

## LA POLICIA DE PROXIMIDAD EN EUROPA

MAXIMILIANO LASEN PAZ

Coronel (R) de la Guardia Civil

LOS analistas, en la explicación del aumento de la delincuencia y sentimiento de inseguridad, introducen aspectos que apuntan al importante cambio social, consecuencia de la explosión de la sociedad industrial hacia la sociedad de la información y la comunicación, en que se han multiplicado exponencialmente las relaciones gracias al acortamiento de las distancias y de los tiempos facilitado por las nuevas tecnologías, pero este desenvolvimiento social vertiginoso ha traído consigo también un incremento brutal de los riesgos asociados a la aceleración de las tecnologías y de los intercambios como pone de relieve Ulrich Beck, fenómenos que afectan a todo el globo, temas de debate sobre la mundialización, pues los ámbitos locales se ven afectados por decisiones tomadas en otras regiones del mundo y viceversa, asuntos locales, como el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York, han conmocionado al mundo. Superada la era postcapitalista, post-industrial, postmoderna, postsocialista de los Bell, Lyotard, Touraine, Inglehart y otros sociólogos, filósofos y economistas... en la que vislumbraban y nos anunciaban ya en los años setenta los tiempos que se avecinaban, hoy vivimos, pues, la existencia "glocal": global y local, simultáneamente.

Las migraciones, bolsas de exclusión, paro, trabajo precario, tráfico ilícitos, terrorismo... son inmediatos y se desarrollan también en el primer mundo, los espacios se han clausurado por las masas de viajeros que se desplazan a los países en vías de desarrollo, y por la emigración desde estos países hacia los desarrollados, pero también viajan con fluidez, no sólo los capitales financieros, sino las drogas, las mafias que explotan la prostitución o a los emigrantes, y los sicarios que asesinan a los deu-



dores, o viajan sin moverse del domicilio los pedófilos que se sirven de Internet, por donde circulan instantáneamente también otros tráfi-cos ilícitos... Así, junto a los riesgos tecnológi-cos, alimentarios, sanitarios, ambientales, meteorológicos... de la sociedad del riesgo, se configura un panorama en el que las amena-zas se han multiplicado y, por tanto, las oportu-nidades de demandar a las instituciones poli-ciales las intervenciones que garanticen su tranquilidad y su seguridad. Intervenciones que desbordan las capacidades de la organi-zación policial, anclada en un diseño burocrá-tico que no responde a la agilidad, flexibilidad y rapidez con que se suceden hoy día los acontecimientos. La policía sola no puede evi-tar los delitos, su futuro depende de la pública cooperación.

Las instituciones y cuerpos policiales mejor liderados han respondido antes a los cambios, aprovechando sus experiencia, sus potencia-les de innovación... pero aún así resultan insu-ficientes, además de que una gran parte del colectivo policial tiene poca capacidad de renovación y de movilización por edad y estatus, y otras instituciones surgen para suplirla o completar su esfuerzo (voluntariado, patrullas ciudadanas, guardas privados, tecnologías de seguridad...) y todo ello en un momento en que se cuestiona el estado del bienestar para ser sustituido por el estado mínimo, pero cuya función primordial es precisamente la de dar seguridad a bajo coste, lo que trae consigo el "outsourcing" en materia de seguridad, descar-gando sobre los ciudadanos parte del peso, en base a un nuevo pacto en el que asuman res-ponsabilidades, que eran vigentes en la socie-dad rural, de control social. Son los consejos de seguridad, el "neighbouring watch", los equipos mediación de jóvenes franceses, el ciudadano alemán asociado a la policía por horas... y, en definitiva, el desarrollo y puesta a la moda del concepto de policía de proximidad que recoge la vieja idea de R. Peel (1) del ciu-dadano en uniforme de policía, incluye acep-ciones como la de policía de barrio, patrullas a pie, prevención del delito, orientación de la actividad policial a la resolución de problemas, hacia la comunidad, relación comunidad/poli-cía.

Stanfields (2) considera que la actividad poli-cial es una estructura social diferenciada que

tiene, al menos, tres formas que, combinadas, constituyen "el espectro policial", que comienza con el policía vigilante, que surgió en la era agrícola, continúa con el policía público de las clases medias de la sociedad industrial y culmina con el policía privado, por-que la policía pública resulta incapaz de pro-veer los servicios que la sociedad de la infor-mación requiere. Y los programas de "community policing" desarrollados por la poli-cía pública aunque parecen ser una solución original para satisfacer las necesidades de las comunidades de la información actuales, están basados en el policía vigilante que utili-zaban las comunidades tradicionales de gran-jeros para asegurar el orden social. Por lo que, para satisfacer las necesidades de seguridad que reclaman las sociedades actuales de la información, comenzando por las modestas de los pobres (sic), progresando a las considera-bles de las clases medias y culminando con las enormes necesidades de las élites, no pue-den ser satisfechas por una sola clase de acti-vidad policial, se necesita -afirma- "una sutil combinación de formas de policía: vigilante, pública y privada que cubran por completo el espectro policial".

Ferrerira (3) establece tres modelos de "community policing" de los que extraer el tipo y modelo de actividad policial que soportaría una comunidad concreta, una vez definido el papel que se desea que cumpla la policía en la sociedad:

- Policía de prevención del delito y preser-vación de la paz pública, en que la policía debe asegurar la cooperación activa de la comunidad, que dirige y controla las acti-vidades de la policía.
- Policía de comunicación, en que los poli-cías, portadores de un sentido de tradi-ción, son agentes de consenso para que las comunidades sean más cooperativas, e interactúan con sus conciudadanos para que provean a su propia seguridad.
- Actividad policial que hace comunidad, el policía hace ingeniería social, penetra en todos los aspectos de la sociedad y desa-rrolla unas relaciones personales influyen-tes, dando forma a unas obligaciones que ayudan a construir la comunidad.



En la década de los noventa aparece, pues, mucha teoría para una manera renovada de actividad policial, más coherente con la sociedad democrática, que da lugar a una variada gama de dispositivos policiales que tienen varios principios en común, que Jesús de Miguel (4) reduce a cuatro: descentralización organizativa, orientada a la resolución de problemas, la población es quien define las prioridades de la policía, que ayuda a la población a resolver sus problemas y a prevenirlos. Dispositivos que comienzan a ser implantados para dar respuesta a las situaciones de inseguridad, de violencia latente o manifiesta en áreas cada vez más extensas, que ya no se circunscriben a los barrios periféricos de las grandes urbes o a los centros urbanos deteriorados. Dispositivos que tratan de paliar el abandono, la exclusión, la crisis económica, de valores que arrastra consigo el cambio social vertiginoso, del que la globalización es su expresión última, y que se centran sobre la pequeña delincuencia y las incivildades del medio urbano europeo. Dispositivos más desarrollados en el norte europeo con más influencia anglosajona y con una ciudadanía más independiente frente al Estado.

El mundo anglosajón presenta tradicionalmente una mayor resistencia frente al poder institucionalizado, portar armas como signo de independencia entre los americanos, la carencia de documento de identidad, la responsabilidad ciudadana por su propia seguridad y su control de la fuerza policial descentralizada son pautas que conservan como defensa de su derecho a la autonomía personal, algo que nos recuerda a los vecinos comisionados en Santa Hermandad por los Concejos para perseguir los crímenes y delitos de la comarca o la creación de la Milicia Nacional por la Constitución de 1812 entre el vecindario burgués primero, popular después, para conservar el orden público en las localidades, disuelta al deslizarse hacia posiciones políticas democráticas, y sustituida por la fuerza policial profesional centralizada y permanente de la Guardia Civil, una gendarmería expresión del desarrollo del Estado liberal moderno (5).

La evolución de la policía del Reino Unido, no es la evolución de la "community policing", concepto americano de policía comunitario

surgido en los años sesenta, ni es tampoco el de la policía de barrio, pues el policía de condado inglés era un ciudadano en uniforme, del mismo medio social que la población a la que da seguridad. Pero en los años setenta se recibe y difunde el concepto americano: policía suave, proactiva, en contacto, descentralizada, orientada a la resolución global de los problemas, en la lógica del compromiso con su comunidad, que se incorpora para recuperar la buena imagen y legitimidad perdida.

Con una población de 58.744.000 habitantes en 244.046 km<sup>2</sup> y 140.000 efectivos policiales, suponen un policía por casi 2 km<sup>2</sup> y 420 habitantes (6). La policía inglesa, reducida a 43 Cuerpos (había 123 hasta 1964) de condado y la Metropolitana, ha sufrido una transformación en profundidad, en ruptura con el modelo tradicional de Peel, a causa de factores externos como el incremento de la delincuencia, la disminución de la tasa de esclarecimiento, el terrorismo irlandés, los movimientos sociales y el peligro de politización partidista; así como factores internos debidos al incremento de efectivos, la complejidad creciente de las tareas que lleva a la especialización, la consolidación de la jerarquía y la motorización de los servicios con la lógica de la intervención.

Así a principio de los ochenta sólo el 50 por 100 del personal trabajaba fuera de la comisaría, la patrulla constituía 1/3 de la actividad total, que realizada en vehículo limitaba el contacto habitual con la población, traducida en una vigilancia mecánica que prioriza lo operativo y la reacción, medidos por el tiempo de respuesta y el número de detenciones, en detrimento de la acción preventiva. Proliferaron las unidades especializadas (lo mismo ocurrió a la Guardia Civil en este período) con un retorno a la policía criminal, valorizando la lucha contra el delito, "crime fighter".

El informe Scarman (1982) propugna las reformas para restaurar la confianza del público, condicionando la recuperación de la eficacia y la legitimidad a una acción policial proactiva bajo control de la comunidad. Las políticas de seguridad del PACE (The Police and Criminal Evidence Act-1984, revisado en 1991) para la cooperación entre la policía el público se imponen mediante un mecanismo de consulta. Se establece la policía comunitaria, "community policing", sobre tres pilares:



- Uso amplio de la patrulla a pie, con afectación de agentes a un sector determinado.
- Desarrollo de la coparticipación en materia de prevención del delito.
- Organización a nivel local de estructuras y procedimientos para consulta de la población.

Sin embargo Reiner es crítico con el impacto de este mecanismo en la cultura y organización de la policía británica (Reiner-1992, pp. 225-232).

Se pone en marcha el NMP (New Management Public), política liberal sobre los servicios públicos, de recorte de gastos y estigmatización del Estado Providencia, con la pretensión de la mejora de la calidad de los servicios. En 1993, el Libro Blanco (Police Reform) todavía insiste en el control de la gestión de los efectivos, el aligeramiento de estructuras de la organización interna, la introducción de una mayor flexibilidad en los métodos de trabajo y una mayor implicación de las autoridades locales en la prevención de la delincuencia. Para Morgan y Newburn (7) las propuestas del Libro Blanco (Planes de Seguridad a nivel nacional y de las localidades, Fuerza nacional de policía y regulación de la seguridad privada) deben de incluir un proceso de consulta y participación pública para lograr tres cosas: que la opinión pública vuelva a ser considerada un criterio esencial de éxito, que fomentaría un debate público sobre el interés de las propuestas, y ayudaría a forjar la cooperación entre la policía y la comunidad, esencial para toda actividad policial efectiva y esfuerzo de prevención del delito.

En 1985 se establecen cuatro objetivos para los PCCGs (Police Community Consultative Groups, que en 1991 son unos 500 con 10.000 a 15.000 miembros), formados por representantes de la policía, concejo, asociaciones de residentes y minorías étnicas:

- Mejorar la articulación policía/comunidad.
- Mejorar el conocimiento de los "consumidores" por la policía.
- Mejorar la gestión de conflictos.
- Potenciar la prevención de la delincuencia por iniciativas locales.

En 1995 se establece la prevención situacional erigida en política pública, frente a la prevención social en base a la intervención sobre el entorno socioeconómico de los problemas de delincuencia, mediante el análisis y la acción a nivel de la víctima que presupone el desarrollo de relaciones privilegiadas entre la policía y la comunidad.

Desde 1982 la "neighbourhood watch", la vigilancia vecinal, tiene un papel central de la comunidad en la prevención delictiva, sensibilizando a los habitantes en cuestiones de seguridad, favorece el sistema de control social informal mediante la solidaridad, la vigilancia y la proximidad (en 1994 alcanzan 115.000 experiencias que engloban 5 millones de hogares y en 1997 son 143.000 los dispositivos cubriendo 6 millones de hogares). Se desarrollaba en cuatro acciones principales sin ninguna estructura de organización o coordinación:

- Formación de redes de vecinos vigilantes.
- Identificación de los propietarios.
- Realización de encuestas de seguridad.
- Desarrollo de campañas de prevención en las poblaciones locales.

El "policía de proximidad," "community constable", supone presencia más importante sobre el terreno, en pequeños puestos de policía permanentes o móviles en los barrios, todo el día o en determinadas horas. Patrullas a pie. Afectación de agentes a la misma zona geográfica con la misión de mantener buenas relaciones con la población, sin intervenir en la represión. Solucionando pequeños incidentes de vida cotidiana, se integran con la población local. Su eficacia es limitada al ser afectados durante un tiempo excesivo, desarrollando tres estilos de comportamientos correspondientes a tres papeles distintos: agente de relaciones públicas de la policía, educadores de calle hacia los jóvenes y vecinos y "espías" que proporcionan información (8).

Para apoyar el sector comunitario y de voluntariado con investigación y evaluación de la función local policial cuentan con el VCRS (Sección de investigación para la comunidad y el voluntariado), una sección de la dirección de Estadística del Home Office, que provee desde 1994 a través de la LOVAS (Encuesta



de la Actividad Local Voluntaria) de información sobre la actividad de las organizaciones y actividad de los voluntarios locales en Inglaterra. Otro instrumento de evaluación nacido en 1998 es el CCRPs (Cooperación para la Reducción del Delito y el Desorden) que comprende a funcionarios y autoridades de policía, autoridades sanitarias y comités de "probación" cuyo trabajo en un ciclo trienal se traduce en una auditoría local sobre el delito y el desorden, la encuesta local sobre sus contenidos y la formulación, implantación y dirección de una estrategia basada en los problemas evidenciados en la auditoría. Asimismo divulgan la manera práctica de desarrollarla para los que realicen este tipo de trabajo cooperativo a nivel local y efectúan un análisis de los diferentes modos de trabajo cooperativo respecto a los dispositivos de vigilancia vecinal (neighbourhood warden schemes) (9).

Aunque descentralizada, la policía inglesa cuenta pues con apoyos centralizados, además de las herramientas estadísticas (10) como la ACPO (Association of Chief Police Officers), organismo de consulta, las circulares con las recomendaciones del Home Office, que selecciona a los Jefes de Policía, Cuerpos nacionales de información, la información de gestión informatizada del rendimiento de los cuerpos policiales está también centralizada y sirve para obtener los criterios para la certificación de eficiencia del gasto y del servicio por la Comisión (Central) de Auditoría y un Plan Nacional anual de objetivos y prioridades del Home Office, además de fuerzas especiales de reacción centralizadas.

Hipoteca la "neighbourhood watch" el individualismo militante, la localización de las habitaciones que impiden una vigilancia eficaz, la elevada tasa de cambio de domicilio, la dificultad de diferenciar entre visitantes y sospechosos delincuentes y el hábitat pendular (trabajo/casa/ocio/compras). La falta de implicación de la población por la policía de proximidad y la diversidad de los problemas presenta dificultades de su aplicación sobre el terreno. La policía de proximidad apunta el carácter cada vez más disciplinado de nuestras sociedades que favorece el control social. Es un artificio utilizado por las policías confrontadas al malestar urbano, que oculta de hecho la naturaleza política y represiva de la

policía histórica, constituyendo un modelo de policía intensiva.

El informe Patten para Irlanda del Norte (proyecto de 7.500 policías para 1.675.000 habitantes en recambio de los 13.000 de entonces), de abril de 1998, recoge y presenta los argumentos de proximidad característicos de la "community policing" anglosajona que precisa una policía que sustituya a la RUC (Republic Ulster Constabulary), de mayoría protestante y beligerante gubernamental en el conflicto, lo que se critica en el preámbulo con que "la identificación de policía y Estado es contraria a la práctica policial en el resto del Reino Unido", lamentado por muchos agentes que se han visto como guardianes de la nacionalidad, convertidos en símbolos de opresión para una parte de la población (punto 1.3).

Recuerda que el objetivo principal de Robert Peel, que permanece aún, es "la prevención del delito más que la detección y el castigo de los ofensores". El concepto recurrente en las discusiones fue el de "police accountability" a la ley y la comunidad (punto 1.12), responsabilidad ante la ley y los ciudadanos, "accountability" que supone "crear una real coparticipación entre la policía y la comunidad, instituciones gubernamentales, ONG, familias, ciudadanos. Coparticipación basada en la apertura y la comprensión, en la cual la policía refleje y responda a las necesidades de la comunidad" (punto 1.16), doctrina de los fundadores de la Metropolitan Police de Londres de 1829. En el capítulo 7, "policing with the community", prefiere esta formulación debido al "uso frecuente e indiscriminado" de la "community policing", que ha devaluado este concepto, y porque expresa mejor a "la policía trabajando con la comunidad, la comunidad también participando en su propia policía, y los dos trabajando juntos, movilizando recursos para resolver los problemas que afectan a la seguridad pública en el largo plazo, en vez la policía, sola, reaccionando a corto plazo a los incidentes cuando sobrevienen", lo que traduce en una serie de recomendaciones prácticas sobre la coparticipación, la policía de vecindad como centro del trabajo policial, patrullas que conozcan y sean conocidos, por su nombre, de los residentes. Orientados hacia la resolución de problemas al estilo del método SARA (Scan-Analyse-Respond-



Assess). Organizando la escucha atenta de los problemas del ciudadano. La atención policial con la comunidad es un trabajo duro, exige ajustes a la organización, en las estructuras, la dirección y un adiestramiento específico. En su criterio no se debe separar la función de "community policing" de las otras funciones policiales, optando por un descentralizado, pero unitario, servicio policial, que tenga una composición de su personal similar a la de la población.

Entre las recomendaciones del informe para asegurar la proximidad, la 35: "los Consejos de Distrito de Coparticipación Policial (DPPB) se tendrán públicos una vez al mes, con procedimientos que permitan a la población plantear cuestiones al Consejo y, a través de la presidencia, a la policía.", la 36: "El servicio de policía dará los pasos necesarios para impulsar su transparencia", 44: "el servicio de policía con la comunidad será el centro la función del servicio policial y el corazón de la función de cada comisaría", 45: "Cada vecindario (o área rural) tendrá un equipo dedicado a policía con responsabilidad individualizada para el servicio en su área", en la 46 dispone que el destino en su área durará de 3 a 5 años, llevará el nombre sobre el uniforme y el de la localidad de la que son responsable, en la 48 que patrullarán a pie siempre que sea posible. 49: "los equipos de policía de vecindad serán autorizados para determinar sus prioridades locales y sus propios objetivos, dentro del conjunto del Plan Nacional de Policía y en consulta con los representantes de la comunidad", 51: Los miembros del DPPB y otros líderes de la comunidad podrán acudir a cursos de adiestramiento policial en técnicas de resolución de problemas".

Irlanda cuenta con la Garda Síochána (Guardianes de la paz) como cuerpo policial desde 1922, que depende del Ministerio de Justicia y dispone de 11.450 efectivos para atender una población de 3,681 millones y una extensión de 70.280 km<sup>2</sup>. Por tanto un policía por 322 habitantes y por 6,1 km<sup>2</sup>.

Su organización policial territorial es en 6 Regiones, que se dividen en Divisiones, éstas en Distritos, éstos en Subdistritos, que pueden tener Puestos de 3 a 100 Guardas, y Subpuestos a cargo de un solo Guarda que dependen administrativamente del Puesto (es

el tipo de Punto de Contacto que la Guardia Civil podría seguir manteniendo en pequeñas localidades o en los lugares donde ha retirado el Puesto), en total cubre el país 703 puestos. Cuenta la Garda con 1.744 empleados civiles a tiempo parcial o completo para tareas administrativas y logísticas (11).

El sistema de policía de proximidad implantado, típico anglosajón, es el de la "vigilancia vecinal" (neighbourhood watch), programa de prevención de la delincuencia que pretende la cooperación activa de la comunidad local mediante la observación y la información de actividades sospechosas. La comunidad acepta, así, una responsabilidad sobre la delincuencia en su habitat. Estableciéndose una corresponsabilidad entre la Garda y la comunidad para prevenir el delito y ayudar a crear un mejor entorno en el que vivir.

La iniciativa para establecer este dispositivo puede proceder de la comunidad o del interés de la propia Garda. Luego se procedería a una reunión de los interesados para examinar las tendencias delictivas y la manera en que los residentes pueden ayudar a la Garda. Y se señalan o eligen los agentes para desarrollar el dispositivo de vigilancia vecinal, cuya implantación sigue los siguientes pasos:

- Se examinan todas las casas y urbanizaciones del área.
- Si el resultado del examen indica que se cuenta con recursos suficientes para establecerlo, se propone a la División, quien decide finalmente el establecimiento o no del sistema de vigilancia vecinal en un área bien delimitada.
- Una vez aprobada la implantación, en una sesión pública se selecciona y designan los coordinadores para varias calles o zonas. El primer papel de los coordinadores es servir de punto de primer contacto para los miembros del dispositivo, recibir y difundir información y reclutar nuevos miembros. A través de ellos se pueden poner en marcha otros proyectos. Los coordinadores sostienen reuniones periódicas con objeto de discutir las iniciativas que ponen en marcha.
- La Garda provee de información a cada residente que se adhiere al "neighbour-



- hood watch" y de un local de la Garda que sirve de base para cada dispositivo.
- Este dispositivo de vigilancia vecinal provee de una estructura a través de la cual la población local puede cooperar con la Garda de una manera real y efectiva para su propio beneficio. Hay unos 2.601 dispositivos implantados que cubren casi 400.000 hogares en el país.

Otro dispositivo de proximidad, una derivación del anterior, es la "Community Alert", programa de seguridad de la comunidad sostenido por el Ministerio del Interior y el Departamento de Salud de la Infancia, organizado por grupos de voluntarios de la asociación "Muintíre" con la Garda. Su objetivo principal es que la población local se haga más cuidadosa respecto de la necesidad de preservar la calidad de vida de los miembros de su comunidad, en particular de los más vulnerables, debiendo avisar y alertar de la presencia de cualquier persona o vehículo sospechosos e informar a la Garda. Consideran que los sistemas de alarma no pueden sustituir al contacto humano y su éxito, a largo plazo, lo ponen en impulsar el interés de la población local en las necesidades de su entorno. Community Alert se preocupa de crear y mantener una atención sobre la comunidad con el propósito de mitigar el miedo y reducir la sensación de aislamiento, cooperando con el vecino y otras instituciones u organizaciones de la comunidad, recomendando que a los que viven en un área de Comunidad en Alerta que tomen contacto con la Garda local o algún miembro de su comité, para lo que ofrecen sus teléfonos de contacto o el 112.

Así pues el concepto de proximidad irlandés es el de la comunidad, responsable también de su seguridad, que busca a la institución policial, que está allí, que no es distante y que colabora, tanto de manera inmediata, como prestando el apoyo de sus unidades especializadas que tienen la base en el Distrito o unidades de superior nivel.

Los países nórdicos siguen la misma pauta anglosajona con respecto al concepto de proximidad policial, y dado el alto grado de difusión cultural en torno al Báltico, Finlandia y Dinamarca cooperan desde 1998 a la formación de las policías Estonia, Letonia y Lituania,

existiendo una cooperación policial y aduanera establecida en 1984, la PTN, reforzada en 1996 y 98 entre los países nórdicos.

En Suecia la policía depende del Ministro de Justicia y el Consejo Nacional de Policía (NPB) es la autoridad administrativa central desde 1-1-1999 del servicio de policía, lo inspecciona y debe desarrollar en detalle los objetivos y orientaciones que el Parlamento y el Gobierno establezcan para el trabajo policial, comunicándose a la organización policial, que cuenta con 21 Distritos de policía, uno por cada Condado, al mando de un jefe de Policía del Condado, subordinado al Consejo del condado que designa el Gobierno. Esta Autoridad de policía puede incluir un Consejo de Policía de Proximidad y otros cuerpos para consulta y cooperación entre la Autoridad y otras autoridades o el público (12).

Según datos de 31-12-1998, cuenta con 16.429 funcionarios policiales, de los cuales 6.209 (37,7 por 100) son funcionarios de Community Police, cuyo modelo está en expansión. Cuenta con otros 5.552 funcionarios no policiales para tareas administrativas y logísticas. Con una superficie de 449.960 km<sup>2</sup> y 8.892 millones de población, resulta una tasa un policía por 27,4 km<sup>2</sup> y por 541 habitantes.

En su trabajo, la policía debe observar y considerar las demandas y peticiones de los que viven o trabajan en el distrito policial. La policía debe de desarrollar y escoger formas de trabajo que contribuyan a una cercana y buena relación con el público. La policía debe de garantizar su disponibilidad y visibilidad. Debe esforzarse en dar a los ciudadanos asesoramiento y soporte, en particular dar información necesaria a quien has sido víctima de un delito. Las autoridades de policía formularán sus objetivos operativos basándose, además de en las prioridades y orientaciones del Gobierno y los desarrollos y definiciones al respecto del Consejo Nacional, en el análisis de la situación de los problemas locales, pudiendo distribuir sus recursos y adaptar sus operaciones de acuerdo con las condiciones locales y los cambios que ocurran. Lo cual supone que la competencia que existe a nivel local puede utilizarse adecuadamente y que la influencia de los ciudadanos queda más fortalecida. La autoridad de policía decide sobre la organización en general, la distribución de la



policía del distrito en áreas policiales o en áreas de policía de proximidad, lugar de los cuarteles y distribución del personal de apoyo.

Entre los deberes especialmente señalados al NPB, el primero de los siete es el de "trabajar por una relación de completa confianza entre la policía y el público". La primera de las dos principales líneas de acción es el desarrollo de la policía de proximidad, bajo las siguientes condiciones:

- El trabajo debe ser desarrollado en la forma de resolución de problemas en estrecha cooperación con los que viven o trabajan en el área.
- En términos de organización, el trabajo se desarrollará dentro de un área geográfica definida del distrito policial, la zona de policía de proximidad ("community police area").
- El policía que trabaje en la zona de policía de proximidad, trabajará hacia objetivos relacionados con el delito y la seguridad. Cada policía tendrá señalada su zona de personal responsabilidad. Tal área será, en principio, geográfica, aunque pueden darse también responsabilidades funcionales.
- El trabajo se enfocará hacia la delincuencia cotidiana dentro de la comunidad del área policial y hacia los problemas de orden público del área, cuando existan. Tanto como sea posible, la delincuencia juvenil será competencia de los agentes de policía de proximidad. Se prestará especial atención a las áreas priorizadas de delitos violentos y de drogas, junto a los delitos de carácter racista.
- Se organizará la participación de la policía de proximidad en servicios de emergencia, de manera que se planifiquen las actividades que efectivamente puedan realizarse.

Según la Constitución (Cap. 2, Sección 1), el objetivo básico de las acciones públicas es el bienestar cultural, financiero y personal del individuo. Y es de particular responsabilidad de los servicios públicos trabajar por el bienestar social y la seguridad, y por un buen entorno en el que vivir. Los servicios públicos también salvaguardarán la vida privada y la

vida familiar de los individuos. Los objetivos para los servicios públicos que se especifican en el Acta Constitucional pueden, más allá de los deberes que conciernen a la policía, ser expresados como el objetivo que la gente desearía, tanto como sea posible, de vivir en nuestra sociedad sin estar expuesto al delito o al miedo al delito. Constituye también una obligación reglamentaria la cooperación con otras autoridades u organizaciones cuyas actividades interesen el trabajo de la policía, en particular las relacionadas con el bienestar social, así como el mantenerlas informadas de los asuntos que puedan interesarles para su intervención.

La policía de Dinamarca, Islas Feroe y Groenlandia constituye un cuerpo único que depende del Ministro de Justicia y ejerce su competencia a través del Director General y de los Jefes de las 54 Circunscripciones Policiales y del Prefecto, en Copenhague, constituyendo una red de puestos abiertos 24 horas al día, los puestos principales. La organización contempla 7 Regiones policiales para planificación, coordinación y prestar apoyos a las circunscripciones subordinadas (13).

A finales de 1998, para los 40.073 km<sup>2</sup> y los 5.282 millones de habitantes, contaba con 13.125 efectivos entre personal jurídico (394), administrativo (2.103), logístico (461) y policial (10.167) lo que supone por cada policía unos 4 km<sup>2</sup> y 520 habitantes. La población tiene a su disposición agentes de policía en distritos de policía rural y en puestos de policía local en las grandes ciudades. Ambos tienen por misión establecer los contactos más directos entre la policía y la población de las colectividades locales. Desde 1971 la policía participa en los trabajos del Consejo encargado de la Prevención Criminal, entre otras formas, formando parte de los comités de contacto para la prevención del delito en todo el país. También participa en los diferentes niveles de enseñanza en las escuelas, informando sobre prevención del delito y seguridad vial.

Finlandia, con una superficie 337.010 km<sup>2</sup> y población 5.165 millones, tiene una tasa de un policía por 643 habitantes y por cada 42 km<sup>2</sup>, correspondientes a sus 8.030 efectivos, contando además con 2.624 personas en servicios. El jefe de la policía de Helsinki expresa en Internet que los finlandeses estiman el tra-



bajo de su policía y confían en sus policías, existiendo una cooperación excelente entre la policía y el público. "Para que la policía tenga éxito en su trabajo, debe contar con el sostén del público, eso supone que el policía sea imparcial, competente y que esté presto a servir", afirma.

El papel de la policía de proximidad, que realiza un trabajo de prevención en la lucha contra la delincuencia, favorece también la cooperación entre el público y la policía en Helsinki, dividida en 37 zonas, cada una bajo la responsabilidad de un policía en constante contacto con sus habitantes. Finlandia es uno de los primeros países en haber adoptado el sistema de policía de proximidad. La actividad de la policía de proximidad ha hecho tomar conciencia a la gente que deben pensar en su seguridad si quieren mejorar el bienestar de su entorno de residencia. Gracias a su cooperación la policía puede concentrar sus actividades allí donde el público había notado problemas. La páginas de "internet" de la policía han jugado también un papel importante para favorecer el contacto con la gente.

Constituye, pues, una de las funciones de la policía finlandesa mantener la seguridad en cooperación con otras autoridades, organizaciones locales y población local. La policía local tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad cotidiana. Administrativamente la fuerza de policía local se distribuye entre los 90 distritos locales del Estado, cada uno con su fuerza de policía local de distrito. En el 2000 había disponibles 256 oficinas policiales, además de 121 oficinas de atención al ciudadano y 24 centros de alarma. Ciudades y municipios pueden acordar ordenanzas para promover el orden público y la seguridad a nivel local, que la policía vela por su cumplimiento. En materia de seguridad la policía trabaja en estrecha cooperación con los habitantes y comunidades de las diferentes regiones. La policía comparte principalmente servicios principalmente con la Guarda de Fronteras, Aduanas, autoridades educativas, servicios de incendios y rescate, organizaciones de seguridad vial y autoridades sanitarias y bienestar social.

Los finlandeses prefieren que la policía se centre más sobre el orden público y la seguridad. En las encuestas realizadas en 1995-97, la población expresa su deseo de una mayor

visibilidad de la policía y las patrullas. Según el barómetro de Seguridad policial de 1999, a la gente le gustaría que la policía impulsase más sus servicios de proximidad e introdujese servicios de proximidad electrónicos (14).

La proximidad local de la policía holandesa (15) comienza con la experiencia positiva de Harlem (450 agentes para 150.000 habitantes), considerada hasta entonces la ciudad más peligrosa de Holanda, entre 1983-86 se desarrolla un proyecto basado en equipos de vecindad, 8 equipos de 20 a 30 agentes que pueden llegar a 150, exportada a Amsterdam después de constatar los buenos resultados mediante la evaluación del proyecto de Harlem. La policía de proximidad es una preocupación municipal de los 25 cuerpos policiales regionales, apoyados por la Agencia Nacional holandesa de policía, que emplean en total 40.000 hombres y mujeres para atender los 40.844 km<sup>2</sup> (1 km<sup>2</sup> por policía) y una población de 15.678 millones (392 habitantes por policía), materializada en modalidades muy diversas:

- El patrullaje a pie, ya desde los años sesenta, para restaurar el contacto con los ciudadanos, el mutuo conocimiento y confianza y para la solución de problemas, tiene un carácter preventivo, frente al impulso represivo que recibe de la jerarquía.
- En los años ochenta se practica por equipos de barrio de 20 a 150 agentes.
- A mitad de los años noventa, la policía se liga al territorio, nuevo género de policía de barrio (las 25 regiones están divididas en distritos y cada uno compuesto de unidades básicas u oficinas de atención al ciudadano).

Hasta finales de los años setenta la policía holandesa está organizada en tres niveles: patrullas a pie, patrullas preventivas y patrullas reactivas. Frente a las dificultades crecientes de los años sesenta y setenta, el informe de 1977, "Por una policía en cambio", propone profesionalizar y centralizar la policía, convertida en una burocracia reactiva, deslegitimada e ineficaz en la solución de problemas y cada vez más separada de la población. El modelo se fundamenta en tres niveles de integración:



externa, entre policía y público, integrando a la población para recobrar legitimidad; e interna, de los componentes de la policía para facilitar el acceso del ciudadano, frente a la especialización y centralización extremas que dificultaban la relación con el público y de las misiones, con la PJ en uniforme, como ventanilla única para poder gestionar todo lo que entre en cualquier puesto.

Las consecuencias prácticas de los esfuerzos de descentralización como es la policía de proximidad, es que se paga siempre con un incremento de los efectivos. Además la policía de proximidad requiere nuevas competencias en los agentes, nuevas formas de organizar el trabajo policial, nuevos sistemas de información y de técnicas de gestión, así como adoptar otros criterios de selección y formación, lo cual supone un proceso largo y complejo que influye a toda la organización.

En 1994 se reorganiza el sistema policial para hacer frente, precisamente, a la penuria de efectivos que había llevado al cierre de puestos y a la centralización, enfrentándose a las demandas de la población de atención y proximidad (similar situación a la Guardia Civil en 1990 con el proyecto de suprimir 1000 de los casi 3.000 puestos).

La nueva organización se basa en:

- La territorialización: el policía es responsable de un barrio y la jerarquía lo apoya, se produce, pues, una inversión de la responsabilidad jerárquica.
- La policía proactiva, orientada a la resolución de problemas, multicompetente, para la resolución integrada de los problemas de seguridad.
- Animar a los ciudadanos a resolver sus problemas de seguridad, asistidos por la policía, "community policing".
- Disciplina ciudadana, aplicación de la ley y control más estricto, exigido por el público, con utilización de videovigilancia y estrategias represivas.
- Emergencia de procesos de visibilización de conductas para control del riesgo, evolución social hacia el riesgo y su control, con intercambio de información entre sectores públicos y privados.

La policía de proximidad abre, pues, la oportunidad y la posibilidad de la cooperación entre

la policía y los ciudadanos con conciencia de sus responsabilidades, que deseen participar en la resolución de los problemas sociales y acepten autodisciplinar sus conductas. La acción reposa en última instancia sobre el control social y mantenimiento del orden con una orientación colectiva, debiendo jugar la solidaridad.

Pero surgen también problemas de coordinación entre equipos (problemas que los sobrepasan como la elevada delincuencia en su barrio que les lleva a priorizar la estrategia represiva), entre equipos de sectores distintos, entre equipos y otros sectores de la organización policial (en Amsterdam entre la policía de proximidad de barrio, el equipo de orden público y los equipos territorializados al lado del equipo del barrio).

La policía de proximidad en Francia tiene su lanzamiento en las jornadas gubernamentales de Villepinte de octubre de 1997, donde el equipo de gobierno presenta públicamente su programa de política de seguridad, bajo el lema de "ciudades seguras para ciudadanos libres". L. Jospin enuncia los tres principios que van a regir esta política: a) la seguridad es responsabilidad del Estado (luego de sus policías e instituciones en primer lugar), b) la seguridad debe ser igual para todos (luego se deja de lado el criterio economicista de los servicios), c) la seguridad depende en gran parte de las relaciones de confianza establecidas entre los servicios a cargo de la seguridad y la población (es el principio que orientará la puesta en marcha de la policía de proximidad como nuevo estilo de servicio policial en Francia).

En la investigación con motivo de la implantación de la policía de proximidad, Ocquetau (16) constata la creciente demanda social para adoptar modos de intervención legítimos y eficaces, contrarios a la opacidad, el secretismo y la jerarquización burocrática, al mismo tiempo que la policía pasa por una crisis de legitimidad y no consigue dar respuesta a la demanda ciudadana, aunque tiene mejor imagen que la Justicia en cuanto a eficacia y acceso. La crisis del estado providencia obliga a realizar el servicio policial en un nuevo marco de descentralización y desconcentración con policías locales, servicios privados de seguridad y reglas de "management" de la



actividad pública que prioricen la calidad y el servicio de proximidad, con evaluación sistemática de la acción policial que se traducirán en nuevas técnicas de formación y de adaptación a la demanda de seguridad, que implica una mutación del sistema francés de administración, demasiado estatalista, hacia una coproducción de la seguridad pública a través de los CLS (contratos locales de seguridad), que asocian a las diversas administraciones concernidas a la policía y otros interlocutores privados.

El modelo de proximidad francés se va inclinar más hacia el modelo de "community policing" anglosajón que hacia el policía de barrio, que ya había experimentado con el "ilôtier", como en España en los años ochenta, lo que inicia un esfuerzo de adaptación orgánica de la policía con respecto a los ciudadanos, más que un esfuerzo organizado por los poderes públicos de cooperación de los ciudadanos en sostén de su policía. El modelo va a contar con el apoyo, ya estatuido, de los CCPD (consejos comunales de prevención de la delincuencia), que reparte roles de prevención entre el Estado (actividad sobre el espacio público) y las comunidades locales (actividades sobre la inseguridad subjetiva: el sentimiento de inseguridad y las incivildades). También con los CLS (contratos locales de seguridad), difundidos a partir de 1998 y que nacen también en Villepinte, que obligan a los servicios del Estado (Prefectura y Fiscalía) y de las comunidades locales, en una coparticipación para poner en juego sus respectivos recursos y competencias, tras un diagnóstico de los problemas de seguridad sobre un área bien determinada (territorialización de la acción), comprometiendo los medios y las acciones que se estiman pertinentes, estableciendo su seguimiento y evaluación (coproducción y coparticipación en las tareas de seguridad).

Este modelo de acción, policía de proximidad más CLS, llega en un contexto de fuerte sensibilización local sobre las cuestiones de seguridad, en respuesta a las protestas y alarma frente a la percepción del aumento de la delincuencia y de las violencias urbanas. En los años ochenta los municipios y consejos generales coordinaban la prevención de la delincuencia, mientras el Estado corría con las tareas de dar seguridad y de represión, sis-

tema que se revela caduco en los noventa, convertida en prevención primaria la acción de las autoridades locales, asimilada a animación social, al carecer de autoridad en el sistema de represión. Por otro lado, la implicación de la Policía Nacional en la policía de proximidad y de seguridad en los espacios públicos, tareas que no acaba de valorizar en sus servicios, supone una revolución cultural con las resistencias propias, como el intento frustrados de redespigue de la Gendarmería y la Policía Nacional en el otoño de 1999 o la contestación de la movilidad geográfica, necesitando aprendizajes como el de crear el clima adecuado de confianza por la Policía Nacional para la buena administración de una policía de proximidad. Además el sistema produce una fragmentación de las políticas, debido a la separación de los actores de prevención y tranquilidad pública (CLS), por un lado, y los de seguridad (policía), por otro.

Los tres objetivos que guían la dinámica francesa de policía de proximidad (17), fruto de los diversos trabajos interministeriales sobre barrios difíciles, que sirve de base a esta doctrina, son los de una policía:

- Capaz de anticipar y prevenir el acontecimiento.
- Que conoce y recorre su territorio y que es conocida por sus habitantes.
- Que suministra respuestas adaptadas a las demandas de la seguridad cotidiana de la población.

Y para su consecución el dispositivo policial se sostiene en el desarrollo de cinco principios de acción:

- Implicación fuerte en la vida del barrio.
- Coparticipación activa y constructiva en materia de seguridad.
- Cobertura territorial adaptada y estructurada.
- Relación con el público fundada en la escucha y el diálogo.
- Rendir un servicio de calidad.

Y se apoyan en siete modos de trabajo innovadores, complementarios unos en relación con los otros, que son impulsados de manera sistemática en materia de policía de proximidad:



- Tomar en cuenta regularmente las demandas individuales y colectivas para mejor orientar la acción.
- Buscar soluciones duraderas a los problemas e seguridad.
- Desarrollar un trabajo de equipo, corolario de una red funcional y territorial de servicios.
- Comunicación interna y externa dinámicas para explicar y hacer comprender las acciones desarrolladas.
- Evaluar periódicamente las acciones emprendidas.
- Difusión de un espíritu de servicio público, gracias a una cultura de la responsabilidad y de la voluntad de prestaciones de calidad,

No puede haber una transformación profunda de la organización policial francesa (como de cualquier otra) sin una presión fuerte y duradera ejercida por el entorno exterior, por ejemplo a través de los CLS que establecen una relación estructural con la policía de proximidad. Los obstáculos que deberá salvar la instauración de la policía de proximidad es la reticencia cultural de la actitud de "crime fighter" frente al policía de proximidad y la reticencia a colaborar con los nuevos actores de la seguridad: mediadores y policías municipales (Ley de abril de 1999), por un lado, más las dificultades orgánicas de asegurar efectivos suficientes y presupuesto, de estructuración de los módulos de formación y de creación de nuevos dispositivos. Paradójicamente, pues, el trabajo del policía de proximidad no concuerda con los resultados logrados: satisfacción de la población donde se implanta, evolución positiva del sentimiento de seguridad y de las estadísticas delictivas.

Se comienza a implantar el modelo por la Prefectura de París en mayo de 1999 y desde el 30-3-2000 la policía de proximidad entra en la fase de generalización en tres etapas que concluirán para el conjunto del territorio nacional en el 2002. En cada una de las etapas el dispositivo de proximidad cubre unos 10 millones de habitantes, dando prioridad a los barrios muy sensibles enfrentados a una delincuencia notable y donde se habían adquirido compromisos mediante los CLS para desarrollar una política de concertación dinámica de

seguridad. Para la segunda etapa, los cuatro criterios de selección fueron: la existencia de un CLS previo, la sensibilidad delictiva del departamento, que tuviese una tasa de delincuencia superior a la normal y dar una cierta continuidad territorial a los dispositivos en marcha, actualmente están concernidos 80 departamentos con 180 circunscripciones de seguridad en la segunda fase cubriendo ya en 2001 más de 20 millones, sin contar París.

La implantación del modelo arrastró la reorganización de la policía en torno al concepto dominante de policía de proximidad en un programa de modernización del 2001 al 2003, reorientando los efectivos de las demarcaciones policiales hacia las misiones de proximidad y redespliegue de efectivos adicionales, con reclutamiento 20.000 jóvenes adjuntos de seguridad, que representan el 50 por 100 de los policías de barrio. Asimismo se realiza una política de formación, desde la reorientación de la formación inicial de los funcionarios de todas la categorías, el esfuerzo de la formación de los adjuntos, esfuerzo que se completa con la formación continua para un total de 35.000 funcionarios de la seguridad pública en los 3 años. El lanzamiento del proyecto por el Gobierno se apoya con un congreso en París de 4.000 funcionarios de todas las categorías el 20-3-2000, prolongado con 13 reuniones interregionales presididas por el Director General de la Policía y los Directores Regionales, con participación de más de 5.200 policías para intercambiar experiencias, con objeto de lograr el cambio cultural necesario en la institución para adoptar el nuevo estilo de trabajo. Lo que muestra la fuerte implicación del Gobierno en implantar el modelo y hacer de la seguridad uno de los pilares de su política.

Los proyectos locales de policía de proximidad son concebidos en estrecha relación con los policías y sus representantes (se quiere evitar el rechazo sindical como en otros lugares, donde la implantación del modelo de proximidad presenta resistencias corporativistas por parte de algunas categorías de funcionarios). Los resultados de los 63 primeros proyectos pilotos fueron acogidos muy favorablemente por la población y los electos municipales, con buena aceptación por los policías del nuevo modo de trabajo. El pro-



yecto plantea la cuestión del consumo de recursos, pues la policía de proximidad no economiza tiempo de servicio, ni efectivos ni medios, el redespigie hasta 2001 alcanza a unos 7.000 funcionarios (el 8,33 por 100 de los efectivos de la Policía Nacional). Además los horarios diurnos de actividad presentan problemas del tipo de respuesta durante la noche por las patrullas reactivas de la BAC (brigada antidelinuencia) que tiene modos de intervención opuestos, así como su implantación territorial no es coincidente. Tampoco la diversidad de políticas locales de seguridad han encontrado coherencia: lógicas de aglomeración urbana, CLS, policía de proximidad parece que funcionan en paralelo. Sin embargo en París la tasa de esclarecimiento ha progresado fuertemente.

Los efectivos policiales se distribuyen entre 100.703 de la Gendarmería, con una red de 3607 Puestos (de los cuales 3.533 de la Gendarmería Departamental, que ocupan el 95 por 100 del territorio nacional a 147 km<sup>2</sup> por Puesto territorial) y que representan otros tantos puntos de contacto con la población, 120.000 del Cuerpo Nacional de Policía y cerca de 20.000 policías municipales. La superficie de 547.026 km<sup>2</sup> (1 gendarme por 5,1 km<sup>2</sup> de espacio rural y 5,1 policías por km<sup>2</sup> de suelo urbano) y población de 55,79 millones, que supone unos 225 habitantes por policía.

Monjardet (18) concluye que "si la policía de proximidad debe ser otra cosa que un eslogan para campañas electorales, su implantación será larga, supondrá cambios profundos en el aparato policial del Estado, y engendrará, inevitablemente, también múltiples oposiciones" (...) "pero la reinvencción de una policía urbana creíble, razonablemente eficaz y que disfrute de la confianza pública está a la orden del día en el conjunto del mundo occidental".

La recuperación de la proximidad por la Gendarmería belga, (19) es una de las motivaciones de su desarrollo de la policía de proximidad, que se presenta como una función más de la modernización del sistema policial belga, atacado por los sucesos del "hooliganismo" en Heissell, la incapacidad para hacer frente a la delincuencia organizada, caso de la banda de Brabant, y la demanda creciente de seguridad de la población, alarmada por los motines de Bruselas de 1991, escándalos de pedofilia

(caso Dutroux) y corrupción y el ascenso de la extrema derecha en las legislativas, por lo cual el poder federal pone en marcha un programa en 1992 para el desarrollo de una política global e prevención en base a contratos locales de seguridad (CLS) entre el Estado, las Regiones y los Municipios, que respondan a las necesidades de seguridad, mejorando el contacto con los servicios de policía, poniendo al día la figura del policía de barrio.

El programa de Reforma de la Policía de 1997, que se culminará en el presente año 2001, la organiza en dos niveles el Federal y el local, que integra los 583 cuerpos locales comunales de policía con competencias de policía judicial y administrativa, con la Policía Judicial ubicada a nivel de partido judicial y dependiente de la Fiscalía, y la Gendarmería con 427 puestos, en base al concepto de policía de proximidad declinado en el tiempo, en el espacio y en la relación con los ciudadanos. Mediante la resurrección del policía de barrio, por parte de la policía comunal o local, y la "community policing" como policía de calidad, que la Gendarmería belga, desmilitarizada ya en 1991, necesita desarrollar para recuperar el contacto con la población.

Así la Policía Local, bajo la dirección del burgomaestre (alcalde) y el Jefe de Cuerpo desarrolla un modelo de policía basado en contacto con el público, que presta una vigilancia de base, de ayuda y auxilio a la población para su bienestar, que privilegia la mediación de conflictos y la buena acogida del ciudadano, sirviendo de sostén a otros servicios policiales. Mientras que la Gendarmería busca la apertura al exterior del Arma, intentando recuperar la primera línea en el terreno local, con la orientación hacia la comunidad mediante la cooperación y la coparticipación para la resolución de problemas del ciudadano-cliente, poniendo el acento en la estrategia de proximidad. Estando previstas zonas interpoliciales formadas por la "comunidad policial de base", con reparto de tareas entre la Gendarmería y la policía.

Convergiendo ambos modelos de proximidad hacia la lucha contra la criminalidad, el de policía de barrio porque su carrera se dirige hacia la Policía Judicial y el de proximidad de la Gendarmería porque su horizonte es lograr resultados. Es una policía de proximidad



impulsada desde arriba, como en España, contra la delincuencia pequeña y repetitiva, pero que no llega a reflejarse en la manera de actuar de los Puestos, demasiado lejanos de la Dirección General de la Gendarmería, ni de las policía locales por falta de homogeneidad ente los 583 cuerpos, adaptándose el principio de proximidad a los servicios ya existentes a cambio de recibir más medios, por parte de la Gendarmería, y en beneficio de los cuerpos urbanos.

El político federal traspasa la responsabilidad a la política comunal y ésta, a su vez, al barrio y a los cuerpos de seguridad, mediante un reparto de tareas que presenta tres posiciones claves:

- Policías Comunales/Gendarmería, en que la desmilitarización obliga a la Gendarmería a recuperar el terreno para colmar la falta de enlace con la población, que le priva de información, y la Policía, con falta de homogeneidad entre sus 538 cuerpos y con falta de medios, rivalizan en servicios, política de crecimiento y métodos.
- Zonas rurales/Zonas urbanas, lanzada a nivel federal la política de proximidad, sólo afecta a las ciudades medias e importantes, no al medio rural, que no recibe recursos y se siente defraudado.
- Norte/Sur, flamencos/valones, con respecto a los métodos (más pragmáticos y dotados en el norte) y al discurso (la política de la ciudad y social prima en el sur).

Con una superficie de 30.514 km<sup>2</sup>, una población de 10,152 millones y unos 36.200 efectivos policiales, éstos suponen una cobertura de un policía por 280 habitantes y menos de un policía por km<sup>2</sup>.

El Gran Ducado de Luxemburgo (20) por ley de 31-5-1999 unifica en un solo cuerpo policial la Gendarmería y la Policía, que se realizará en tres fases a partir de 1-1-2000, la fase inicial terminó el 10-3-2000 y la intermedia el 1-10-2001, hallándose pues en su fase final de integración. El objetivo de la reorganización es, precisamente, y en primer lugar: "intensificar el trabajo de proximidad de las unidades de policía por un aumento del número de patrullas y su contacto más estrecho con la población", además de incrementar la rapidez

de intervención de las patrullas y la disponibilidad del servicio las 24 horas cada día y 7 días a la semana en todo el territorio, descentralizando el trabajo de la policía por la creación de servicios especializados más próximos de la población, de manera que puedan tener en cuenta mejor las circunstancias locales en materia de lucha contra la delincuencia.

Con una superficie 2.586 km<sup>2</sup> y una población de 426.000 habitantes y 980 efectivos policiales, ofrece una tasa de un policía por 2,6 km<sup>2</sup> y por 435 habitantes. Está organizada en una Dirección General, con las correspondientes Direcciones Administrativas y los Servicios Centrales especializados, de la que dependen 6 circunscripciones regionales, donde residen los servicios policiales especializados, de las que dependen los 13 centros de Intervención (1 a 3 por circunscripción) para servicios urgentes y disponibles las 24 horas, y las 49 comisarias de proximidad, que aseguran el trabajo de proximidad de lunes a viernes desde las 8 a las 12 y de 14 a 18 horas, en principio.

El movimiento de apertura al público de la policía del Gran Ducado se traduce en la adopción de un nuevo concepto de trabajo que denomina Policía de Proximidad, acompañado de la descentralización organizativa y de un refuerzo de las relaciones con el público, que privilegia las relaciones con la juventud mediante el contacto activo, para cambiar su imagen de las fuerzas del orden y conquistar su confianza para mejor prevenir la delincuencia juvenil y reforzar la protección de los jóvenes. Para lo cual se desarrollan actividades de seguridad vial por instructores especializados en las escuelas de su municipio de destino en colaboración con el personal docente. Asimismo se desarrolla una cooperación con liceos y centros de formación profesional y sus colectivos de alumnos, profesores y asociaciones de padres para desarrollar actividades con el fin de mejorar el mutuo conocimiento (sondeos sobre la percepción del policía y su papel en la sociedad), mejorar la relación policía/juventud (actividades deportivas), ganar su confianza (stages y visitas a comisarías y exhibiciones de material), hacer publicidad de la interesante profesión de policía (información sobre la carrera, reclutamiento, formación), participar en la discusión de asun-



tos de actualidad (mesas redondas) y definir en común acciones de prevención (consumo de drogas, delitos informáticos, seguridad vial) y realizarlas conjuntamente.

Igualmente desarrollan desde 1999 un programa de colaboración con la Tercera Edad, en base a la información policial, escuchar sus demandas y desarrollar actividades sociales, así como recibir a las personas de edad en grupos como actividad de puertas abiertas o iniciarles a la conducción defensiva de ciclomotores. Es evidente la difusión del sistema francés de policía de proximidad a través de los estrechos y frecuentes contactos institucionales y de la proximidad fronteriza, así como con Bélgica.

La prudencia de Alemania con las policías municipales, limitadas debido a sus excesos con la politización nazi, la autonomía en la organización policial de cada "lander", diferentes en políticas y prácticas, y sin política federal de prevención de la criminalidad local, la coparticipación en la seguridad tiene su primera experiencia en las estaciones de ferrocarril en 1997, de donde se extiende a las ciudades y municipios en 1998, con un trabajo en común entre la policía, las administraciones locales, la policía ferroviaria (perdida por la Guardia Civil en la transición y sin visos de recuperación), empresas de transportes públicos, escuelas e instancias sanitarias, en total más de 650 dispositivos cooperantes en Renania-Westfalia. La participación de la población repartida entre los grupos de interés en la definición y elaboración de medidas, no en su ejecución ni como expertos.

En Brandeburgo, el incremento de la criminalidad condujo al Departamento de Interior a fomentar la presencia policial en la calle y a poner en marcha una estrategia de prevención local de la criminalidad, convocando al alcalde y policía en reunión de seguridad para evitar la disminución del voto y fomentar la coparticipación, bajo el criterio de que "la garantía de la seguridad interior tiene que ser un deber social común". En 1992 se registran 82 proyectos de cooperación. La Asamblea de Ciudadanos por la Seguridad nombra a ciudadanos de confianza como colaboradores policiales y actores públicos de la seguridad, que no disponen de ninguna atribución que sobrepase el derecho común, a los que la policía les ofrece una for-

mación jurídica y técnica, un seguro de responsabilidad y de daños a personas, una gratificación de 50 marcos al mes, teléfono móvil para comunicar con la policía y un maletín con cámara de fotos, lámpara y bolígrafos. Su misión es denunciar a la policía los peligros, las sospechas y los delitos de su demarcación. Pero esta institución se enfrenta a la inquietud entre las autoridades locales de dotar una policía que se desengancha de su responsabilidad en materia de seguridad local, aunque mejora la actividad proactiva y supone un intento de definir responsabilidades en materia de seguridad y orden al conjunto de la sociedad civil.

En Baviera la figura del "guarda de seguridad", cooperante de seguridad provisto de competencias policiales, que la policía integra en su trabajo de ronda, vigilancia e información de sospechas. Entran en servicio en 1994, se hacen permanentes en 1997 y en 1999 son 390 personas en 35 ciudades bávaras. Su misión principal es la observación y aviso inmediato a los agentes de policía para ayuda o detención de personas sospechosas. Son testigos cualificados en los procedimientos. Carecen de unidad orgánica particular, están afectados a la comisaría de su domicilio, empleados bajo la dirección de la policía local, que define sus recorridos y horarios de ronda. Constituye una actividad honorífica, con un servicio de 15 a 20 horas por mes y reciben una gratificación de 14 marcos por hora. Se seleccionan en base a su buena reputación, debiendo tener buena aptitud física. Su formación se imparte en 40 sesiones de 45 minutos con un examen oral de 15 minutos. Portan un brazalete verde, tarjeta de identidad, "walki-talki", silbato, linterna, bomba lacrimógena y vendas. La concepción de este servicio es más represiva que proactiva y como reacción contra "la cultura de mirar para otro lado".

Estas experiencias tienen el riesgo de considerar a los núcleos marginados de la sociedad como factor de inseguridad y desorden, expulsados del centro de la ciudad que se valoriza como centro comercial. Con tendencia a dar un tratamiento policial a los problemas sociales (como es el caso de los "okupas", también en España) a nivel local. Así, situaciones consideradas como tolerables se convierten en



problemas de seguridad, y por otra parte, estos guardas de seguridad por sus carencias de profesionalidad aportan menudencias, creando, por otro lado, una demanda de nuevos problemas.

Esta tentativa de difusión de responsabilidades en materia de seguridad y orden al conjunto de la sociedad civil, declarados como un deber del conjunto de la sociedad, constituye parte de la política "contra la cultura de mirar para otra parte" cuando ocurre algún hecho violento o delictivo (21).

La proximidad es una concepción obvia para las policías de los 26 cantones suizos, de las que depende el mantenimiento de la paz pública y el orden, ejercido de manera naturalmente próxima como corresponde a un país de dimensiones pequeñas (41.000 km<sup>2</sup> y 7,344 millones de habitantes) (22).

La función policial está transferida a los cantones y municipios, sin un modelo unificado de organización, reglamentación o estructuras, aunque se aprecian dos modelos principales, el "alemánico" con competencias de policía judicial, de seguridad y circulación, y el "romanche", que se constituye con una gendarmería con competencias de policía judicial. Los órganos de Policía Federal sólo contribuyen a suministrar información y como policía judicial especializada, sin discurso sobre la policía de proximidad en su débil función de coordinación.

Proponiendo como definición de policía de proximidad "la estrategia de naturaleza participativa y esencialmente proactiva, cuyo fin es inducir, mediante una actitud de visibilidad notoria y el mejor conocimiento recíproco de concertación y corresponsabilización con la población, una optimización (en términos de eficacia, imagen y costes) la acción policial sobre un territorio dado", para un suizo la policía de proximidad es una tautología, es lo que ha existido de siempre, el mutuo control y vigilancia entre población y policía.

Para Suiza la policía precisaría de:

- Una presencia más difusa sobre el terreno, con extensión de los horarios de atención al público, más puntos de atención, más patrullas a pie y permanencias o "plantones de plaza".

- Una mayor dimensión humana, aumentando el conocimiento de la población protegida (características sociales, económicas, culturales, grado de satisfacción con el servicio policial, cifra negra de victimización, necesidades...)
- Para ganar más confianza e incrementar la legitimidad, de una nueva imagen más convivial y profesional, mediante la coparticipación dentro de la policía y con la población (colectividades locales y segmentos de población concernidos), a la que se asocia a la toma de decisiones.
- Una mejor gestión de la dimensión temporal para una acción más rápida, eficaz, gracias a la relación de confianza con la población, y preventiva de las infracciones por la presencia disuasiva.
- Más incentivos económicos y presupuestarios para lograr información y estimular iniciativas de acciones preventivas.
- Pero en paralelo se necesita una Justicia de proximidad, una nueva gestión pública que tenga en cuenta al cliente y sus necesidades, y tener en cuenta el desarrollo de la seguridad privada y de las milicias privadas.

En Suiza se distinguen formas de "policía de proximidad", en que el policía va hacia el ciudadano con unas relaciones de calidad, y formas de "policía comunitaria" (neighbourhood watch), de los ciudadanos hacia la policía, de participación directa de una red de ciudadanos responsables, careciendo de cualquier tipo de estas policías en 9 cantones y tres ciudades.

Por su funcionamiento, los diferentes tipos de policías de proximidad que se dan son:

- Proximidad de hecho, sin que ninguna medida haya sido tomada en este sentido, en los pequeños cantones y en Zurich, donde existen medidas al respecto como campañas de información y prevención, coparticipación
- Limitada sólo a algunos aspectos: patrullas, sensibilización de la población sobre robos en domicilios, caso de Neuchâtel.
- Fundada sobre la vigilancia de los habitantes, en Vaud vigilancia mutua, delación, con milicias, en ocasiones armadas,



y en el lago de Zurich concertadas por los municipios para vigilancia de noche.

- Derivada de la reorganización del personal, al sacar policías de los despachos para patrullar y mejorar la gestión de los recursos locales, mediante la extensión de los horarios y el "outsourcing" con servicios privados en Ginebra, Lausana y Zurich.
- Basada en la cooperación esencialmente, en Vaud, equipo de 5 policías como "garantes de la seguridad", aseguran el contacto con los municipios y señalan los problemas detectados y en Berna, con 1.300 efectivos policiales y 100 puestos para los 400 municipios, siguen la metodología de la seguridad concertada (23).
- En Lausana (24) cuentan con un "gestor de seguridad" encargado de favorecer y desarrollar el acercamiento policía/población, identificando las amenazas y previniendo los problemas, ejerciendo la policía de proximidad los 615 gendarmes de los 890 efectivos cantonales.

El obstáculo principal para la adquisición del concepto de proximidad es la inercia de los cuerpos policiales, ya que exige en todos los niveles: autoridades, jerarquías, policías y cooperantes, una toma de conciencia y una voluntad de compromiso para un cambio de hábitos y métodos de trabajo, junto a una verdadera política de personal para neutralizar los frenos de la cultura policial que tienden a anular la policía de proximidad en la práctica profesional y en las misiones de policía. Pues un control social moderno exige la coparticipación de todas las instituciones públicas y privadas con la misma filosofía (justicia, servicios sociales, educación, sanidad...) y de las autoridades de tutela de la policía del ejecutivo y parlamentarias. La idea de la policía de proximidad está presente en Suiza, aunque no sea una realidad muy generalizada, acompañada de un gran desarrollo de la seguridad privada, con grandes empresas que dan puestos de trabajo en este sector. Las reformas necesitan asociar a la población, buscando el justo medio para que no se sienta invadida por la policía y tampoco abandonada, estando sometidas al pulso entre centralización y descentra-

lización, de manera que los municipios están a favor de la policía de proximidad y los cantones, en general, no.

La Europa del Sur va más retrasada en la adopción de dispositivos policiales de proximidad, quizá porque la proximidad se vive de manera cotidiana y no hay que reinventarla. Austria, Italia, Portugal y Grecia carecen todavía de dispositivos de proximidad, pero la difusión de los modelos policiales gracias a las reuniones de los Directores Generales de Policía, la actividad de la CEPOL y la convergencia hacia el espacio policial y de justicia europeo, así como las relaciones a nivel de regiones y ciudades europeas propiciarán la difusión de estos modelos policiales de proximidad en sus diversas acepciones, por lo que tienen de corresponsabilidad de las poblaciones en su seguridad, de solución a los problemas crecientes de inseguridad y de mejora en la calidad de vida y de la relación con la policía, propiciando su control.

En Austria la Gendarmería es un cuerpo civil, organizado según los principios militares, para salvaguardar la seguridad y el orden público en las áreas rurales, con 15.576 efectivos que desarrollan su cometido sobre el 98 por 100 de los 83.850 km<sup>2</sup> del territorio (5,3 km<sup>2</sup> por gendarme) y los 2/3 de los 8.177.000 de población (350 habitantes por gendarme). Depende del Ministerio Federal del Interior a través de la Dirección General de Seguridad Pública donde se incardina la Jefatura Central de la Gendarmería, a la que se subordinan las 8 Jefaturas de Provincia, que contienen las 86 jefaturas de Distrito que dirigen los 837 Puestos de Gendarmería, 31 Destacamentos de paso de Frontera y los 39 Puestos de vigilancia de fronteras. Un gendarme debe auxiliar en todos los problemas relativos a la seguridad pública o privada de las personas, actuando como conciliador, especialmente en los conflictos familiares. Las relaciones entre la población y la Gendarmería se desenvuelven dentro de la cooperación, que la gendarmería desde su fundación en 1849 ha desarrollado de manera propia renovada (25).

Portugal tiene tres cuerpos policiales, la Policía Judicial (2.558 efectivos), que depende del Ministerio de Justicia, la Guardia Nacional Republicana, que es una gendarmería de casi 30.000 efectivos y la Policía de Seguridad



Pública (20.645), que desarrolla algunos dispositivos de proximidad como la "Escuela Segura" en el entorno de los centros docentes. Con una superficie de 92.080 km<sup>2</sup> y población de 10,41 millones y sus 48.140 efectivos policiales dan una cobertura de un policía por 1,9 km<sup>2</sup> y 216 habitantes.

Las ciudades italianas buscan su modelo de policía de proximidad al margen de los cuerpos nacionales, estando en fase de debate público el modelo de policía de proximidad según el patrón francés, habiendo adoptado la Policía de Estado algunos dispositivos o estrategias de proximidad como la del "Policía amigo de los niños" o "las denuncias a domicilio" para personas impedidas, con objeto de difundir una cultura de la seguridad y de la solidaridad social y crear una corriente de confianza entre la gente y las fuerzas del orden, que se inserta en una estrategia más amplia de lucha contra la criminalidad..

La superficie de 301.225 km<sup>2</sup> y población 57,4 millones cuenta con tres fuerzas policiales: los Carabinieri la Guarda de Finanzas y la Policía de Estado que suman 199.000 efectivos, lo que da una tasa de un policía por 1,5 km<sup>2</sup> y 288 habitantes.

Grecia utiliza la página Web para la comunicación policía/ ciudadano, no tiene tradición de sistemas de proximidad. Con una superficie de 131.944 km<sup>2</sup>, una población de 10,626 millones y 39.000 efectivos policiales, da una tasa de un policía por 3,4 km<sup>2</sup> y por 272 habitantes.

Los países candidatos a la entrada en la UE, además de la cooperación de Estonia, Letonia y Lituania con los países de su entorno báltico para la formación de sus policías, en los que el concepto de proximidad es tradicionalmente desarrollado, y reforzado en las últimas reformas, han contado con el programa del proyecto Policía en Transición, financiado por la Fundación Ford y el Instituto Sociedad Abierta, cuyo objetivo era el de adquirir información sobre el modo y circunstancias en que las policías han evolucionado desde el cambio político de 1989-90 en los países del Centro y Este europeo, cuyos resultados publicados constituyen un manual para las fuerzas de policía en los países del Este y Centro europeo, culminando el proyecto con las dieciocho "Recomendaciones de Budapest" para hacer respetados y operativos los derechos huma-

nos por la policía en las democracias constitucionales, aceptadas en el Congreso de febrero de 1999, que reunió a expertos y autoridades de 70 países.

Con respecto al concepto de proximidad, la recomendación 9<sup>a</sup> expresa en los párrafos finales que "organizaciones civiles deberán participar activamente en la definición de las estrategias de la actividad policial local. Organizaciones no gubernamentales deberán tener poder y oportunidades prácticas para realizar su misión como asesores de la actividad de control de la policía, incluyendo visitas a los lugares de detención", y en la 15<sup>a</sup>: "Debe ser impulsada y sostenida por los Gobiernos la investigación de los contextos sociales y de las realidades de la actividad policial. Métodos innovadores de cumplimiento de la ley (como la policía de proximidad o la actividad policial orientada a la resolución de problemas) deberán ser estudiados y adaptados a las particulares circunstancias de los Estados del Este y Centro de Europa", que se completa con la 17<sup>a</sup>: "Deberán de hacerse esfuerzos para que de todos los grupos sociales y minorías haya miembros en los niveles de dirección y ejecución de la actividad policial" (26).

Así, en Polonia, el de más peso de los candidatos, con 38,7 millones de población en 312.683 km<sup>2</sup>, cuyo Servicio Polaco de Policía cuenta con 97.581 efectivos y emplea 18.675 civiles, ocupa el 59 por 100 de los policía en los servicios de prevención, de acuerdo con una de las responsabilidades reglamentarias asignadas por el Parlamento al Servicio: iniciar y preparar medidas con objeto de prevenir los delitos e infracciones en cooperación con las instituciones locales y del Estado y organizaciones del público. Que se corresponde con la nueva estructura dada al Servicio desde el 1 de enero de 1999, que asegura la influencia de los instituciones civiles del Estado y de la administración local en el nombramiento y dimisión de los mandos policiales, así los Jefes del Servicio Provincial son nombrados en consulta con el Gobernador de la Provincia (son 16 y se dividen en 373 distritos) y los comandantes de Puesto son nombrados después de haber obtenido la opinión del Consejo Municipal (hay 2.489 municipios). Aproxima a las comunidades locales la estructura y responsabilidades del Servicio de Policía, esta-



bleciendo distritos de patrulla local. Provee la posibilidad de que los condados y las municipalidades concluyan acuerdos con los jefes provinciales del Servicio, para financiar tareas adicionales por los gobiernos locales en sus áreas de competencia. Con lo que la estructura responde a una filosofía de servicio policial de proximidad (27).

En nuestro país la policía de proximidad tiene sus primeras y últimas experiencias en algunas policías municipales, la de Hospitalet es la pionera, Madrid está implantando su modelo, iniciado con una experiencia piloto en diciembre de 2000 en el distrito Centro, para que los agentes patrullen bajo el concepto de proximidad los 128 barrios madrileños (para lo que necesita aumentar la plantilla en 1.000 agentes hasta los 6.500, ¿relevarán a los policías de proximidad del CNP?), como también se hace ya municipios pequeños: en Valdemoro (30.000 habitantes) se ha asignado un policía a cada uno de los tres sectores principales de la localidad, para que establezca un contacto continuo e inmediato con sus moradores y estar en condiciones de resolver mejor sus problemas de seguridad.

En el ámbito de las Comunidades autónomas de Cataluña y País Vasco, las proximidad se declina mediante el modelo de policía comunitaria. Las estrategias de proximidad para el observador foráneo (28) no representan mucho más que la pretensión de cada nivel territorial de gestionar su proximidad, "una estrategia de ocupación del espacio y de reconquista de una legitimidad fuertemente entablada por la emergencia y consolidación de las policías autonómica y locales" frente a las policías de ámbito nacional.

La Guardia Civil, que en su Directiva de Planeamiento de enero de 2000 señala como uno de los rasgos sociológicos que configuran la seguridad pública en España el de la "consideración de los ciudadanos como protagonistas de los servicios públicos, entre ellos de los de seguridad, pasando de un papel de receptores pasivos a demandantes y evaluadores activos de los servicios", que consolida el concepto de "seguridad ciudadana" y el papel servicial de los funcionarios policiales". Rasgos que se traducen en unas previsiones de futuro para responder a la demanda ciudadana de manera eficaz, eficacia basada en "la

integración en la comunidad", "la proximidad al ciudadano de los servicios policiales", "atención personalizada y correcta al ciudadano", "actitudes activas en la práctica del servicio, mostrando actividad e interés", con "adecuación de los servicios a las demandas de los ciudadanos" y "potenciación y creación de nuevos instrumentos y herramientas de coordinación y colaboración policial en los ámbitos autonómico, provincial y local, así como de los foros de participación efectiva de los ciudadanos sobre los servicios y actividades de seguridad pública", que se traducen en tres objetivos operativos.

Es decir, la filosofía está dada, pero a la vista de los esfuerzos inglés, francés de nuestra Policía Nacional o la misma policía municipal de Madrid, queda todavía un buen trecho por recorrer a la organización del Cuerpo. Mientras, progresan los indicios de una mayor percepción de los ciudadanos de la proximidad por parte de las policías municipales en los lugares donde concurren con la Guardia Civil, que no ha recuperado todavía el grado de accesibilidad perdida con la reducción de Puestos, pero que se podría recuperar con un despliegue razonable de "puntos de contacto", servidos por personal de activo o reserva, en base a unas horas fijas, pero flexibles, de ventanilla única, y resto de jornada de trabajo de iniciativa y planificado de contacto y patrulla de proximidad por la localidad o demarcación asignada.

El Cuerpo Nacional de Policía, liderado por su Director General, emprende en noviembre de 1996 "los preparativos para la puesta en marcha del nuevo sistema de prestar el servicio policial" (29). La motivación para el cambio procede del diagnóstico sobre "la baja motivación de los funcionarios, progresivo alejamiento de la sociedad a la que sirven, excesiva burocratización de los procedimientos, malos resultados contra la pequeña delincuencia, excesiva tendencia a concentrarse en los grandes resultados, exceso de trabajo y pocas satisfacciones profesionales, además de escasez de recursos, humanos y materiales y envejecimiento de la plantilla y obsolescencia de medios tecnológicos e informáticos". Un diagnóstico que podría servir actualmente en buena parte para la Guardia Civil, agravado en los aspectos de personal por el paso del



tiempo sin cambiar los talentos y procedimientos de relación interna y externa.

Se explica que los obstáculos para implantar el proyecto de policía de proximidad en el CNP provienen, por un lado, de la configuración del sistema policial español, que impone sobre un mismo territorio competencias de diversos Cuerpos policiales, con la presencia de la seguridad privada, y por otro, además de las resistencias internas al nuevo enfoque visto como municipalización de la Policía Nacional, la posible reacción de las Policías Locales ante la intrusión en su territorio de proximidad, percibido como invasión de sus competencias. A esto hay que añadir el sentimiento del fracaso del decaído "policía de barrio", inaugurado en 1982, que inició las patrullas a pie coordinadas por el 091 y con misiones de vigilancia y auxilio de proximidad, apoyadas con los vehículos Z, K, "escuadra" y VIC. El Plan de Presencia Policial de 1985 basado en un esquema de proximidad formado por 4 patrullas dobles, 3 a pie y otra motorizada para apoyo y transporte con asignación de 4 zonas de patrullaje, siempre las mismas que deben de recorrer coordinadas por el 091. Se les da formación específica y se les dota del manual y guía del "policía de barrio" que recogen las misiones y procedimientos de actuación. No se les puede utilizar para otros servicios y su permanencia se considera un mérito para la promoción interna.

Cabe preguntarse porqué decae el policía de barrio por segunda vez, cuando en 1994 un nuevo Plan de Presencia Policial se hace necesario. Por lo que no están sin justificación las reticencias a embarcarse en otro Plan de Policía de Proximidad, que se elabora entre noviembre de 1996 y enero de 1997, y se implanta con carácter experimental en 21 ciudades, a cargo de 21 Inspectores seleccionados, que realizan un trabajo de campo previo sobre el área de despliegue de la policía de proximidad, trabajo que servirá de base para el programa del Curso de formación de los Responsables de Policía de Proximidad, el primero del 17/28 de febrero de 1997. Como se ve el ritmo de implantación es rápido. Los Responsables formarán, a su vez, a los policías que integrarán la Unidad de Policía de Proximidad, cuyos efectivos se seleccio-

nan entre los voluntarios que cuentan con un determinado perfil.

Los obstáculos que se detectan tras la evaluación de la primera experiencia empiezan por la propia cultura policial ante la nueva forma de servicio, el temor a atentados al patrullar solo, a pie o con su "scooter" y el rechazo expreso de algún sindicato policial y de parte del colectivo policial, habiendo tenido buena acogida entre el público y recibido con indiferencia entre la mayor parte de los policías y por parte de los partidos políticos (el tema de la seguridad está muy ausente del debate político español, absorbido por la amenaza del nacionalismo radical y el terrorismo de ETA, sección fija de la prensa).

A finales de 1997, las 21 ciudades cuentan patrullando en sus calles con 380 policías de proximidad, que se refuerzan con programas y campañas específicas que desarrollan el concepto de proximidad (policía-escuela, policía-mayor, policía-familia, seguridad y turismo, seguridad en vacaciones...).

En 1998 se extiende el dispositivo a 63 ciudades con un total de 900 policías, se crea un órgano de coordinación en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana y el Boletín de Policía de Proximidad.

En 1999, con la puesta en marcha del programa "Policía 2000", la policía de proximidad se integra en los Módulos Integrales de Proximidad, constituyendo la unidad básica de la Comisaría de Policía (recordando está organización a la que encuadraba al anterior "policía de barrio", de la cual se toman muchas referencias, como se ve no se implanta ex novo esta forma de servicio de proximidad). Y el despliegue alcanza a 141 ciudades y 1.800 policías. Se crean los premios de policía de proximidad en modalidad individual y colectiva y el Diploma de Policía Destacado como elementos motivadores.

En el año 2000 queda prácticamente terminado el despliegue, que afecta a 165 ciudades y a 2.250 policías, el 4,5 por 100 de los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía, aproximadamente, integrados en la nueva estructura creada por "Policía 2000".

La filosofía de empleo de este servicio, que encuentra sus fundamentos y principios en la Constitución y la LOFCS, se enuncia sintéticamente en "un mayor acercamiento al ciuda-



dano para conseguir una respuesta policial personalizada”, “interacción Policía/comunidad para identificar y resolver los problemas generadores de inseguridad”, “acción descentralizada para adecuar la respuesta policial a la demanda específica de cada sector” e “integración operativa” en una doble corriente, de apoyo al policía de proximidad por la organización policial y de traslado de información y datos de aquél hacia ésta.

El objetivo estratégico de establecer esta policía “integrada y próxima, posibilitadora de una respuesta de calidad, personalizada, eficaz y, a la vez, integral” se desglosa en 7 objetivos operativos y en las acciones pertinentes para lograrlos, que reflejan el alcance y características de esta policía de proximidad, en concordancia con la filosofía enunciada, de los que se pueden considerar específicos de la función de proximidad los objetivos 2, 3 y 6 (integración en el medio social, respuesta personalizada y satisfacción de la demanda en materia de asistencia y protección) y los demás compartidos con el resto de la organización policial. Por lo que para Ferre y Mafre (2000, p. 97) resulta “una policía de proximidad fuertemente judicializada, intensiva y en lucha contra los pequeños delitos, que influyen en el sentimiento de inseguridad, invocado como una evaluación por defecto de la demanda social”.

La estructura que soporta el servicio de policía de proximidad tiene el MIP (Módulo Integral de Proximidad) como unidad básica, desplegada en el menor ámbito espacial y demográfico, el sector, con autonomía y responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Dirigido por un responsable y su adjunto, está integrado por la policía preventiva de proximidad, la policía de investigación de proximidad y la policía técnica de proximidad (término de proximidad que expresa la nueva orientación del servicio policial, pero que no va más allá de la expresión del ejercicio de su función territorializada en el sector), pues la policía preventiva de proximidad, a su vez, está formada por la policía de proximidad, a pie o en moto, que desarrolla su labor siempre sobre un mismo subsector (es el elemento imprescindible de la policía de proximidad), los vehículos Z que patrullan varios subsectores y un vehículo maxi-Z, de apoyo en el sector. La

estructura y composición de la policía preventiva de proximidad será distinta de un sector a otro, según los factores socio-delincuenciales y territoriales. Cada una de las Unidades que componen el MIP, sin perjuicio de la incardinación orgánica y funcional en su Comisaría, tiene conexión funcional con los respectivos órganos centrales, que asumen el control y supervisión del modelo y la distribución de competencias entre el MIP y las Unidades especializadas en cada área de actuación (seguridad ciudadana, policía judicial, policía científica...).

Las funciones específicas en relación con la policía de proximidad de los diferentes escalones son:

Por el Servicio de Policía de Proximidad de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana se impulsa, coordina y controla el proceso de desarrollo del modelo en todo el territorio nacional, recibe y estudia sugerencias para su operatividad, prepara los programas de formación y la mejora de los servicios, diseña las campañas, difunde el Boletín de Proximidad y responde a la colaboración internacional sobre el modelo en otros países.

El comisario zonal, en las grandes capitales, coordina todos los servicios de su demarcación, incluido el de policía de proximidad y el 091 canaliza las demandas de presencia de policía de proximidad.

El equipo directivo de la Unidad (EDU) de la Comisaría impulsa que las demandas recibidas de la policía de proximidad tengan la respuestas efectivas de los otros servicios e insta a éstos para que le transmitan a la policía de proximidad la información operativa que deben recibir, realiza el seguimiento de los asuntos a cargo de la policía de proximidad y canaliza las demandas recibidas del vecindario hacia la policía de proximidad.

El mando del MIP se encarga de la instrucción del personal en los procedimientos operativos y objetivos fijados, analiza y canaliza la información con procedencia o destino al módulo de proximidad, realiza el seguimiento de las notas informativas transmitidas a otras unidades para garantizar la respuesta al ciudadano y coordina las relaciones ciudadanas de su sector.

El policía de proximidad, encuadrado en las



anteriores relaciones orgánicas y formando parte de una de las tres mallas de servicio que presta la policía preventiva de proximidad, sobre el subsector adjudicado de manera permanente, el policía, a pie o en moto, realiza una función esencialmente proactiva (las otras mallas son apoyos, normalmente reactivos, y se superponen al trabajo de iniciativa del policía responsable del subsector, en una lógica de sinergia de la acción policial). Las funciones que se le asignan, y que se realizan de una manera planificada, son las de relación e integración con la población, actuar de policía enlace de la organización policial y actividades policiales y de seguridad inmediatas en el subsector (recepción de denuncias, seguridad en torno a colegios y áreas de comercios, puntos negros delictivos o conflictivos...), además de tareas genéricas policiales y la transmisión de la información pertinente.

La Orden Ministerial de 10-9-2001, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía, adapta su estructura al desarrollo del Programa Policía 2000, con el objetivo de adecuar la organización policial a las demandas de una policía más próxima al ciudadano y de especialización, de donde resultan dos modelos operativos diferenciados: el territorial, basado en la proximidad, y el supraterritorial, sustentado en la especialidad. El modelo territorial consagra la organización de la policía de proximidad diseñada en el programa "Policía 2000", basándose en un mayor acercamiento a los ciudadanos, descentralización de los servicios policiales, asimetría organizativa para adaptar su sistema modular a la diversidad de ámbitos territoriales y modernización de los servicios de atención al público, con objeto de "prevenir y, en su caso, combatir la delincuencia que mayor preocupación genera entre los ciudadanos". (Parece que el CNP, con una organización en la que primaban los conceptos funcionales, se vuelca hacia una estrategia de territorialización, característico descubrimiento de todos los dispositivos urbanos de proximidad, y que la Guardia Civil ha fragilizado en beneficio de la especialización.)

La policía de proximidad instituida por el CNP es un dispositivo particular dentro de su estructura, que ocupa menos de un 5% de sus

efectivos, pero que se pretende tenga una gran repercusión cultural en la orientación de los servicios, en la línea con la política que marca el Libro Blanco para la Administración Pública-2000 para las administraciones de realizar un servicio público atento a las demandas de la población y ofreciendo unas prestaciones de alta calidad, pero una policía de proximidad va más allá del diseño de este proyecto, ya que la comunidad no es liderada por la policía, sino que trabajan conjuntamente en pie de igualdad en la gestión de la prevención de la delincuencia y de la seguridad urbanas (30).

## CONCLUSIONES

Aunque en los países de cultura anglosajona y nórdicos la cooperación comunidad/policía está más arraigada, muestra la dualidad de sus sistemas policiales, siendo la policía orientada por las necesidades del Estado (policía judicial, de seguridad...) complementaria de la policía de proximidad, en tanto que en los Estados donde se ha comenzado a introducir esta filosofía del servicio policial, con dispositivos que no llegan al 10 por 100 de los efectivos, la policía de proximidad se presenta como complementaria del sistema existente, en el comienzo del cambio de cultura, para adaptarse en profundidad a la cooperación policía/comunidad.

La implantación de programas y dispositivos policiales de proximidad pasan necesariamente por saber como medir los criterios de éxito, su efectividad, conocer las resistencias culturales y los obstáculos prácticos, pues la policía de proximidad no consiste en más presencia policial, más policías patrullando a pie. La comunidad se inserta en el programa, controla la actividad policial y toma en propia mano sus problemas de seguridad. Hace falta una formación de los agentes, y que además tengan aptitudes para desarrollarla, para que sepan reconstruir el control social en las comunidades que carecen de él. Y también vencer las resistencias culturales internas, inercias de la experiencia adquirida, reorientando la valoración dentro de la actividad policial frente a otros servicios, mediante un esfuerzo motivador adecuado.



Pero ¿es realista señalar objetivos a la policía y esperar que realice los dispositivos necesarios para lograrlos?, pues no dependen sólo de ella, la interacción policía/comunidad es de doble dirección, tanto el policía puede pretender realizar una acción legal o preservadora como la comunidad no aceptarla y persuadirle para que modifique su papel, sus expectativas. Y, en cualquier caso, la capacidad de influir de la acción del policía se basa en su capacidad de coacción como última instancia, y su aproximación a la comunidad siempre podrá ser percibida con un punto de recelo. Tampoco está asegurada la desviación de poder o la corrupción del agente, ni que el proceso policial de proximidad mantenga el correcto equilibrio entre la legalidad, la libertad y la eficiencia para no dañar la democracia y el orden.

¿Es realista este programa de policía de proximidad o simplemente una manera de lograr legitimidad la institución policial sin introducir cambios sustanciales en su comportamiento? Hay que recordar que el éxito de la policía de proximidad depende de factores externos, además del contexto policial, el entorno legal, las características y actitud de la comunidad que da soporte al dispositivo policial o programa. En cualquier caso la policía de proximidad no es el sustituto de toda otra forma de servicio policial, sino una estrategia complementaria, que descentraliza la atención policial hacia los intersticios de la sociedad como señala Foucault en la "Microfísica del poder".

Una policía de proximidad efectiva necesita un entorno democrático en el que desarrollarse, lo que sólo se logra si la comunidad y la policía realizan una cooperación en plano de igualdad, con lealtad mutua. Así la policía será verdaderamente capaz de servir y proteger a esos ciudadanos modelos que se esfuerzan en obedecer las leyes que crea su propia democracia. Una manera nueva de entender la función policial o una técnica de ejercicio de la función, son las dos principales corrientes que inspiran la implantación de la policía de proximidad.

¿Es posible el cambio cultural a esta nueva manera de relación policía-ciudadanía? No hay que olvidar que la policía es una organización para hacer cumplir la ley, lo que se puede realizar, dentro de un contexto democrático, tanto por la persuasión como por la coacción,

en última instancia. El concepto de proximidad representa un avance dentro de la democratización de las relaciones sociales, en que la sociedad civil avanza un paso más en su autoorganización. Pero en todas las organizaciones policiales donde se implanta el concepto de proximidad queda manifiesta su composición dual, de una parte la filosofía y los dispositivos de proximidad, proactivos, de inclusión de la población en la gestión de su propia seguridad, que ayudan a la recomposición del tejido social y, de otra parte, y con un mayor peso en la organización, los dispositivos centralizados de investigación y represión de delitos, de protección de las instituciones y de restablecimiento del orden público.

En el panorama europeo observamos en los países del norte una mayor tradición en la utilización de mecanismos de proximidad, que son reforzados y actualizados, mientras que en los del sur el concepto comienza a penetrar, coincide esta difusión del concepto con el grado de autodisciplina de los ciudadanos, menor en los países del Sur. La proximidad física favorece la policía de proximidad, por eso para las policías en contacto con los pequeños núcleos rurales este concepto de realizar el servicio policial resulta natural, aunque puede confundirse con el control social y en la práctica dependa de otros factores y, por supuesto, no se realice de una manera sistemática. Así los países con administraciones descentralizadas y estructuras poblacionales y territoriales de tipo cantonal tienen una mayor facilidad para la implantación del modelo, pero depende sobre todo del grado de autoorganización y autodisciplina de sus habitantes. La tasa de km<sup>2</sup> por policía aproxima esta lectura de proximidad física. La tasa de policía por número de habitantes (31) debería ser menor donde la ciudadanía suple servicios policiales, como ocurre en EEUU y Canadá respecto a Europa, y así se verifica, también, que es mayor en los países del sur de Europa, coincidiendo con otras variables sociopolíticas y la menor autodisciplina ciudadana.

¿Qué obstáculos para la conversión de una policía de Estado en policía democrática, del ciudadano?, ¿comenzar de cero? La experiencia de los países del Centro y Este europeo demuestran que no necesariamente, como ha ocurrido en nuestro país. El peligro de la políti-



zación de la policía es una amenaza permanente y más real cuanto menor es el ámbito del cuerpo policial, pero también existe para los cuerpos nacionales, por lo que la mayor implicación de las organizaciones ciudadanas en la planificación y el control de la actividad policial puede ser mejor garantía de su servicio efectivo e imparcial, pudiendo constituir la policía de proximidad una experiencia de democratización del servicio público de seguridad como nos demuestra la experiencia del programa de "Police in Transition" para el Centro y Este europeo.

El estudio de Inglehart (32) muestra la pérdida de confianza en las instituciones jerarquizadas en nuestra sociedad occidental de valores postmodernistas y en concreto verifica que entre 1981 y 1990 bajó la confianza en la policía en 16 de los 20 países estudiados, entre los cuales se encuentra el nuestro, exceptuándose sólo Irlanda de nuestro contexto europeo, lo que justifica los esfuerzos y las medidas para relegitimizar y rendir útiles las fuerzas policiales a los ojos de los ciudadanos y del presupuesto que votan sus representantes. Por lo que como sostiene Ferreira (1996) "sólo si la «community policing» beneficia a la policía, a la comunidad, a los ciudadanos y al Gobierno se debería conceder el poder y dinero para implantarla y sostenerla".

#### NOTAS

- (1) Robert Reiner, "The Politics of The police", Harvester Wheatsheaf, 2.ª ed. 1992, pp. 18 y ss.
- (2) Ronald S. Stanfield "Re-visioning community policing" -National Institute of Justice-Washington DC-, 1996, artículo en <http://www.ncjrs.org/policing>.
- (3) Bertus R. Ferreira, "The use and effectiveness of community policing in a democracy", National Institute of Justice-Washington-DC, 1996, artículo en <http://www.ncjrs.org/policing>.
- (4) Jesús de Miguel, artículo "La policía comunitaria del futuro", en "Seguridad pública y policía en el comienzo del siglo XXI", Fundación Policía Española-2000, p. 63.
- (5) Diego López Garrido, "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista", Barcelona-1982.
- (6) Las cifras de superficie y población aportadas a lo largo del trabajo son las del anuario económico y geopolítico mundial, "El Estado del Mundo-2001", ed. Akal, S. A., 2000.
- (7) Rod Morgan y Tim Newburg, "The future of policing", Clarendon press. Oxford-1997, p. 205.

- (8) François Dieu, "La police de proximité en Angleterre: un bilan mitigé", pp. 123-144.
- (9) Información recogida de internet en <http://www.homeoffice.gov.uk>.
- (10) R. Morgan y T. Newburg-1997, pp. 146-7.
- (11) Recogida la información sobre Irlanda en la página web: <http://www.irfgov.ie/garda>.
- (12) La información sobre Suecia en <http://www.police.se>.
- (13) La policía danesa presentada en <http://www.politi.dk>.
- (14) Finlandia presenta su modelo policial en <http://www.publican.fi>.
- (15) Kees Van der Vijver, "La police de proximité aux Pays-Bas", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre, IHESI-2000- pp. 29-52, artículo que sirve de base a la exposición sobre Holanda.
- (16) Frederic Ocqueteau, artículo "La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1.º trimestre-2000, IHESI, pp. 171-183.
- (17) Información recogida de la página web en <http://www.interieur.gouv.fr/police>.
- (18) Dominique Monjardet, artículo "Reinventer la police urbaine", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 37-IHESI-3, trimestre 1999, pp. 132-3.
- (19) T. Hendrickx, S. Smeets, C. Strebelle, C. Tange, "La police de proximité en Belgique, un bilan des connaissances", Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1.º trimestre 2000, IHESI, pp. 7-27, se sigue este artículo en la exposición de la policía de proximidad en Bélgica.
- (20) La información sobre la policía del Gran Ducado se recoge en la página <http://www.etat.lu/police>.
- (21) Kurt H. H. Groll y Herbert Reinke, "¿Difusión de la seguridad en la sociedad civil o «policialización» de la sociedad? La participación de la ciudadanía en la seguridad en Alemania", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre-2000, IHESI, pp. 57-73. Artículo que se sigue en la exposición sobre Alemania.
- (22) Pierre-Henri Bolle y Julien Hnoepfler, "Polices de proximité en Suisse: cinq modèles pour une définition", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre-2000, IHESI, pp. 103-121, es el artículo seguido para mostrar la situación de la policía de proximidad en Suiza.
- (23) La información sobre la policía de Berna en <http://www.police.be.ch:80>.
- (24) Los datos sobre la policía de Lausana en <http://www.dse.vd.ch/police>.
- (25) La Gendarmería austriaca se muestra en <http://www.gendarmerie.gv.at>.
- (26) El proyecto de Policía en Transición se halla en <http://www.ihf.hr.org/hungary/police>.
- (27) El Servicio Polaco de Policía se presenta en <http://www.kgp.gov.pl/police>.
- (28) Jérôme Ferret y Philippe Mafre, "L'usage de la notion de police de proximité en Espagne: indice d'une mutation inachevée", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre 2000, IHESI, p. 98.
- (29) José Manuel Pérez Pérez, Comisario Jefe del Servicio de proximidad y Relaciones Ciudadanas, "La policía de proximidad en España", Revista de Documentación del Ministerio del Interior núm. 12 de enero/marzo de 2001, pp. 39-76, se sigue su exposición sobre la Policía de Proximidad en el CNP.
- (30) Jean-Paul Brodeur, "Prévention et activités policières au Canada et aub Quebec", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 37, IHESI, 3.º trimestre 1999, p. 178.
- (31) Jean-Claude Monet, "Polices et sociétés en Europe", La documentation Française, Paris-1993, p. 122.
- (32) Ronald Inglehart, "Modernización y Postmodernización", El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades, CIS-núm. 161, 1998, la edición en inglés de 1997, traducción de María Casado Rodríguez, pp. 394 y ss.