



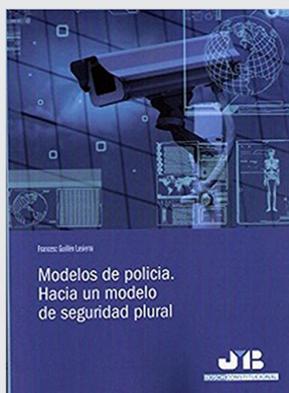
RECENSIONES

- * Modelo de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural”
José Martínez Espasa

* Police models. Towards a plural security model.
José Martínez Espasa



RECENSIONES



“Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural.”

Francesc Guillén Lasierra. 2016. J. M. Bosch Editor. Barcelona, España. 270 páginas.

Resumen ejecutivo

La investigación “Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural”, del Dr. D. Francesc Guillén Lasierra, aborda el importantísimo análisis de los modelos de organización y la función policial, que han caracterizado a las instituciones policiales de los Estados democráticos.

El autor describe en los 3 primeros capítulos, los modelos: Gubernativo, profesional y de Policía comunitaria. El cuarto capítulo desgrana aquellas estrategias que no constituyen, a juicio del autor, verdaderos modelos policiales, como son: La Policía orientada a la resolución de problemas, la Policía guiada por la inteligencia, la que sigue el modelo de tolerancia cero y la Policía de aseguramiento y de barrio.

Este análisis de modelos y estrategias no finaliza con la exposición de su aparición, rasgos y avatares; sino que el autor realiza finalmente una propuesta de futuro, con la propiedad que le otorga el haber realizado un profundo análisis de todos los modelos existentes. Por tanto, plantea el denominado “Modelo de seguridad plural”, de interés para todos los investigadores y profesionales de la seguridad, ya que marca un camino basado en la literatura científica y en la experiencia recogida en el ámbito de la actuación policial. Ciertamente, no es una reflexión limitada a la teoría –como él mismo lo indica-, sino que tiene consecuencias concretas en la actividad policial cotidiana.

Las organizaciones policiales prestan su servicio de manera permanente, sin tiempo para la reflexión sobre sus estructuras, cometidos y misiones; de ahí la enorme relevancia del análisis crítico de los modelos policiales, con el ánimo de desarrollar un mejor servicio al ciudadano, auténtico objetivo del trabajo policial.

1. Presentación

El libro que se reseña a continuación se titula: “Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural”, y ofrece un estudio profundo y detallado sobre los modelos policiales que han existido y que aún existen en muchas sociedades. Es un análisis necesario de una organización fundamental para la garantía de los derechos y libertades de todos los ciudadanos y una propuesta rigurosa del planteamiento de modelo a seguir en el futuro.

Su autor, el Dr. D. Francesc Guillén Lasierra, es un prestigioso profesional de la seguridad pública en el departamento del Interior de la Generalitat de Catalunya.¹ Ha compaginado esta función con la docencia en el campo del Derecho Constitucional y la Criminología en la Universitat Autònoma de Barcelona y la Universitat Oberta de Catalunya, y ha colaborado con el Consejo de Europa y el Foro Europeo de Seguridad Urbana (EFUS). De esta manera, sus atributos profesionales y académicos, le convierten en la persona más indicada para unir ambos puntos de vista en una obra sobre Policía y seguridad.

2. Estructura

El libro se estructura en un preámbulo y agradecimientos, un prólogo del director de la tesis doctoral, Dr. D. Juan Carlos Gavara de Cara, catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona, y una introducción del autor. La parte troncal se estructura en 5 capítulos donde se aborda el modelo gubernativo, el modelo profesional, la Policía comunitaria, presuntos modelos (estrategias que no constituyen auténticos modelos: Policía orientada a la resolución de problemas, Policía guiada por la inteligencia, la que sigue la corriente de tolerancia cero y la Policía de aseguramiento y de barrio), y finaliza con el modelo de seguridad plural, cerrando el trabajo con su correspondiente bibliografía.

3. Descripción de contenidos

3.1. Preámbulo, prólogo e introducción

El preámbulo describe el origen del estudio en 2011, como fruto de la docencia de la asignatura Policía y seguridad en el grado de Criminología de la Universitat Autònoma de Barcelona, y aparece una idea troncal que ya destaca el autor, a tenor de la cual los modelos policiales no son una cuestión teórica “sino que tenía consecuencias concretas en la actividad policial cotidiana”.

1 Comunidad Autónoma de referencia en España que ha desarrollado intensamente las competencias en materia de seguridad, justicia e instituciones penitenciarias.

El prólogo elaborado por el Dr. D. Juan Carlos Gavara, expone la madurez y la larga actividad investigadora del Dr. Guillén, que desembocó en la tesis doctoral del mismo título que el libro que se comenta. La trayectoria personal de su autor ahonda en esta consolidación y nivel académico y profesional, convirtiendo este libro en una “excelente obra de referencia, realizada desde la madurez intelectual, sobre los modelos de Policía que se han desarrollado en la sociedad contemporánea”.

La introducción aborda la misión de la investigación del autor, a saber, describir los modelos de Policía que han caracterizado a las organizaciones policiales, así como la función policial de mantenimiento de la seguridad desde la Revolución Francesa hasta el siglo XXI, analizando sus fortalezas y debilidades. Y además de este esfuerzo sinóptico, el profesor Guillén postula un nuevo modelo de futuro, que corona el título de esta obra: La seguridad plural.

Para ello, toma como referencia el triángulo sobre los elementos básicos en la Policía definidos por Dominique Monjardet: Instrumento que recibe órdenes del poder, servicio público que puede ser solicitado por los ciudadanos y una profesión con sus propios intereses y visión del mundo. Según el peso específico de cada elemento, se configurará el modelo gubernativo, profesional y comunitario. También es importante aclarar, antes de iniciar el estudio del primer modelo, que estos no aparecen en estado puro ni en un momento histórico puntual, sino que hay una tensión y una lucha interna cuyos grandes rasgos definirán el modelo establecido.

3.2. Capítulo primero: El modelo gubernativo. La Policía como un órgano dependiente del poder ejecutivo

En esencia, el modelo gubernativo cuenta con una Policía que actúa con dependencia directa del Gobierno, que es quien le da las órdenes de actuación y ante quien responde. Esta relación se produce dentro de un Estado con separación de poderes, principio de legalidad y garantía de los derechos ciudadanos.

La función policial es esencial e inherente, desde la creación del propio Estado, a la estructura política que rige una sociedad. El origen del modelo gubernativo se fija en la Revolución Francesa, y por ello, también se le denomina modelo francés, continental o tradicional. Se ha extendido a Italia y a Renania Norte-Westfalia en Alemania.

El objetivo del modelo es la defensa del orden político pero desde el respeto a los derechos de la ciudadanía.

La ley constituye un elemento fundamental de este modelo. Así, el cumplimiento estricto de la misma convierte a la Policía en mera ejecutora de las

órdenes del gobernante y no deja margen de decisión a los agentes, lo que garantizaría una igualdad en la aplicación.

Pero no es exactamente así, ya que el mantenimiento del orden acoge en su seno un margen de discrecionalidad basado en el objetivo último de defender el orden político general. De este modo, el cumplimiento de la ley es un principio que el modelo gubernativo ha de sostener para legitimar la existencia y las actuaciones de la Policía en los modernos Estados de derecho, pero su interiorización y su operatividad pueden modularse en grados muy diversos, en función de las consecuencias que su estricta aplicación pueda tener en el orden que el modelo está llamado a mantener.

Otro factor que tiene influencia en este modelo, es la lucha contra la delincuencia: Como afirma Foucault “sin delincuencia no hay Policía”. El miedo al delincuente es, a juicio del autor, la causa de la legitimación de la Policía y el objetivo destacado del modelo.

De estos rasgos surge la necesidad del control de toda la información relacionada con las actividades policiales (estadísticas principalmente) y la comunicación a los ciudadanos.

Como consecuencia de la principal característica del modelo de ejecutar órdenes, las organizaciones policiales suelen ser centralizadas, jerarquizadas, burocráticas y militares o militarizadas. Cuentan con unidades numerosas de orden público, y con un código deontológico externo (del poder legislativo o ejecutivo, pero no policial). El método de trabajo básico es la patrulla policial uniformada con presencia en la calle, sin perjuicio de la creación de unidades especializadas o de apoyo a las primeras.

Los controles sobre este modelo vienen del poder judicial y del poder político, además de los controles internos (unidades de asuntos internos). El control informal por parte de los ciudadanos no es esencial, pero sí puede llegar a influir en sus estructuras y en sus decisiones.

En definitiva, se trata de un modelo reactivo, vigilante y dedicado al mantenimiento del orden político. Por este motivo, el modelo gubernativo posee una gran dependencia del funcionamiento normal o anormal del sistema político vigente.

3.3. Capítulo segundo. El modelo profesional

Su nacimiento se fija en las primeras décadas del siglo XX en los Estados Unidos de América. Su principal impulsor fue August Vollmer, jefe de la Policía Local de Berkeley (California).

El principal mérito de este modelo fue reducir drásticamente la utilización de la Policía de forma arbitraria, interesada y sesgada; por parte del poder político.

Otro de los grandes méritos del modelo profesional fue sentar las bases para la consideración de la Policía como una profesión, la investigación empírica sobre la Policía y la futura ciencia policial.

Los mecanismos para llegar a esa profesionalización, fueron el establecimiento de unos procesos selectivos objetivos, la formación inicial y continua de calidad, la tecnificación y motorización de patrullas, la especialización elevada, los protocolos de actuación policial, las respuestas rápidas a los servicios policiales, la exigencia de un código ético estricto con el objetivo de ganar prestigio y el reconocimiento social (obtener autoridad a través del conocimiento).

Para este modelo, la lucha contra la delincuencia es fundamental, como consecuencia ineludible del estricto cumplimiento de la ley. No queda tan clara su actuación en cuestiones menores y administrativas. No obstante, también se reconoce que la delincuencia depende de múltiples causas y de factores de índole individual, psicológico, sociológico y comunitario; sobre los que la Policía tiene poca o ninguna influencia.

Como rasgos definitorios finales, los controles de la acción policial son de tipo interno (asuntos internos), rechazando injerencias externas que desconocen la profesión policial. Por otra parte, la ciudadanía no es relevante, salvo por la necesidad de ganarse su reconocimiento para obtener información y para aconsejarles en aspectos preventivos para reducir la delincuencia.

3.4. Capítulo tercero. La Policía comunitaria o la Policía como servicio público de seguridad

Este modelo es al que más espacio se le dedica en el estudio, debido a la complejidad que plantea definir a la Policía como comunitaria. Su referente más destacado es la Policía Metropolitana de Londres, creada por Sir Robert Peel en 1829.

El autor propone como una mejor definición, la de Policía de servicio público, con el objetivo de destacar su fundamento y de clarificar que sus principales rasgos son: Que el cumplimiento de la ley se obtiene del consenso ciudadano, de la aceptación social y de la prevención; manteniendo el uso de la fuerza y de la imposición del orden como últimos recursos, reduciéndolos al mínimo y agotando todo el diálogo y las posibilidades existentes.

En este modelo, el cumplimiento de la ley es instrumental, para demostrar la imparcialidad de la Policía y para cumplir el objetivo fundamental, que es mitigar las inseguridades de la ciudadanía. La comunicación con el público es clave, así como la gestión de la diversidad social, de las minorías y de los conflictos. Es una organización dinámica, flexible y plural; de ahí la importancia de la selección del personal y de su formación inicial y continua. La selección debe buscar un perfil de policía más flexible y polivalente. La formación, aunque no tiene una tendencia tan acusada hacia la especialización como los modelos burocrático y profesional, sí profundizará en saber tratar y abordar los fenómenos sociales que se le presenten (y no tanto en especialización técnica y organizacional).

Una organización policial de servicio público, contará con policías generalistas con buena formación, una fuerte descentralización de la toma de decisiones operativas y una organización operativa que favorezca el contacto con el público (patrullas a pie, oficinas desconcentradas, redes sociales); así como un uso razonable de la tecnología, sin perder de vista que su objetivo es mejorar el servicio a la ciudadanía.

Como característica del modelo también se encuentra la importancia del control informal por parte de los ciudadanos, y no tanto por parte de los formales jurisdiccionales.

Las tensiones del modelo estriban en la dificultad de enfocar a la comunidad a la que se dirige, los cambios e indefiniciones (sociales y policiales), así como el riesgo de traspasar el peso de las decisiones policiales al público, cuando estas pueden ser tendenciosas o espurias y, por tanto, provocar el incumplimiento de la ley por parte de la Policía.

3.5. Capítulo cuarto. Los presuntos modelos: La Policía orientada a los problemas, la Policía guiada por la inteligencia, la tolerancia cero y la Policía de aseguramiento y de barrio

En este bloque, el profesor Guillén expone 4 “presuntos” modelos policiales más. Con ello, argumenta y desmonta los motivos por los cuales no se trata de auténticos modelos, sino variantes o estrategias policiales.

La Policía orientada a la resolución de problemas (POP), es una construcción del jurista y profesor Goldstein en la década de los 70 del siglo pasado. Tiene como referencia el modelo de Policía comunitaria, ya que se centra en la idea de proporcionar un servicio que mejore la calidad de vida del ciudadano, respondiendo a sus problemas cotidianos. La ley es instrumental para dicho fin.

Por su parte, la Policía guiada por la inteligencia, que se desarrolla en Inglaterra y Gales a partir del año 2000, debe su aparición principalmente

a la mayor capacidad para obtener información y procesarla de forma adecuada, así como a la necesidad de combatir la delincuencia de manera más eficiente. Es considerada por el autor como una variante del modelo profesional, ya que coinciden especialmente en la importancia de la aplicación de la ley, en la tecnificación y en la organización jerarquizada.

La tolerancia cero fue una política puesta en marcha en Nueva York a partir de 1994, por el alcalde republicano Rudolph Giuliani, basada en los planteamientos propuestos por su jefe de Policía William Bratton, a partir de la teoría criminológica de las ventanas rotas formulada por Wilson y Kelling. Su planteamiento fue aplicar la ley de manera estricta e ineludible, en los lugares identificados como desordenados (con mayor número de incidentes), para conseguir la disuasión de los hipotéticos futuros infractores o delincuentes. El autor considera esta estrategia como parte del modelo profesional, pero añadiendo la importancia de la lucha contra las infracciones menores que este primer modelo apartaba de sus cometidos. Coincide en una mayor descentralización de toma de decisiones y en una atención al mantenimiento del orden.

Finalmente, la Policía de aseguramiento y la Policía de barrio, aparecen en Inglaterra y Gales en este siglo XXI, basándose en la teoría de los desórdenes (aquellos delitos que generan inseguridad en el ciudadano). Son una vuelta a la Policía comunitaria de la Policía Metropolitana londinense del siglo XIX.

Para el profesor Guillén, ninguno de los planteamientos anteriores ofrece una nueva fuente de legitimación de la Policía y, por ende, no entraña un nuevo modelo, más bien son estrategias, reformas policiales o metodológicas.

3.6. Capítulo quinto. Hacia un modelo de seguridad plural

En el capítulo final, el autor postula un modelo de futuro que incorpora lo mejor de cada estrategia expuesta, para que sirva de referencia a profesionales e investigadores de las organizaciones policiales. En él, la Policía tiene un protagonismo específico, no obstante que la seguridad privada cobra relevancia y que la ciudadanía se posiciona de manera significativa en los asuntos públicos. Aquí ya se habla de seguridad y no solo de Policía. La idea de servicio público hacia el ciudadano sigue siendo la legitimidad, que es la que fija las prioridades (a través de sus representantes elegidos democráticamente) y valora las intervenciones policiales. La misión de la Policía ha de tender –sin perder de vista la delincuencia–, a la seguridad subjetiva de la ciudadanía. Por su parte, la seguridad privada y la ciudadanía, tienen más sentido en la prevención del delito.

La criminalidad transfronteriza y las nuevas tecnologías, son factores que modularán de manera importante los actores y los objetivos de la seguridad plural.

El planteamiento de las organizaciones policiales va encaminado más en el sentido de permitir un margen de discrecionalidad a los agentes de aplicación de la ley, pero sin arbitrariedades ni decisiones injustificadas. También es importante incardinar esta labor en organizaciones planas y ágiles. En palabras del Dr. Guillén:

“Un nivel operativo, uno de supervisión, uno de dirección operativo y otro de dirección estratégica. Con especialización en ámbitos que lo requieran, pero evitando burocratizar en exceso a la organización. La selección y la formación policial requerirán de nuevas habilidades que, sumadas a las ya exigidas, permitan versatilidad para atender las exigencias cambiantes de la sociedad”.

El autor es claro a la hora de comulgar con Donnelly en la necesaria gobernanza de la seguridad, incluyendo factores como: Rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, capacidad de respuesta, equidad y el principio de legalidad.

El modelo de seguridad plural puede tener desarrollos desiguales en función de los recursos y los grupos que integren la sociedad. La problemática internacional también afectará este modelo.

Como cierre se establecen 2 claves: La prevención por parte de la propia ciudadanía, responsabilizándose de la seguridad; y la capacidad de confluencia de todos los actores (Policía, seguridad privada, ciudadanía), generando sinergia en la seguridad de todos.

4. Análisis de contenido

El contenido de este estudio es valioso por la originalidad en la descripción y por la clasificación de las organizaciones policiales. 3 modelos básicos, una serie de estrategias de trabajo y un modelo de seguridad plural de futuro. Sencillo y clarificador a la vez.

El autor describe cada uno de los diferentes modelos en atención a su origen, a la intensidad en el cumplimiento de la ley como objetivo, a los fundamentos del modelo, a la prioridad de la lucha contra la delincuencia como misión policial, a la ciudadanía como objetivo prioritario o no, al tipo de organización policial, y a la existencia de controles de la acción policial, externos o internos.

El modelo gubernativo se centra en las personas, el profesional en la organización y el tercero en el servicio público y la ciudadanía

A partir de ahí, el profesor Guillén se pregunta si las nuevas políticas de seguridad pueden ser impulsadas por viejas organizaciones policiales. Estas estructuras se encuentran muy jerarquizadas, son burocráticas y fueron pensadas para ejecutar; de manera que el autor duda de su capacidad para prevenir y dialogar, aunque cada una incorpora mejoras que sirven a su modelo futuro.²

De cara las propuestas más interesantes del autor, el primer cambio en la organización policial debe provenir de la selección de personal. Las cuestiones sobre altura, edad, etc.; deben acompañarse de nuevos conocimientos (más sociales), habilidades (dinámicas de grupo, comunicar, escuchar) y valores. Todas ellas son necesarias para prevenir, dialogar y trabajar en equipo.

La formación es el siguiente paso. Ésta debe ser plural (en contenidos y profesorado), muy participativa, que promueva el criterio y la toma de decisiones por parte de los agentes de base y que afronte el vacío entre la organización y la formación, entre lo que se aprende en la Academia (la expectativa profesional) y lo que el trabajo cotidiano ofrece. También debe ofrecer herramientas para la gestión de conflictos, que los policías aprendan a vivir en la controversia (sin soluciones matemáticas o ganadoras).

La organización no es un fin en sí mismo, más bien es la ciudadanía. El objetivo es ofrecer un servicio público, que evolucione a medida que la sociedad cambia dentro del marco de la legalidad.

De este modo, la organización policial establecerá pocos protocolos, fomentará el criterio y la responsabilidad, el buen uso de la discrecionalidad, la planificación y la previsión de escenarios posibles, así como la denominada justicia procedimental interna (Tyler).

Es imprescindible fomentar la diversidad tanto interna entre policías y no policías, como externa entre el público plural que cuenta con necesidades diversas y actores diversos.

Los indicadores de eficacia ya no pueden ser solamente las multas, los detenidos, las encuestas de victimización o de satisfacción. Para responder adecuadamente, se plantea la necesidad de la territorialización de los problemas para poder dar una solución concreta.

2 Uno de los estudios más destacados y actuales que refuerza los argumentos del profesor Guillén, es el proyecto europeo IMPPULSE (Improving Police/Population Understanding for Local Security) del año 2015, impulsado por el Foro Europeo de Seguridad Urbana (EFUS). En él participó la ciudad de Barcelona y tenía como objetivos promover las buenas prácticas de colaboración de la Policía con la ciudadanía, evaluarlas y difundirlas a nivel europeo e internacional.

La Policía es un servicio esencial cuyo trabajo se desempeña de forma frenética y continua durante las 24 horas del día, los 365 días del año. En numerosas ocasiones, la propia organización, los servicios públicos, los responsables políticos, los técnicos y toda la ciudadanía; deben ofrecer una reflexión pausada, teórica y académica, pero sin perder el pragmatismo. Esa es la visión y los argumentos del profesor Guillén Lasierra, conocedor de los entresijos de la Policía y de los mecanismos y engranajes que deben cambiar y que todos debemos afrontar para conseguir un servicio público eficaz y de calidad.

José Martínez Espasa
Doctor en Criminología por la Universidad de Valencia
Profesor colaborador del Instituto Valenciano de
Seguridad Pública y Emergencias
Intendente principal de la Policía Local
Ayuntamiento de Dénia (Alicante-España)