



Ayuntamiento de
FUENLABRADA
*Concejalía de Seguridad
Ciudadana y Tráfico*

Servicio de Policía Local
Jefatura

La gestión de la sociedad diversa por la Policía de Fuenlabrada

José Fco. Cano de la Vega
Subinspector-Jefe de la Policía Local

David Martín Abanades
Responsable del Equipo para la Gestión de la Sociedad Diversa



Contribuimos a mejorar la convivencia



Fuenlabrada es una localidad del sur metropolitano de Madrid, con más de 200.000 habitantes, un 16% de población inmigrante y un fuerte tejido industrial. Aunque el índice de población de procedencia extranjera es mucho menor que en otras poblaciones españolas, la diversidad fenotípica de la ciudad será mucho más importante con el paso de algunos años: en el año 2006, el 30% de los niños fuenlabreños menores de 6 años eran de padre o madre extranjero; y algo similar ocurre en el ámbito religioso: en solo una década se ha pasado de la homogeneidad católica al registro oficial de 33 confesiones religiosas distintas de la religión mayoritaria. El Servicio de Policía Local cuenta con un total 240 agentes, además de 20 empleados municipales que desarrollan tareas auxiliares o administrativas.

La experiencia y las diversas medidas que la Policía Fuenlabrada Local está desarrollando desde hace casi una década para garantizar un trato igualitario y no discriminatorio a la sociedad diversa de su comunidad local, han despertado mucho interés y han trascendido las fronteras nacionales. Sin ninguna duda, a este interés ha contribuido de forma muy importante hechos como los disturbios ocurridos recientemente en Londres y otras ciudades británicas, el conflicto latente que se mantiene desde hace años en la *banlieue* (alrededores) de París y las crecientes críticas internacionales hacia la política de identificaciones callejeras seguida por el Cuerpo Nacional de Policía en España.

Así, en los últimos años, la Policía Local de Fuenlabrada ha recibido las visitas de trabajo de una delegación de la Autoridad Nacional Palestina y, seguidamente, de una numerosa delegación de altos mandos de la Policía de Israel. Ha sido visitada por una Delegación del Defensor de los Derechos (equivalente a nuestro Defensor del Pueblo) de la república francesa; y ha sido invitada a participar en diversos eventos, como un acto organizado por la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Universidad de Verano de La Rochelle (Francia), las Jornadas sobre Buenas Prácticas Policiales en el ámbito de los Derechos Humanos (Gobierno Vasco), el Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa (IE University) y varios seminarios en Jordania, Bélgica y Francia.

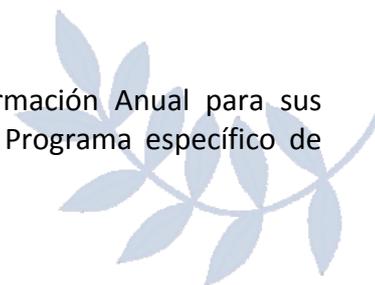
Pero, ¿en qué se diferencia la actuación de la Policía Local de Fuenlabrada de la realizada por otras organizaciones policiales? ¿qué medidas está poniendo en marcha?. Este trabajo pretende dar respuesta a esas preguntas.

La formación policial y la gestión de la diversidad.

El Ayuntamiento de Fuenlabrada dispone de un Programa de Formación Anual para sus empleados públicos y, en el ámbito de dicho Programa, existe un Programa específico de formación para la Policía Local.



Contribuimos a mejorar la convivencia





Fue precisamente a través de este programa formativo como la Policía Local comenzó a introducir la diversidad social en la gestión del Servicio. En el año 2004 fueron incluidas en el Programa de Formación de la Policía Local diversas acciones formativas denominadas “Talleres de conocimiento de otras culturas”, con el objetivo de que sus componentes tuvieran un mejor conocimiento de las diferentes culturas y maneras de vivir de una parte de la comunidad local.

En estas acciones formativas participaron esencialmente mandos policiales y policías operativos y, de forma particular, la Unidad de Policía de Barrio, que es la encargada de liderar la política de proximidad y policía comunitaria.

Inicialmente se desarrollaron talleres de acercamiento a las culturas árabe y gitana. Con posterioridad, se introdujeron los talleres relativos a las culturas guineano-ecuatorial y china. En todos los casos, las acciones formativas se desarrollaron en colaboración con entidades no gubernamentales o del tejido social, representativas de las diferentes culturas con mayor presencia en el término municipal.

A finales del año 2006 se produjo un salto cualitativo en la formación policial en esta materia, como consecuencia de la participación de la Policía Local de Fuenlabrada en el Proyecto europeo Stepss, aspecto que explicaremos después con más detenimiento.

Una Policía que refleja más la diversidad social.

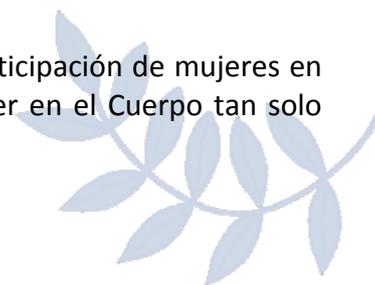
A principios de la década de los años 2000, la Policía de Fuenlabrada comenzó a desarrollar lo que denominó la Acción positiva para favorecer el ingreso de mujeres en la Policía Local, con los objetivos de luchar contra la idea de la Policía Local como organización masculina y contribuir a que el Servicio reflejara más la composición de la comunidad local.

De forma resumida, la Acción Positiva consiste en la organización, por parte de la propia Policía Local, de un curso gratuito de formación para preparar las oposiciones de ingreso a la Policía de Fuenlabrada, al que inicialmente solo tenían acceso las mujeres y al que después también pudieron acceder personas pertenecientes a colectivos sociales minoritarios. El cuerpo docente del curso está formado mayoritariamente por componentes cualificados de la Policía Local y las psicólogas del Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima e incluye el entrenamiento en todas y cada una de las pruebas que forman parte de la oposición: psicotécnicas, físicas y temario.

Gracias a este curso se consiguió incrementar sustancialmente la participación de mujeres en la Policía Local: en el año 1999 el índice de participación de la mujer en el Cuerpo tan solo alcanzaba el 3,8% y hoy ya es del 13%.



Contribuimos a mejorar la convivencia





Desde el año 2005, la Acción Positiva se amplió a personas de comunidades minoritarias y, especialmente, a los inmigrantes de segunda generación, que disponían de la nacionalidad española. De esta forma, la Policía de Fuenlabrada ha alcanzado un índice cercano al 2% de participación de españoles de cultura familiar árabe y subsahariana en su plantilla.

La hipótesis esencial de la Acción Positiva es que –con estricto respeto a los procedimientos establecidos por la Ley para el acceso a la función pública- es legítimo poner en marcha medidas para favorecer que la Policía Local sea el mejor reflejo posible de la sociedad diversa. La participación de personas pertenecientes a los colectivos sociales diversos impulsa el acercamiento de la Policía Local a su comunidad local, le otorga más legitimidad social, además de mejorar de forma muy importante su eficacia.

La identificación de personas en lugares públicos y el perfil racial.

A finales del año 2006 y de la mano de la ONG estadounidense Open Society Justice Initiative (OSJI), la Policía de Fuenlabrada tomó un rumbo que ha supuesto que en la actualidad sea uno de los referentes europeos en la gestión de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de la sociedad diversa.

A través de la puesta en marcha del Proyecto Steps, la OSJI planteó un debate en el que se partía de la hipótesis que las organizaciones policiales europeas¹, mantenían un sesgo racial en el uso de su poder para identificar y registrar personas en las vías y lugares públicos. Es decir, que determinados fenotipos o aspectos exteriores de las personas, condicionaban a los miembros de las organizaciones policiales a la hora de decidir parar e identificar a una persona respecto a otra. Por lo tanto, eran los estereotipos creados por los propios policías sobre un determinado grupo los que apoyaban la decisión de identificar a una persona y no datos o criterios más objetivos. Este sesgo racial era sufrido de forma particular por la comunidad gitana en toda Europa, así como por personas de rasgos árabes y subsaharianos. En cualquier caso, se consideraba que, en general, los miembros de todas las minorías étnicas sufrían el denominado “perfil racial” por parte de los miembros de las organizaciones policiales.

La Policía de Fuenlabrada, junto con la Policía Local de Girona y los Mossos d’Esquadra, en España; la Policía Nacional de Hungría; y el Ministerio del Interior de Bulgaria; participaron en un proyecto europeo para contabilizar de forma científica y no con apreciaciones subjetivas, como afectaba el perfil racial a identificaciones realizadas por los miembros de estas organizaciones policiales. El Proyecto también contó con la participación asesora de dos cuerpos policiales británicos: la Policía Metropolitana de Londres y la del Condado de Leicester, que ya habían implementado este tipo de medidas en sus propias organizaciones.

¹Adressing Ethnic Profiling by Police, OSI, mayo 2009.

http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/profiling_20090511





En desarrollo de este Proyecto, la Policía de Fuenlabrada adoptó diversas medidas que, con algunas reformas e innovaciones, hoy mantiene plenamente en vigor:

En primer lugar, la designación de un mando de la organización, especializado en la gestión de la sociedad diversa y que actúa de forma transversal en la actuación de la Policía Local, bajo la perspectiva de una actuación policial igualitaria y no discriminatoria; la puesta en marcha de un intenso programa de formación en esta materia, que fue dirigido tanto a los mandos policiales, como a los policías de las unidades operativas; la elaboración y aprobación de un “Manual de procedimiento para la identificación de personas en lugares públicos”, que se acompañó de la creación del “Boletín de Identificación Policial”, instrumentos ambos que se han demostrado extremadamente útiles para prevenir y/o corregir las actuaciones policiales discriminatorias y mejorar de manera muy relevante la eficacia policial; y la creación de la Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana, para garantizar la participación de la sociedad diversa en la política local de seguridad ciudadana y facilitar el control de la gestión de la Policía Local por las comunidades minoritarias en diversos aspectos de gran relevancia, como las identificaciones y registros policiales.

Un año después del inicio del Proyecto, la Policía de Fuenlabrada redujo a la mitad las 8.000 identificaciones que sus componentes realizaban en las calles de la Ciudad. Sin embargo, lejos de reducirse, la eficacia de las identificaciones policiales se incrementó de forma espectacular, alcanzando un índice del 30% de identificaciones positivas; es decir: de cada 10 identificaciones y/o registros realizados, en 3 de ellos se detecta una infracción penal o administrativa. Este índice -uno de los más altos de todo el mundo- se sigue manteniendo en la actualidad con pequeñas variaciones.

El principal resultado de este proyecto es que la Policía de Fuenlabrada es la única organización policial en España que audita y controla las identificaciones que realiza, con el doble objetivo de prevenir el sesgo racial y controlar su eficacia para la mejora de la seguridad ciudadana y la convivencia.

El Equipo para la Gestión de la Sociedad Diversa.

Otra conclusión del desarrollo del Proyecto Stepss en Fuenlabrada fue la necesidad de contar con un Equipo Policial, experto en la gestión de la sociedad diversa, y que actuara como impulsor y dinamizador de políticas transversales en toda la organización y, a la vez, como interlocutor de la Policía Local con las comunidades minoritarias presentes en la comunidad local.

El Equipo fue constituido formalmente en el año 2008 y está formado por un Sargento y cinco agentes, todos ellos voluntarios y con conocimientos específicos que les permite atender con más eficacia los conflictos que se producen en la comunidad local, que se manifiestan por las diferencias entre sujetos o grupos, por sus creencias ideológicas o religiosas, orientación sexual, dificultad para acceder a determinados servicios por sus circunstancias personales, etc.



Contribuimos a mejorar la convivencia



El correspondiente Manual de Organización de la Policía de Fuenlabrada otorga formalmente al Equipo las siguientes funciones:

- Contabilizar, analizar y evaluar todos los hechos discriminatorios o de odio ocurridos en el término municipal, de los que tenga conocimiento la Policía Local.
- Mantener un contacto periódico y permanente con el tejido social representativo de la sociedad diversa.
- Analizar y gestionar los hechos en los que se pongan de manifiesto actuaciones discriminatorias por parte de la propia Policía Local.
- Gestionar conflictos entre grupos o sujetos, cuando el trasfondo del conflicto sea la diferencia de identidad entre los mismos.
- Fomentar el conocimiento mutuo entre el Servicio de Policía Local y los miembros de la sociedad diversa.
- Analizar las identificaciones policiales realizadas por la Policía Local, prestando especial atención al control de su sesgo racial.
- Impulsar y garantizar el buen funcionamiento de la Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana.

La Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana.

Otra conclusión del Stepss fue la necesidad de contar con instrumentos que garantizaran la comunicación permanente entre la Policía Local y la sociedad diversa. Y ello, con la doble finalidad de recibir sus demandas en materia de seguridad y convivencia y someter a su consideración el trabajo que desarrolla la Policía Local en aquellas materias que de su competencia que tienen mayor relación con la sociedad diversa; entre ellas, el control de la gestión de las identificaciones policiales.

Aunque el tejido social de la sociedad diversa en Fuenlabrada todavía es incipiente, la Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana se puso en marcha en 2009, y se incluyeron en la misma todas las entidades activas presentes en la localidad, como las dos representaciones existentes de la comunidad islámica; la asociación guineana “Bariobé”; varias asociaciones chinas; etc.

Todos estos grupos presentan una realidad que les hace ser víctimas de una tipología delictiva basada en su vulnerabilidad o en el odio al diferente. A veces se traduce en agresiones verbales, escritas o físicas, en la restricción discriminatoria de su acceso a determinados establecimientos o en el acoso escolar en los centros educativos.



Contribuimos a mejorar la convivencia



Además, estos grupos presentan realidades que les hacen tener mayores dificultades a la hora de ejercer sus derechos y libertades, por ejemplo a la hora de plantear una reclamación, disfrutar de los servicios públicos, acceder a un puesto de trabajo o alquilar una vivienda.

La existencia de la Comisión Intercultural no garantiza la inexistencia de estos problemas, pero si la habilitación de un canal para facilitar la comunicación bidireccional entre la sociedad diversa y la Policía Local.

Por ejemplo, gracias al funcionamiento de la Comisión se puso de manifiesto que existían graves problemas de desconocimiento por parte de los nacionales de otros países de las normas viales españolas y que, en ocasiones, se producían situaciones de conflicto con los policías encargados de vigilar el cumplimiento de las normas de tráfico. Por ello en el año 2009 se puso en marcha el Programa “La integración también es Seguridad Vial”, con la finalidad de desarrollar actividades de educación vial con la población adulta de diferentes colectivos inmigrantes.

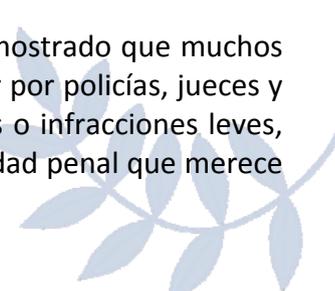
El Manual de Procedimiento para la Atención Policial a las Infracciones Penales por Trato Discriminatorio.

La última medida adoptada por la Policía Local de Fuenlabrada fue la aprobación, en marzo de 2010, de un Manual de Procedimiento para la Atención Policial a las Infracciones Penales por Trato Discriminatorio.

Según el Manual, la nota común que caracteriza a los llamados delitos de “trato discriminatorio” es que el fin último que motiva al autor de la acción delictiva es el odio al diferente. Este odio se ve reflejado en las conductas xenófobas, racistas, homófobas, aporófobas (odio a los pobres), de intolerancia religiosa, ideológica o de conciencia, hacia las discapacidades físicas o psíquicas y otras violaciones directas de los principios de libertad, igualdad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, principios en los que se fundamenta la Unión Europea.

En el marco de los países de la Unión Europea existe una creciente sensibilización, cada vez se otorga más importancia a la lucha contra este tipo de conductas y se otorga una especial importancia al derecho penal como instrumento para combatir eficazmente la discriminación y el odio a los diferentes.

Los escasos datos estadísticos y la experiencia de la Policía Local ha demostrado que muchos de estos hechos son considerados como hechos de trascendencia menor por policías, jueces y fiscales y es relativamente frecuente que se reputen como meras faltas o infracciones leves, no agotándose en algunos supuestos toda la antijuricidad o reprochabilidad penal que merece la conducta, conforme al marco jurídico vigente.





De otra parte, existe un gran desconocimiento de las organizaciones policiales, en relación a la cifra real de las conductas de odio o de trato discriminatorio o con componente de discriminación que se están cometiendo, ya que no se han establecido procedimientos para su registro específico.

Con este Manual, la Policía de Fuenlabrada pretende mejorar su servicio protocolizando la actuación policial ante este tipo de situaciones, para garantizar una respuesta de calidad y estrictamente ajustada al ordenamiento jurídico y, además, registrar los hechos de este tipo sucedidos en la Ciudad, para poder diagnosticar mejor el problema y acometer las acciones necesarias.

Programas de actuación.

Además de las acciones anteriores, la Policía Local de Fuenlabrada está desarrollando dos programas de actuación directamente relacionado con la diversidad social. El primero de ellos es el programa “La integración también es seguridad vial”, que desarrolla una estrategia específica de educación vial para los colectivos inmigrantes de la Ciudad. El segundo, de reciente implantación el programa “Borra el odio”, que se desarrolla en colaboración con el Departamento Municipal de Medio Ambiente (limpieza) y tiene como fin principal borrar o limpiar de manera inmediata las pintadas, carteles, pegatinas, etc. que incitan al odio contra las personas diferentes (xenofobia, islamofobia, homofobia, etc.).

Resumen.

En resumen, desde su participación en el Proyecto Steps y a través de la puesta en marcha de las medidas que se han explicado, la Policía Local de Fuenlabrada se ha convertido en uno de los más relevantes referentes internacionales en la gestión policial de la sociedad diversa. Instituciones tan diversas como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Fundación Secretariado Gitano, la Fundación Pluralismo y Convivencia, la Fundación Bertelsmann, el Comisariado Europeo de Derechos Humanos, el Defensor de los Derechos de la República Francesa, el Relator de la ONU contra el Racismo y la Xenofobia, han identificado como “buenas prácticas” las que nuestro servicio policial está desarrollando en este ámbito.



Contribuimos a mejorar la convivencia