los prejuicios estereotipados en la ideología de la policía tienen un importante impacto negativo en la manera en que la policía cumple su misión.

Los prejuicios y estereotipos de algunos policías a menudo están vinculados con el etnocentrismo. El etnocentrismo se define como la creencia en la superioridad intrínseca de la nación, la cultura o el grupo al que se pertenece, a menudo acompañada de sentimientos de desprecio por otros grupos. El comportamiento etnocéntrico conlleva juzgar a otros grupos sobre la base de las ideas preconcebidas de la propia cultura o del propio grupo étnico, en particular con respecto a la lengua, el comportamiento, los hábitos y la religión. Estos aspectos o categorías son distinciones que definen la identidad cultural única de cada étnica (Omohundro 2006).

Las situaciones en las que la policía y el público son de diferente origen étnico pueden conducir a que la policía tome decisiones que están más estrechamente relacionadas con los mecanismos de prejuicios, estereotipos y etnocentrismo que con los hechos y criterios objetivos. El servicio policial moderno debe tener mecanismos internos para reducir al mínimo el impacto de estas situaciones en el trabajo de la policía, y más aún cuando el servicio policial despliega su actividad en sociedades interculturales.

La mayoría de las técnicas y estrategias detalladas anteriormente en este manual (foros de discusión, formación en

materia de competencia intercultural, visitas de la policía a los espacios de reunión, etc.) mejoran la comprensión intercultural y mutua, y permiten a la policía entender mejor la realidad de los diferentes grupos sociales que existen en su ciudad.

5.3.3. Identificación de personas por perfil étnico.

La identificación de personas es uno de los poderes más comunes conferidos a los servicios policiales en todo el mundo. Junto con él, la policía también tiene el poder de restringir la libertad de circulación de las personas, y de hacer uso legítimo de la fuerza. Sin embargo, la identificación de personas plantea grandes preocupaciones en lo referente a los derechos humanos cuando hay una motivación sobre el perfil étnico en las identificaciones policiales. Esta última es definida por la ECRI del Consejo de Europa como:

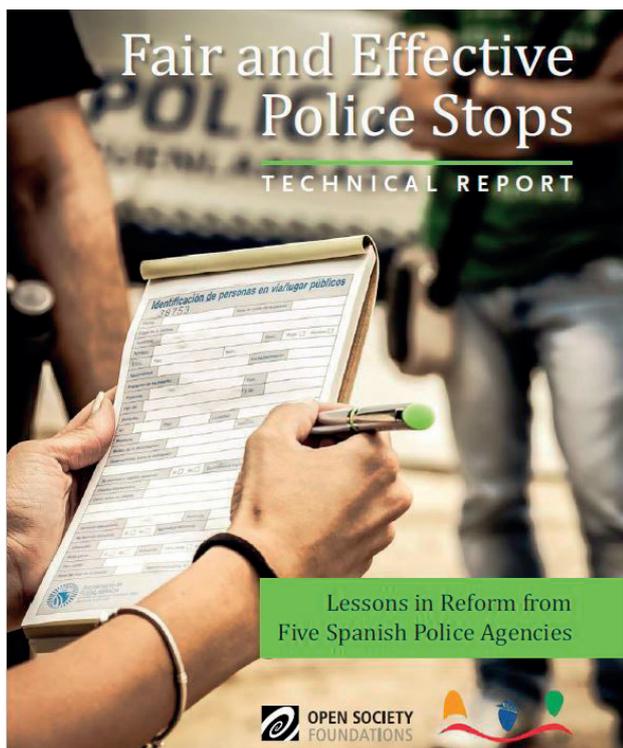
La utilización por la policía, sin una justificación objetiva y razonable, de motivos como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad, o el origen nacional o étnico en las actividades de control, vigilancia o investigación.²¹

Lamentablemente, la identificación de personas con sesgo discriminatorio por motivo étnico o fenotípico es una práctica extendida en los servicios policiales de muchos Estados miembros del Consejo de Europa. La ECRI también indica que en los Estados miembros del Consejo de Europa existen muy pocos estudios sobre la elaboración de perfiles raciales, y que su control es muy escaso, y que existen deficiencias de conocimientos sobre su presunta eficacia, su presunta necesidad y el daño que causan. Además, la ECRI subraya que “estas deficiencias de conocimientos permiten efectivamente que las prácticas de elaboración de perfiles raciales continúen sin trabas y se intensifiquen en contextos de seguridad específicos”.

Por lo tanto, pide a los Estados miembros del Consejo de Europa que pongan fin a la elaboración de perfiles y formulen algunas propuestas sobre cómo lograr que la policía rinda más cuentas, en particular:

- ▶ prohibiendo la elaboración de perfiles raciales utilizando una norma de “sospecha razonable”;
- ▶ controlando los incidentes de elaboración de perfiles raciales por la policía;
- ▶ investigando presuntos casos de discriminación racial por la policía a través de un órgano independiente, y
- ▶ prestando apoyo a las víctimas de discriminación racial por la policía.

En Fuenlabrada (España), desde 2008 los policías deben cumplimentar un formulario cada vez que identifican o



21. Recomendación núm. 11 de política general de la ECRI: La lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, adoptada por la ECRI el 29 de junio de 2007, disponible en: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf> (en inglés), consultado por última vez el 18 de febrero de 2019.



cachean a una persona. Tras finalizar el control, deben proporcionar a la persona controlada una copia de los datos recopilados por la policía, e información relacionada con los derechos de la persona y sobre cómo presentar una queja si la persona está en desacuerdo con la interacción policial.

Durante los seis primeros meses de la puesta en práctica del programa, los controles de documentos de identidad llevados a cabo por la policía se redujeron un 70 por ciento, y la eficacia de dichos controles aumentó un 10 por ciento.²²

Esta práctica está establecida en el Reino Unido desde finales de los años 80, y se han obtenido diferentes resultados. En la actualidad, existen experiencias importantes en Europa (Ámsterdam, Zúrich y algunas ciudades de España, incluida – durante un tiempo – Madrid).²³ El Departamento de Policía de Nueva York también tiene la práctica de cumplimentar el cuestionario de control y cacheo, a fin de controlar la elaboración de perfiles étnicos y de asegurar la facilitación de información sobre la motivación de los controles policiales realizados a las personas.

5.4. Formación y especialización

La formación y especialización en las ciudades interculturales es uno de los pilares fundamentales para poner en práctica un nuevo modelo policial para estas zonas urbanas pobladas por una sociedad diversa.

El éxito de la policía comunitaria dependerá en su mayor parte de la formación y los conocimientos que hayan recibido los policías encargados de la gestión de la diversidad, y de la consolidación de una relación basada en la confianza y el respeto mutuo. Cabe señalar que la formación no debería limitarse a las oportunidades de

aprendizaje que se ofrecen únicamente en las escuelas policiales. A fin de comprender plenamente las cuestiones interculturales, los policías deberían tener acceso a una formación que sea lo más amplia posible, en la que participen todos los actores en la materia y que incluya experiencias en el terreno.

La formación debería ser amplia en relación con los principios y la legislación de derechos humanos, y cubrir las normas tanto nacionales como internacionales. Es importante que los agentes reciban formación sobre los indicadores que diferencian un mero incidente de los delitos de odio o de la intolerancia. Algunas veces, los delitos de odio se pasan por alto o se camuflan en eventos que no tienen nada que ver con la intolerancia. La identificación de indicadores permitirá recabar pruebas e indicadores para aclarar los eventos que han ocurrido y su motivación, y condenar a sus autores.

La formación también tendrá un impacto positivo en el trato dado a las víctimas. Cuanto más especializada sea la formación que reciban los agentes, mayor será su capacidad para comprender la situación de las víctimas y sus circunstancias, lo que les permitirá prestar una atención de mejor calidad a las víctimas.

De hecho, los ataques discriminatorios o los actos intolerantes dañan la dignidad de las víctimas, lo que hace que el trato, la información, la asistencia y la comunicación que reciben de la policía sean aún más importantes en el proceso de restablecimiento de la confianza en la sociedad y en la policía.

La formación de buena calidad para combatir la discriminación y la intolerancia requiere un marco de cultura organizativa basado en la igualdad de trato y en la no discriminación. Con este fin, es necesario asegurar que el contenido impartido garantice las competencias, actitudes y conocimientos necesarios para lograr el trato adecuado del público y luchar efectivamente contra estas situaciones perjudiciales. No obstante, también es necesario que el diseño de las estrategias de formación sea apoyado expresamente por la organización y su cultura de inclusión.

22. Véase *Pasos hacia la igualdad. El Proyecto STEPSS* (Strategies for effective police stop and search) en España, disponible en: www.gea21.com/archivo/pasos-hacia-la-igualdad-el-proyecto-stepss/, consultado por última vez el 19 de febrero de 2019.

23. Open Society, *Reducing ethnic profiling in the European Union: a handbook of good practices*, disponible en: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf, consultado por última vez el 19 de febrero de 2019.

5.4.1. Formación impartida en los centros de formación oficiales y/o academias de policía

Además de la formación continua que se imparte a lo largo de la carrera de un policía, la formación básica para los nuevos policías debe incluir programas de formación específicos sobre los derechos humanos, la gestión de la diversidad, la detección y prevención de los delitos de odio, la solución de conflictos y las técnicas de mediación. Estos programas de formación deberían comprender asimismo técnicas para detectar y combatir los incidentes discriminatorios o intolerantes, de conformidad con la filosofía de trabajo de la policía comunitaria, desde el comienzo del trabajo policial del nuevo policía.

De esta manera, los nuevos policías podrán anticipar y detectar los conflictos potenciales relacionados con la convivencia en la diversidad, con unos parámetros adecuados que garantizarán unas tasas de éxito más altas en la solución y mediación de conflictos. Además, si se imparte desde el principio de una carrera profesional, dicha formación ayudará a la policía a adquirir los mecanismos automáticos adecuados en su trabajo rutinario para poder remitir inmediatamente los incidentes a la unidad policial pertinente, que proporcionará una respuesta especializada; de esta forma, la policía, podrá evitar que estos eventos se hagan invisibles, o se archiven como simples incidentes, sin la agravación de la intolerancia.

Es recomendable incluir la formación sobre la actitud, que permite a los nuevos policías tener más confianza en sí mismos de los nuevos policías y comprender mejor el impacto de sus propias actitudes, estereotipos y preferencias en su desempeño profesional, la toma de decisiones y el trato dado a las víctimas. Asimismo, debería prestarse particular atención a la formación de los policías que tratan con menores, especialmente cuando los menores son víctimas o infractores.

Es necesario diseñar cursos de formación que aborden la atención especializada y de calidad a las víctimas cuyos derechos fundamentales se han vulnerado. Éstas comprenden las víctimas de racismo, xenofobia y homofobia, pero también las personas a las que se ha discriminado, por ejemplo, por motivo de sus creencias religiosas, ideología, discapacidad, situación socioeconómica, género, edad, apariencia física o enfermedad.

Por último, al hacer estos cursos de formación obligatorios se asegurará que toda la organización sea consciente de la relevancia de la cuestión. Esta percepción puede reforzarse con una estrategia de comunicación coherente con esta filosofía (Antón y Quesada 2008).

5.4.2. Programas de formación para y con los civiles

Además de los instructores policiales, deberían incorporarse a los programas de formación policiales otros profesionales que trabajan de manera directa y rutinaria

con las diferentes realidades sociales que existen en las ciudades interculturales (p.ej., trabajadores sociales, psicólogos que trabajan con las víctimas), a fin de adquirir conocimientos sobre las técnicas y misiones policiales, pero también sobre los derechos de que goza (debería gozar) la ciudadanía. Estas colaboraciones ofrecen una perspectiva más amplia tanto a la policía como a los profesionales destinatarios.

En general, la comunidad también debería participar en la formación policial. A nivel operativo, la formación debería tener lugar en la comunidad (no en las dependencias policiales), con la participación de los miembros de la comunidad.

5.4.3. Alianza con la sociedad civil

La sociedad también debería tener voz en la formación de los y las policías, al igual que sucede con otros trabajadores públicos, en particular cuando se trata de cuestiones relacionadas con las realidades sociales. Por ejemplo, la sociedad civil puede ser muy eficaz acompañando a los policías en charlas informativas especializadas que expliquen a los residentes tanto el objetivo de la labor policial como la ética del servicio público, sensibilizando al mismo tiempo acerca de la discriminación, la intolerancia y el odio, y de los mecanismos que existen para notificarlos o prevenirlos.

En muchos casos, los prejuicios y estereotipos son bidireccionales. La policía tiene un prejuicio y un estereotipo sobre determinados grupos sociales, y – de la misma manera – ciertos grupos sociales pueden ser reacios a confiar en la policía, debido a sus numerosos prejuicios o estereotipos sobre la policía.

La confianza bidireccional puede lograrse únicamente a largo plazo; sin embargo, es posible acortar este período estableciendo canales estrechos de comunicación que tengan por objeto mejorar el entendimiento mutuo.

Por último, los investigadores universitarios y académicos están al frente de metodologías para afrontar los retos relacionados con los conflictos sociales y la convivencia en la diversidad. Los servicios policiales deben aprovechar estos conocimientos e integrarlos en sus planes de acción. Los programas de colaboración con el ámbito académico son otra de las claves del éxito de la formación de los policías para prevenir los conflictos en las sociedades diversas y mediar en esos conflictos.





6. Evaluación

Es difícil evaluar el impacto real de las acciones policiales y su éxito. Esto obedece en parte a que, con algunas excepciones, a menudo no hay un seguimiento o un control regular de las medidas adoptadas ni de sus resultados.

El principal objetivo de evaluar el trabajo del servicio policial es determinar si la policía está cumpliendo su misión y objetivos y, en caso negativo, establecer los ámbitos en los que se necesita mejorar. Otro objetivo es supervisar si el servicio policial está siendo tanto eficaz como eficiente, también desde el punto de vista de los recursos.

El control de la calidad es una manera de gestionar los servicios prestados por el sector público. Aunque la calidad puede parecer un valor ético que no puede medirse, siempre es posible evaluar el grado de satisfacción de los grupos destinatarios, del personal y de toda la sociedad (Feigenbaum 1991).

Un sistema de calidad en un servicio público debe lograrse con la participación de todos los grupos esenciales que pueden afectar a la mejora del servicio. Estos actores son los ciudadanos con su participación colectiva o individualizada, los dirigentes políticos con su liderazgo y apoyo, y los funcionarios con su trabajo (Lafuente 2011).

A fin de llevar a cabo una evaluación profunda, es importante considerar y evaluar el impacto de las acciones policiales, no sólo en toda la sociedad, sino también en las comunidades específicas y en las realidades a las que va dirigida la acción policial (diversos grupos por religión, fenotipo, identidad de género, orientación sexual, discapacidad, situación socioeconómica, ideología, etc.).

Los servicios policiales que cuentan con un fuerte apoyo comunitario comprenden la necesidad de cumplir las expectativas públicas. En el siglo XXI, las partes interesadas de la comunidad esperan que la policía reduzca la delincuencia, y sea justa y sensible a las necesidades de las personas a las que sirve. El público y los responsables de la formulación de políticas también esperan mejores sistemas de rendición de cuentas del comportamiento

policial. Por último, en el entorno económico actual, los ejecutivos de la policía están tratando de hallar *métodos más "inteligentes" y eficientes* de gestión policial, apoyándose en mejores pruebas, a fin de alcanzar objetivos organizativos y de lograr el apoyo público para las iniciativas policiales (Rosenbaum et al. 2011).

6.1. Indicadores del impacto

La seguridad y la convivencia cívica tienen dos dimensiones inseparables: la dimensión objetiva, es decir, el conflicto y los hechos delictivos reales, y la dimensión subjetiva, a saber, las percepciones, opiniones y sentimientos que tienen los ciudadanos sobre la convivencia y la seguridad (Murrià et al. 2012). El riesgo de conflicto y el sentimiento de inseguridad-ciudadana están compuestos tanto de riesgos reales (la probabilidad de ser víctima de un conflicto o de un delito) como de riesgos percibidos (el temor al conflicto, la delincuencia y todo el conjunto de inseguridades). Por consiguiente, la evaluación debe incorporar el análisis de ambas dimensiones: la objetiva basada en datos y la subjetiva basada en percepciones.

Pueden definirse tres tipos de indicadores:

- ▶ Los indicadores del impacto miden los efectos de las políticas o programas llevados a cabo para afrontar un determinado fenómeno. Se trata de comprender el nivel de cumplimiento del objetivo y el producto de una intervención (la política o el programa en cuestión).
- ▶ Los indicadores de los resultados se utilizan para medir el cumplimiento de determinados objetivos en el marco de una estrategia. Se trata de conocer el resultado de las medidas adoptadas para lograr el objetivo.
- ▶ Los indicadores de los procesos se utilizan para comprender el grado de progreso en la realización de determinadas actividades necesarias para cumplir los objetivos del plan.

La mayoría de los sistemas de evaluación utilizados por la policía se centran en la seguridad ciudadana, por lo que utilizan fundamentalmente indicadores del impacto y de los resultados. Para la policía comunitaria, es necesario utilizar todos los tipos de indicadores, ya que miden aspectos diferentes, pero complementarios, que son pertinentes para este modelo de gestión policial.

6.2. Aspectos cuantificables

Los juicios de las personas acerca de las interacciones con la policía se basan enormemente en su sentimiento de que todo el proceso sea justo. Factores como el comportamiento de los policías y la justicia percibida, desempeñan un papel primordial al determinar si los miembros de la comunidad están satisfechos con la calidad del servicio prestado, si confiarán en la policía y colaborarán con ella en el futuro, y si se sentirán inclinados a acatar la ley ellos mismos.

Los estudios sobre las víctimas de delitos ponen de relieve hasta qué punto las experiencias de las reacciones negativas e insolidarias de los policías pueden inhibir la recuperación psicológica de las víctimas y reducir la probabilidad de denunciar hechos a las autoridades en el futuro. Las reacciones sociales negativas hacia las víctimas pueden incluir tomar el control de las decisiones de la víctima, culpar a la víctima, desviar la atención de lo que sucedió y el comportamiento egocéntrico. Las reacciones sociales positivas pueden comprender la empatía y el apoyo instrumental, emocional e informativo. En una ciudad intercultural, estos aspectos son particularmente pertinentes, y merecen ser medidos y supervisados de una manera sistemática.

Con este fin, además de los indicadores cuantificables tradicionalmente, como los datos sobre la delincuencia, la policía comunitaria debe incorporar herramientas que midan los elementos cualitativos, como encuestas sobre el grado de satisfacción con las interacciones entre la policía y los ciudadanos. Estos aspectos también deberían analizarse en las diferentes realidades sociales que existen en la ciudad, para averiguar qué percepción tiene cada una de ellas del desempeño profesional del servicio policial.

6.3. Publicación de estadísticas

La transparencia genera confianza con el público y promueve mejores prácticas, al hacer que la policía rinda cuentas de sus acciones. La publicación de estadísticas también ayuda a concienciar acerca de los problemas reales experimentados por determinados grupos sociales en las sociedades diversas.

La publicación de datos oficiales sobre ciertos comportamientos, incluidos determinados delitos, puede ayudar a dismantlar las noticias falsas y los rumores asociados con grupos particulares. Tomar nota de los rumores más extendidos entre los ciudadanos ayuda al servicio policial a dismantlar los rumores, dificultando la promoción de la hostilidad o del discurso de incitación al odio contra una parte de la comunidad. La utilización de las redes sociales



debería ser un instrumento para la difusión tanto de las estadísticas policiales como de los hechos que pueden ayudar a dismantlar las percepciones falsas.

Los directivos policiales también deben utilizar las estadísticas como una herramienta de diagnóstico para comprender el grado de cumplimiento de los objetivos del servicio policial, y para detectar las amenazas o los puntos débiles en el propio servicio.

6.4. Revisión e introducción de mejoras

Herramientas como los análisis periódicos, las estadísticas, las encuestas y los análisis de la inteligencia comunitaria deberían facilitar la toma de decisiones del personal directivo del servicio policial al incorporar acciones o enfoques nuevos y correcciones, incluido, en caso necesario, el nuevo diseño de la metodología o el plan de aplicación elegido.

Algunas veces, los servicios policiales están concebidos desde una perspectiva casi exclusivamente policial; esto no significa que no atiendan las necesidades de todos los ciudadanos, sino que tal vez lo hagan aplicando un “filtro policial”. En lugar de esto, será mucho más eficaz recopilar toda la información y todos los puntos de vista posibles (por ejemplo, utilizando los “filtros” de un musulmán, un profesor universitario experto, un docente de enseñanza secundaria, etc.), con el fin de elaborar estrategias que ayuden a poner en práctica el modelo con la mayor garantía de éxito.

También es necesario concienciar a todas las personas acerca de que estos cambios (para incorporar perspectivas no policiales) no significan que la puesta en práctica del modelo fracasará. En una sociedad cambiante, un servicio policial con una mayor capacidad para adaptarse al cambio será más fuerte y más eficaz que un servicio policial conservador.



7. Participación ciudadana en la seguridad pública, y coordinación de la policía con otros servicios públicos

La seguridad ciudadana no sólo incumbe al servicio policial: los ciudadanos pueden ser protagonistas en el proceso de seguridad, coproduciéndolo. Cuando hablamos de ciudadanos, nos referimos a cada grupo o realidad que existe en la comunidad, y también a los ciudadanos a título individual, que deben poder expresar sus opiniones sobre los asuntos relacionados con la seguridad ciudadana.

En la práctica, pocos programas aspiran realmente a esta coproducción de la seguridad, y muchos menos desde una posición de igualdad entre la policía y los ciudadanos.

7.1. Formas de participación ciudadana

Existen espacios tradicionales de diálogo con los servicios policiales, incluidas reuniones para el diálogo entre los ciudadanos y la policía. En esta sección recomendaremos un sistema de dos niveles: uno a nivel de distrito o residencial, y otro tercio a nivel de la ciudad. Los equipos de policía comunitaria deben mantener un diálogo constante con los residentes del barrio, para que las demandas que puedan surgir durante las reuniones no sean una sorpresa, sino que más bien sirvan para tomar nota pública de las situaciones, para mostrar que la policía está atenta y responde a las solicitudes de los ciudadanos, y para brindar una oportunidad para proponer soluciones.

Algunos servicios policiales han probado un enfoque más innovador, que ha ofrecido a los ciudadanos la oportunidad de formular propuestas sobre cómo debería ser el servicio policial en su ciudad. Con arreglo a este enfoque,

inspirado en el modelo de presupuestos participativos, se explican en primer lugar el trabajo y los recursos del servicio policial; a continuación, se recopilan las propuestas y, por último, los ciudadanos votan para decidir cuáles deberían ser las prioridades de su servicio policial. Lógicamente, dicho programa debe ir acompañado del análisis que se realiza en el servicio policial con el fin de establecer prioridades.

7.2. Coordinación con los servicios públicos

La seguridad ciudadana está estrechamente vinculada con los entornos urbanos en los que se encuentra y evoluciona su sociedad.

La educación, los servicios medioambientales, las autoridades judiciales, los proveedores de atención de salud



y, en cierta medida, las entidades del tercer sector y las entidades privadas son actores esenciales en el entorno urbano. En el diseño de la seguridad ciudadana para una sociedad diversa, es necesario enfocar todas las cuestiones desde una perspectiva multidisciplinar.

En la educación, debemos desplegar esfuerzos en el entorno escolar para prevenir los casos de acoso escolar por motivos de discriminación o intolerancia. El servicio policial puede colaborar con los servicios educativos, impartiendo formación y dando charlas en el marco del programa escolar a los grupos de edad considerados más adecuados, apoyándose en estudios y datos estadísticos.

La formación debe llevarse a cabo en coordinación con profesionales especializados, contando con la asistencia de ONG y de redes asociativas, que pueden ayudar a proporcionar el punto de vista de la víctima y dar testimonios personales para concienciar acerca de las consecuencias de actos ofensivos como el acoso escolar.

Los policías especializados en tratar con menores deben ser los agentes de referencia en la zona, y deben estar abiertos a colaborar con el establecimiento escolar cada vez que se detecte un problema hasta que se halle una solución. Otro servicio público que debe tenerse en cuenta de cara a una posible cooperación es la sanidad, especialmente los servicios sanitarios de emergencia o los proveedores de atención primaria de salud que tratan con personas que han sufrido una agresión o un ataque. Estos profesionales pueden ayudar enormemente a detectar y notificar cualquier motivación discriminatoria subyacente a los delitos; por lo tanto, es importante que ellos también reciban una formación adecuada en este ámbito a fin de que puedan identificar indicadores de delitos de odio (como los insultos relacionados con la diversidad, los símbolos racistas mostrados por los agresores, etc.). Deberían estar familiarizados asimismo con los mecanismos que pueden activar a través de la policía, para asegurar una protección adecuada. Para ello, es importante establecer una buena coordinación con el servicio policial especializado, así como protocolos para acciones conjuntas y protocolos para la comunicación inmediata de incidentes relacionados con el odio, a fin de que la policía pueda maximizar la recopilación y la custodia de pruebas que sirvan para aclarar los hechos y la identificación del autor o los autores.

Los psicólogos son otro asociado clave para la policía comunitaria. Con mucha frecuencia, las víctimas de un incidente discriminatorio o intolerante necesitan más atención que la que les puede ofrecer la policía para superar la angustia generada por la experiencia, pero también para recuperar su dignidad y poder controlar el miedo a vivir nuevamente una situación similar. Debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, la víctima puede encontrarse en una situación de exclusión social, estar sin hogar, sufrir una discapacidad, o pertenecer a otro grupo vulnerable. Algunas veces, la víctima puede sentir la necesidad de dejar la ciudad para empezar de nuevo en un entorno en

el que se sentirá segura. Esta realidad puede dificultar que las víctimas reciban el apoyo psicosocial que necesitan, por lo que conviene que la policía esté en contacto con profesionales especializados y cree una red que permita a las víctimas comunicarse fácilmente con los servicios que necesitan y recibir información adecuada.

En el sector privado, el lugar de trabajo es el ámbito en el que tiene lugar la mayoría de los actos de discriminación. La coordinación con los servicios de empleo para compartir esta información es otro elemento importante para combatir eficazmente la discriminación. Las personas que tienen posibilidades limitadas debido a las circunstancias específicas de su vida (maternidad prematura, abandono escolar, exclusión social o pertenencia a un grupo social que suele ser objeto de discriminación o racismo) se enfrentan a dificultades particulares para acceder al mercado de trabajo, lo que contribuye a su exclusión social gradual. El servicio policial puede detectar estas situaciones y ser el canal de comunicación e intercambio con las organizaciones que trabajan con los grupos vulnerables, facilitando su acceso al mercado de trabajo.

Los servicios policiales también deben colaborar estrechamente con la Administración de Justicia en las investigaciones policiales encaminadas a determinar la identidad del autor de incidentes de odio y a evitar una victimización secundaria, que exacerbe la victimización original, por ejemplo, por el personal médico u otros profesionales después del evento que culpen a la víctima, traten a la víctima con escepticismo, o muestren un comportamiento o un lenguaje inadecuados. Con objeto de facilitar la prestación de un servicio integral a las víctimas de discriminación o intolerancia, en muchos casos será necesario recurrir al apoyo de otras organizaciones públicas, privadas o especializadas (ONG y otras organizaciones o material asociado que puedan prestar atención psicosocial a las víctimas y/o familiares).

Es interesante señalar que algunas ciudades han elaborado un programa para borrar el grafiti que contiene mensajes de odio o intolerantes. Los ciudadanos pueden enviar un mensaje al servicio policial por Twitter, Facebook, Telegram o Whatsapp, con una foto del grafiti y su ubicación. A continuación, la policía se desplaza al lugar, verifica el grafiti y pide al servicio de limpieza de la ciudad que lo borre; después de esto, el servicio policial envía una foto del muro sin el grafiti a los ciudadanos (a través de las redes sociales).²⁴

Por último, la policía debería coordinarse con otros servicios cuando se trata de la celebración de actividades y eventos relacionados con la naturaleza intercultural de la ciudad. Los servicios policiales deben cerciorarse de que los eventos y las actividades sociales prosigan con normalidad y no supongan una amenaza para la seguridad y el

24. Policía Local de Fuenlabrada, página Facebook, disponible en: <https://es-es.facebook.com/PolicialocalFuenlabrada/photos/a.407932805883402.103107.398268690183147/967667019909975/>, consultado por última vez el 19 de febrero de 2019.



orden públicos. Deben llevar a cabo una labor de vigilancia y establecer procedimientos para prevenir y/o neutralizar posibles amenazas que podrían impedir el progreso normal de las actividades. Los agentes encargados de la vigilancia de los eventos deberían tener en cuenta dos líneas diferentes de trabajo: tanto una presencia uniformada, a fin de proporcionar seguridad para el evento, y un servicio no uniformado para detectar posibles amenazas que podrían impedir el desarrollo normal de la actividad. Este servicio debe ser prestado por agentes especializados que hayan recibido la formación necesaria para detectar estas posibles amenazas. Estos agentes deberían tener asimismo, en este caso, un profundo conocimiento de los aspectos culturales de los eventos de celebración que se supervisan, así como una relación de confianza con los organizadores, lo cual les ayudará a mejorar su efectividad y eficiencia, y a distinguir entre las amenazas reales y las situaciones que sólo pueden parecer peligrosas.

7.3. ONG, otras organizaciones, y redes asociativas

Las redes asociativas de grupos sociales que existen en las sociedades diversas (comunidades religiosas, centros culturales, asociaciones basadas en la ascendencia, asociaciones LGTBQ, etc.) y las organizaciones que defienden los derechos humanos son elementos clave para ayudar a la policía comunitaria a comprender mejor la realidad y el pulso de la ciudad. Las redes cívicas fuertes integran diferentes sectores civiles, y permiten a la policía y a la comunidad aunar esfuerzos en tiempos de crisis (Ashutosh 2002).

Existen varias formas en que la policía puede optimizar su relación con la sociedad civil.

Como se ha mencionado anteriormente, el diálogo es una herramienta eficaz para aprovechar al máximo la vida asociativa de la ciudad. El servicio policial puede ofrecer charlas informativas sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos, pero también sobre la lucha contra los delitos de odio, la discriminación y la intolerancia. La policía puede dar esas charlas en reuniones o grupos de discusión dedicados a esta materia, así como a petición sobre temas presentados por las propias asociaciones. En todas estas ocasiones, los y las policías también deberían aprovechar la oportunidad para proporcionar información sobre la actividad policial y sobre los ataques racistas o xenófobos y otros actos de intolerancia.

Proponer acuerdos de colaboración con las asociaciones puede ser una manera de formalizar y estructurar la colaboración mutua. Los servicios policiales que establecen un equipo especializado para gestionar la diversidad en una ciudad intercultural pueden asignar a dicho equipo la tarea de crear grupos de trabajo dedicados en los que todas las organizaciones concierten esfuerzos para detectar cuestiones o problemas, discutir posibles soluciones y elaborar conjuntamente programas para su puesta en marcha por la policía. En este sentido, cualquier programa tiene más posibilidades de éxito si ha sido co-creado por la policía con la participación de los ciudadanos y redes asociativas desde el principio.

8. Trato de las víctimas de intolerancia y discriminación

La policía debería prestar particular atención a la manera en que trata a las víctimas, en particular aquéllas cuyos derechos humanos se han violado a través de ataques racistas o xenófobos, de delitos de odio o de otras formas de intolerancia. La policía también debería considerar las múltiples circunstancias que pueden afectar a la víctima y estar particularmente atenta para detectar casos de discriminación múltiple; así pues, debe adoptar una perspectiva interseccional.

La interseccionalidad es un término acuñado en 1989 por la activista y académica Kimberlé Williams Crenshaw. Es el estudio de las identidades sociales que coinciden o se cruzan, y de sus sistemas de opresión, dominio o discriminación. La teoría sugiere y examina la manera en que diversas categorías biológicas, sociales y culturales – como el género, el origen étnico, la clase, la discapacidad, la orientación sexual, la religión, la casta, la edad, la nacionalidad y otros ejes sobre los que se construye la identidad – interactúan a niveles múltiples y, a menudo, simultáneos. La teoría indica que deberíamos pensar en cada elemento o rasgo de una persona como si estuviera inextricablemente vinculado con todos los demás elementos, con el fin de comprender plenamente la identidad de dicha persona.

La motivación de los autores de los incidentes/delitos de odio varía. Por lo tanto, cuando la víctima ha acumulado varias vulnerabilidades (p.ej., pertenecer a una minoría étnica, ser mujer, tener una discapacidad, etc.), la policía debería examinar la interseccionalidad para poder ver los incidentes/delitos de odio sufridos por la persona en su conjunto, teniendo en cuenta todas sus circunstancias.

Sin embargo, la interseccionalidad supone algo más que la mera suma de las circunstancias que causan los incidentes o la exclusión; tiene otra dimensión, porque indica o revela un tipo particular de subordinación.

Las víctimas de incidentes/delitos de odio son víctimas a causa de las características asociadas con estereotipos negativos que están profundamente arraigados en la sociedad. Estos estereotipos aumentan la gravedad del delito contra su dignidad, pero también transforman y empeoran el tipo y las consecuencias de la lesión. Esto se ha detectado especialmente en el ámbito de la violencia doméstica/de género y de la discriminación de género, que es, con diferencia, la forma más desarrollada de discriminación en Europa. Sin embargo, la verificación apenas

ha ido más lejos, y no se han extraído consecuencias concretas o claras de ella. En la legislación tanto internacional como estatal, la prohibición de la discriminación se aborda invariablemente desde el análisis de un único factor de discriminación (la raza, el género, la discapacidad, etc.), y rara vez combinando varios factores. Por lo general, suelen tratarse como líneas paralelas que siempre mantienen la misma distancia y nunca interactúan. Por fortuna, este enfoque está cambiando (Rey 2008).

Por último, la perspectiva de género es una cuestión sumamente importante que debe tenerse en cuenta en relación con el trato de la víctima de cualquier tipo de intolerancia. La discriminación interseccional contra las mujeres consiste en la distinción, exclusión o restricción basada en la intersección e interacción de varios factores protegidos o categorías que se dan únicamente en una mujer particular, y que tiene como objeto o como resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de dicha persona en condiciones de igualdad, en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera.²⁵

8.1. Asistencia a las víctimas en las dependencias policiales

Es necesario ofrecer un espacio tranquilo y privado a la víctima para que proporcione una descripción precisa y completa de los hechos que ha sufrido y que han



25. Fundación Secretariado Gitano, *Guía sobre discriminación interseccional: el caso de las mujeres gitanas* (2018), p. 14, disponible en: www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/123522.html, consultado por última vez el 19 de febrero de 2019.

conducido a la violación de sus derechos humanos. Esto significa que las dependencias policiales en las que se atiende a estas víctimas deben estar separadas de las unidades policiales utilizadas normalmente.

En ocasiones, los servicios policiales no tratan de manera adecuada a las víctimas de incidentes o de delitos de odio, ya sea porque la policía resta importancia a los eventos que han ocurrido, o los ignoran, o, en el peor de los casos, porque la policía ha sido la autora de los incidentes.

En algunos países en los que la imagen de la policía está empañada, tal vez convenga que la policía que se especializa en prestar apoyo a las víctimas no lleve un uniforme policial. De la misma manera, las dependencias en las que se atiende a la víctima deberían diseñarse como un lugar cómodo, evitándose el tránsito de personas que realizan diferentes actividades, los coches patrulla, el ruido de las dependencias, etc.

Lo ideal es que las salas sean lo más parecidas posible a un hogar; la sala de espera puede decorarse y amueblarse con un estilo doméstico. El lugar debe ser accesible para las personas con discapacidades físicas o sensoriales y debe encontrarse en un lugar fácilmente accesible, en transporte tanto público como privado.

Si la víctima tiene dificultades para desplazarse hasta las dependencias policiales para informar sobre el caso, deben proporcionarse soluciones alternativas. Un ejemplo puede ser un vehículo de policía habilitado como oficina móvil para la presentación de denuncias, en el que podría crearse un espacio cómodo para que cualquier persona pueda presentar una denuncia o realizar entrevistas. Al mismo tiempo, este vehículo puede utilizarse como oficina móvil para acercar más a la unidad policial especializada a los ciudadanos. Por ejemplo, puede utilizarse durante la celebración de eventos especiales o festivos, con miras a facilitar la presentación de denuncias. Esto hará más fácil que el denunciante recuerde todos los detalles pertinentes para el caso, y las víctimas no tendrán que desplazarse hasta las dependencias policiales.

Debe permitirse la presencia de una persona que acompañe a la víctima, en quien la víctima confía, mientras se completa el informe. Esto hará más fácil que la víctima se sienta cómoda y cuente con apoyo en todo momento en caso de que se hunda al relatar los hechos, recordando los detalles y respondiendo a las preguntas realizadas por los agentes que hacen la entrevista.

Se recomienda que no haya niños pequeños presentes en dichas entrevistas, para evitar inhibir a la víctima o que escuchen información que tal vez no entiendan. Debería comunicarse información sobre todo el proceso, incluidos los siguientes pasos del procedimiento, y la policía debería contestar a todas las preguntas de la víctima. En la práctica, las personas a menudo no son conscientes de que han sufrido una violación de sus derechos fundamentales y, cuando toman conciencia de ello, puede que tampoco sean conscientes del arduo proceso que están a punto de iniciar con la presentación de una denuncia.

Quizá tampoco sean conscientes de que algunas veces los procedimientos administrativos, las normas o las sanciones aplicables a su caso pueden ser una reparación más rápida y efectiva que el proceso penal. Por este motivo, es necesario informar a la víctima del proceso y aclarar todas las dudas que surjan, repitiendo la información con la frecuencia que sea necesaria y tratando siempre de evitar lenguaje y términos jurídicos complejos.

Se debería prestar asistencia jurídica y psicosocial. En muchas ocasiones, las personas cuyos derechos fundamentales se han violado no disponen de suficientes recursos financieros para poder contar con asistencia jurídica, lo que hace incluso más difícil la presentación de una denuncia. Prestar asistencia jurídica gratuita a las víctimas ayudará a formalizar la denuncia, para que los actos no queden impunes.

El apoyo psicosocial también es importante: la policía debe colaborar con otros departamentos u organizaciones, prestando apoyo a las víctimas de intolerancia o discriminación para ayudarles en el difícil proceso de recuperar su dignidad una vez han sido atacadas.

Si es necesario, se deberían proporcionar intérpretes y/o traductores, junto con actas y documentos adaptados a la lengua de la víctima, su situación de discapacidad o cualquier otra condición. De la misma manera que la asistencia jurídica y psicosocial, es importante facilitar intérpretes y traductores a las personas que lo necesitan o lo solicitan, porque las víctimas deben poder comprender las cuestiones planteadas por los agentes. Del mismo modo, es esencial que los agentes que entrevistan a la víctima entiendan perfectamente la denuncia que la víctima está presentando. Esto también se aplica a los servicios ofrecidos a las víctimas que tienen una discapacidad intelectual o sensorial: por ejemplo, para la entrevista y el registro de la denuncia de una persona sorda, la policía debe estar acompañada de un intérprete de lenguaje de signos a fin de garantizar una comunicación excelente.

Además, los documentos y registros proporcionados a la víctima deben adaptarse para las personas con discapacidades, ya que, una vez abandonan las dependencias policiales, tal vez quieran volver a leer los documentos (p.ej., una persona con una discapacidad visual necesitará una traducción al Braille de los documentos; una persona con una discapacidad intelectual debe tener los documentos traducidos en "lectura fácil", es decir, los documentos deben resultarles fáciles de comprender).

8.2. Evitar la revictimización

Al tratar con las víctimas, la policía también debería proponerse evitar la revictimización y asegurar que la persona afectada no tenga que repetir su historia varias veces en diferentes fases del proceso. Con este fin, es recomendable grabar la primera declaración de la persona de que se trate en las instalaciones de policía, siempre que esta última autorice la grabación.

8.3. Acoger a las víctimas: una oficina para atender a las víctimas

Debería establecerse una oficina que atienda a la víctima, dirigida por diversos profesionales, incluidos abogados, psicólogos y trabajadores sociales. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomienda establecer procedimientos cooperativos con organismos y programas médicos, sociales, legales y de otro tipo que presten asistencia a las víctimas. También recomienda elaborar directrices oficiales para prestar asistencia a las víctimas, asegurando una atención rápida, adecuada e integral al material legal, médico y psicológico, y para atender las necesidades de asistencia social.²⁶

8.4. Seguimiento de las víctimas

Es esencial asegurar el seguimiento de la víctima, a fin de evaluar si sigue sufriendo las consecuencias del acto del que fue víctima, o si ya se ha solucionado el problema. Este seguimiento puede realizarse por teléfono o por medio de una visita, o de cualquier otra manera que el servicio policial estime oportuno. No debería ser un sistema cerrado, ya que, dada la complejidad de dichos casos, tal vez sea necesario realizar un seguimiento utilizando varios métodos que atiendan mejor las necesidades de cada víctima.

La frecuencia con la que se realiza el seguimiento tampoco debería seguir un patrón para todas las víctimas, sino que debería adaptarse a las circunstancias de cada caso particular. Es importante que la policía comprenda que habrá víctimas con las que sólo será necesario ponerse en contacto una vez, y no inmediatamente después del incidente, y que habrá otras que requerirán un seguimiento más frecuente y prolongado, o que incluso mostrarán una necesidad que se detectará únicamente durante este seguimiento: la necesidad de intervención de otros profesionales además de la policía, como apoyo psicológico o servicios sociales.

26. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human rights standards and practice for the police: expanded pocket book on human rights for the police*, Professional Training Series No. 5/Add. 3, Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra, 2004, pág. 54, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3en.pdf, consultado por última vez el 19 de febrero de 2019.

Bibliografía

- Aguilar García M. A. et al. (2015), *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*, Barcelona (España).
- Antón C. y Quesada C. (2008), *Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para las fuerzas y cuerpos de seguridad*. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid (España).
- Ashutosh V. (2002), *Ethnic conflict and civic life: Hindus and Muslims in India*, Yale, New Haven CT (Estados Unidos), 2002.
- Body-Gendrot S. (2006), "Grandes evoluciones sociales en las áreas metropolitanas". *Series Gobierno Local* 6, págs. 69-88. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona (España).
- Bolton K. y Feagin J. R. (2004), *Black in blue: African-American police officers and racism*. Routledge, Londres (Reino Unido).
- Bradford B., Jackson J. y Hough M. (2014), "Police futures and legitimacy: redefining good policing", en: Brown J. M. (ed.), *The future of policing*. Routledge, Abingdon (Reino Unido).
- Cordner W. y Sheehan R. (1999), *Police administration*, págs. 385-394. Anderson Publishing, Cincinnati OH (Estados Unidos)
- Crank J. P. (1998), *Understanding police culture*. Routledge, Londres (Reino Unido).
- De Angelis J., Rosenthal R. y Buchner B. (2016), *Civilian oversight of law enforcement. Assessing the evidence*, National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, Tucson AZ, (Estados Unidos).
- De Lint W. (2006), "Intelligence in policing and security: reflections on scholarship". *Policing and Society*, vol. 16, núm. 1, págs. 1-6.
- Eck J. E. y Spelman W. (1987), *Problem-solving: problem-oriented policing in Newport News*. Police Executive Research Forum, Rockville MD (Estados Unidos).
- Edwards E. (2016), *Predictive policing software is more accurate at predicting policing than predicting crime*. American Civil Liberties Union, Nueva York (Estados Unidos).
- Feigenbaum A. V. (1991), *Total quality control*. McGraw-Hill, Nueva York (Estados Unidos).
- Friend Z. (2013), "[Predictive policing: using technology to reduce crime](#)". *FBI Law Enforcement Bulletin*, 9 de abril de 2013.
- Gaffigan S. J. (1994), *Understanding community policing: a framework for action*, Bureau of Justice Assistance, Washington DC (Estados Unidos).
- Giménez C. (2006), *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, núm. 5, pág. 28.
- Goldstein H. (1979), "Improving policing: a problem-oriented approach", *Crime and Delinquency*, vol. 25, págs. 236-243.
- Gordner G. (1996), *Community policing: principles and elements*. Eastern Kentucky University, Richmond KY (Estados Unidos).
- Halász K. (2009), *Ethnic profiling*, ENAR (Red Europea contra el Racismo), Bruselas (Bélgica).
- Hird C. y Ruparel C. (2007), *Seasonality in recorded crimes: preliminary findings*, Home Office Report 02/07, HMSO, Londres (Reino Unido).
- Jordán J. (2017), *Police, mediation and conflicts management*. Working Papers 347, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona (España).
- Kelling G. L. et al. (1974), *The Kansas City preventive patrol experiment*, Police Foundation, Washington DC (Estados Unidos).
- Kneebone E. y Raphael S. (2011), *City and suburban crime trends in metropolitan America*, Brookings, Metropolitan Policy Program, Washington DC (Estados Unidos).
- Lafuente L. (2011), *Community police: an organizational approach*, Actas del Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, IE University, Madrid (España).

- Maguire M. y John T. (2006), "Intelligence led policing, managerialism and community engagement: competing priorities and the role of the National Intelligence Model in the UK", *Policing and Society*, vol. 16, núm. 1, págs. 67-85.
- Mazerolle L. et al. (2013), *Legitimacy in policing: a systematic review*, Campbell Systematic Reviews, Crime and Justice, núm. 9. The Campbell Collaboration, Oslo (Noruega).
- McGarrell E. F., Freilich J. D. y Chermak S. (2007), "Intelligence-led policing as a framework for responding to terrorism". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 23, núm. 2, págs. 142-158.
- McKenna P. F. (1998), *Foundations of policing in Canada*. Prentice Hall Canada, Career & Technology, Scarborough, ONT (Canadá)/Londres (Reino Unido).
- Murrià M. et al. (2012), *Metodología para el análisis, diseño y evaluación de las políticas de seguridad: El plan de seguridad ciudadana de Barcelona*. Federación Española de Sociología, Grupo de trabajo sobre sociología jurídica y criminología, Madrid (España).
- Nolan J. J. (2004), *Establishing the statistical relationship between population size and UCR crime rate: Its impact and implications*, West Virginia University, Division of Sociology & Anthropology, Morgantown WV (Estados Unidos)
- Nyíri P. (2003), "Chinese migration to eastern Europe". *International Migration*, vol. 41, núm. 3, págs. 239-265.
- Omohundro J. T. (2006), *Thinking like an anthropologist: a practical introduction to cultural anthropology*, McGraw-Hill, Nueva York (Estados Unidos).
- Open Society Justice Initiative (2009), *Addressing ethnic profiling by police: a report on the strategies for effective police stop and search project*. Open Society Institute, Nueva York (Estados Unidos).
- Perry W. L. et al. (2013), *The role of crime forecasting in law enforcement operations*. RAND Corporation, Santa Monica CA (Estados Unidos).
- Ratcliffe J. H. et al. (2011), "The Philadelphia foot patrol experiment: a randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots". *Criminology*, vol. 49, núm. 3, págs. 795-831.
- Reinoso R. y Romero J. M. (2006), "Territorio ZoMeCS: Atributos urbanos de la zona metropolitana de la Costa del Sol". *Atributos Urbanos*, Centro andaluz de arte contemporáneo, Sevilla (España).
- Rey F. (2008), "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, pág. 254.
- Rienks R. (2015), *Predictive policing: taking a chance for a safer future*. Politie Landelijke Eenheid, Driebergen (Países Bajos).
- Rosenbaum D. P. et al. (2011), *Community-based indicators of police performance: introducing the platform's public satisfaction survey*. National Police Research Platform, Chicago IL, (Estados Unidos).
- Sáez J. et al. (2013), *Police diversity management guide*. Police Diversity Management Platform, Madrid (España).
- Scribbins M. et al. (2010), *Public perceptions of policing, engagement with the police and victimisation: findings from the 2009/10 British Crime Survey*, Home Office Statistical Bulletin, HMSO, Londres (Reino Unido).
- Seagrave J. (1997), *Introduction to policing in Canada. Instructor's manual with questions*. Prentice-Hall Canada, Scarborough ONT (Canadá).
- Sherman L. W. y Strang H. (2007), *Restorative justice: the evidence*, The Smith Institute, Londres (Reino Unido).
- Steinmetz D. R. (2016), "The pressure cooker: population density and crime", *NYC Data Science Academy* [artículo de blog], Nueva York (Estados Unidos).
- Trojanowicz R., Kappeler V. E. y Gaines L. K. (2002), *Community policing: a contemporary perspective by Robert Trojanowicz*. Routledge, Londres (Reino Unido).
- UNESCO (2009), *Poner fin a la violencia en la escuela: guía para los docentes*. UNESCO, División de Promoción de la Educación Básica, París (Francia).
- Wood P. (2009), *Intercultural cities: towards a model for intercultural integration*, Consejo de Europa, Estrasburgo (Francia).

La estructura social de Europa se ha hecho cada vez más diversa: los europeos tienen identidades plurales; orígenes étnicos y nacionalidades diferentes, y diversas religiones, creencias, lenguas, identidades de género, orientaciones sexuales, edades, discapacidades y situaciones económicas. Esta heterogeneidad puede tener dos efectos contrarios: la sociedad puede hacerse más comprensiva, solidaria, rica y moderna, o – en particular cuando no se está familiarizado con “el otro” – la diversidad puede generar temor, sospechas y conflictos culturales. Dichos conflictos son un reto que los servicios policiales y las autoridades públicas de las ciudades interculturales tendrán que afrontar.

Algo que tienen en común las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en todos los lugares es que los servicios policiales deben adaptarse a la sociedad a la que sirven. El programa Ciudades Interculturales (ICC) promueve el interculturalismo como un modelo de política para gestionar la diversidad como un punto fuerte, en lugar de como una amenaza. Define la ciudad intercultural como un lugar con una población diversa en la que los ciudadanos y los responsables de la formulación de políticas consideran la diversidad como un recurso, promueven la apertura y aceptan que todas las culturas cambian cuando se encuentran en el espacio público. Los funcionarios de una ciudad intercultural – incluidos los policías – abogan públicamente por la diversidad y por una identidad pluralista de la ciudad. Las autoridades de la ciudad luchan contra los prejuicios y la discriminación, y garantizan la igualdad de oportunidades para todos adaptando sus estructuras de gobernanza, instituciones y servicios a las necesidades de una población diversa, sin comprometer los principios de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.

Este manual presenta la manera en que la comunitaria puede ser una filosofía de fondo para la acción en el servicio policial en general. Está orientado fundamentalmente a la policía que trabaja a nivel local, incluidos los policías de alto rango, los directores y administradores de salud pública, y los responsables de la toma de decisiones. Tiene por objeto proporcionar a estos funcionarios una guía sobre la aplicación de principios de para diseñar nuevos procedimientos, protocolos, estructuras y unidades especializadas en su comunidad policial, y para encarar eficazmente los retos que la diversidad pueda plantear para el logro de una convivencia pacífica, a medio y largo plazo.

El Consejo de Europa es la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 47 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros.

www.coe.int