

TOOLKIT

CONTRA EL RACISMO,
LA XENOFOBIA Y OTRAS
FORMAS DE INTOLERANCIA

dirigido a municipios, especialmente a

POLICÍA DE PROXIMIDAD



<http://www.proximitypolicing.eu>



Cofinanciado por el Programa
Derechos, Igualdad y Ciudadanía
de la Unión Europea



POLICÍA DE PROXIMIDAD CONTRA
EL RACISMO, LA XENOFOBIA
Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA

Autores:

David Martín Abánades y Carolina Coldeira Fernández. Unidad de Gestión de la Diversidad de la Policía Municipal de Madrid

Socios participantes:

Ministerio de Justicia. Departamento de Derechos Fundamentales y Anti-Discriminación. Finlandia
Policía Municipal de Riga. Letonia
Policía y Guardia de Fronteras. Estonia
Policía de Segurança Pública. Portugal
Università degli Studi de Milán. Italia
Asociación TRABE. España
Foundation for Access to Rights. Bulgaria
Bradford Hate Crime Alliance. Reino Unido

Coordinación:

Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Dirección General de Integración y Ayuda Humanitaria. Secretaría General de Inmigración y Emigración. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

© Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Edita y distribuye: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
José Abascal, 39, 28003 Madrid
Correo electrónico: oberaxe@mitramiss.es
web: www.mitramiss.gob.es/oberaxe/index.htm

NIPO PDF: 854-19-064-2

“Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero del Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los SOCIOS DEL PROYECTO PROXIMITY y de ninguna manera puede tomarse como reflejo de las opiniones de la Comisión Europea”.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ANÁLISIS PRELIMINAR	9
3. ELEMENTOS ORGANIZATIVOS	14
3.1. Capacidad de decisión	14
3.2. Organización del servicio policial	15
3.3. Evaluación	21
4. FORMACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN	28
4.1. Formación impartida en centros oficiales de formación y/o academias policiales	29
4.2. Formadoras/es o equipo docente	31
5. TRATAMIENTO DE LA VÍCTIMA	32
5.1. Asistencia a la víctima en las instalaciones de la Policía	34
5.2. Víctimización secundaria	37
6. COORDINACIÓN CON OTROS SERVICIOS	39
6.1. Servicios públicos	39
6.2. Organizaciones sociales	42
7. BIBLIOGRAFÍA	43

1.

INTRODUCCIÓN

El racismo y la xenofobia son fenómenos que amenazan la convivencia y la cohesión de la sociedad, así como las libertades y derechos fundamentales sobre los que se asienta la Unión Europea. De hecho, el Tratado de la Unión establece en su artículo 2 la lucha contra la discriminación como uno de sus objetivos y la no discriminación como uno de sus valores comunes. Los incidentes de racismo y xenofobia atentan contra la dignidad de las personas y pueden provocar daños físicos y emocionales a las personas que los sufren y al conjunto del colectivo al que pertenecen.

Los procesos migratorios, que ha vivido Europa en los últimos años, han hecho de ella una sociedad más multicultural a la que cada año se incorporan miles de personas en busca de un futuro mejor huyendo, en muchos casos, de las difíciles condiciones de vida que atraviesan en sus países de origen.

Según datos de Eurostat, en enero de 2017 el número de personas residentes en la Unión Europea que eran ciudadanos de países no miembros era de 21,6 millones, mientras que el número de personas que habían nacido fuera de la Unión Europea y vivían en ella era de 36,9 millones, por lo tanto, 15 millones de habitantes han nacido fuera UE pero tienen ciudadanía de un Estado miembro. Asimismo, 16,9 millones de personas habían nacido en un Estado miembro de la Unión diferente de aquel en el que residían.¹

Conseguir una buena convivencia en una sociedad cada vez más plural formada por personas con culturas, orígenes o lenguas diversas constituye un gran reto. En este sentido, muchas ciudades europeas vienen presenciando un aumento del número de episodios racistas y xenófobos, especialmente en barrios con una alta tasa de población inmigrante.

¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Main_statistical_findings

Se trata de un problema transversal, en el que las distintas instituciones, públicas y privadas, deben actuar de forma conjunta y dar una respuesta amplia y eficaz para abordar los retos que plantean las actitudes y manifestaciones racistas y xenófobas y para poder disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Proyecto *Proximity Policing against Racism, Xenophobia and other forms of intolerance* tiene como objetivo identificar y compartir herramientas para aumentar la capacidad de las autoridades locales y, en particular, de la policía de proximidad, para identificar y combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. El proyecto está cofinanciado por el Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Unión Europea y desarrolla sus acciones entre 2017 y 2019. Está liderado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de España, a través del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. Además, forman parte del consorcio del proyecto: el Ministerio de Justicia de Finlandia – Equipo de anti-discriminación y Derechos Fundamentales; la Policía Municipal de Madrid – Ayuntamiento de Madrid; la Policía Municipal de Riga; la Policía y Guardia de Fronteras de Estonia; la Policía de Lisboa; la Universidad de Milán; la Asociación TRABE; y la Foundation for Access to Rights; Bradford Hate Crime Alliance. Además están asociados: la European Coalition of Cities Against Racism; la European Network of Policewomen; y el Ministerio del Interior de España.

La importancia de la policía de proximidad para hacer frente al racismo y la xenofobia en un distrito o vecindario específico donde esta desarrolla su labor radica en su cercanía a la ciudadanía y su trabajo en colaboración con miembros de las comunidades, grupos minoritarios y diferentes asociaciones y ONG. Esto la sitúa en una posición privilegiada para prevenir e identificar los incidentes xenófobos, racistas y de otras formas de intolerancia.

En este sentido, el proyecto PROXIMITY prevé la publicación de una “caja de herramientas” (*Toolkit*) dirigido a las autoridades locales, especialmente a la policía de proximidad, elaborada con las aportaciones y recomendaciones realizadas por los socios y teniendo en cuenta la opinión de expertos. Su finalidad es servir de guía para una mejor implementación de servicios, estructuras y metodologías para prevenir y combatir la discriminación y/o los incidentes de odio por racismo, xenofobia o cualquier otra forma de intolerancia.

Esta “caja de herramientas” tiene como objetivo que aquella autoridad local o responsable de policía que pretenda poner en marcha una metodología de prevención, detección y lucha contra los incidentes racistas, xenófobos o por otras formas de intolerancia, desde la perspectiva de la policía comunitaria, conozca qué aspectos son los más relevantes para conseguir una gestión más eficaz en esta materia.

El conocimiento profundo del barrio, elementos internos de la organización de la policía, como puede ser la capacidad de decisión de las/os policías, la formación de los/as policías, el tratamiento de la víctima de este tipo de hechos o la coordinación con otros servicios y entidades, son todos elementos que desde PROXIMITY se entienden como fundamentales para abordar en este *Toolkit*.

En el consorcio PROXIMITY creemos que uno de los pilares de la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia y discriminación es la implementación del modelo de policía comunitaria. Por lo tanto, es necesario definir en primer lugar lo que queremos decir con “policía comunitaria”.

La denominada policía comunitaria, policía de proximidad o policía de barrio, no es sólo un modelo organizativo de los servicios policiales sino, más bien, una filosofía de trabajo en cuanto a la prestación del servicio público. La policía comunitaria requiere de la colaboración con otros actores que desarrollan sus tareas en el barrio. Es una manera de plantear cómo interactúa el servicio policial a la hora de atender conflictos, cómo los enfoca y sobre todo, cómo los resuelve.

Se debe huir de la idea de que la policía comunitaria es una unidad determinada dentro de la policía y enmarcar el concepto de esta filosofía de trabajo dentro del servicio policial en general. Igual de importante es que el/la Jefe de Policía crea en esta metodología, si el/la Jefe no cree es muy probable que fracase. De forma que pueden existir servicios policiales que, no teniendo unidades concretas con esta denominación, su metodología de trabajo sea muy próxima al concepto de policía comunitaria o por el contrario, servicios policiales con una Unidad denominada policía de barrio, comunitaria o de proximidad con metodologías de trabajo muy alejadas de este concepto.

Pero quizás el fundamento que más ayude a entender por qué la filosofía comunitaria es el mejor canal para abordar de forma efectiva los hechos de intolerancia, discriminación u odio es aquel que dice que **“la legitimidad de toda policía se basa en la credibilidad que alcance frente a la comunidad”** (Sir Robert Peel², 1829). Este importante principio de policía, expresado a principios del siglo XIX, debe, sin embargo, contextualizarse en los años en que vivimos. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que, dado que la sociedad actual es multifacética y diversa, la aprobación pública mayoritaria de la sociedad también puede ser favorable a las acciones policiales que traten a las minorías y a los grupos más vulnerables de forma discriminatoria.

2 https://es.wikipedia.org/wiki/Principios_policiales_de_Peel

En el panorama político actual, las comunidades locales en algunos países exigen una acción más dura por parte de la policía contra migrantes, solicitantes de asilo, personas sin hogar, etc. Por lo tanto, solo la “aprobación pública” no siempre es un buen criterio para evaluar la acción policial. Por esta razón, la policía comunitaria debe tener en cuenta, en su filosofía de acción, que tanto la aprobación pública como la necesidad de esta aprobación, no pueden implicar el abandono de acciones que promuevan y protejan los derechos humanos, tal como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y más tarde la normativa de la UE y las nacionales.

La policía de proximidad requiere un fuerte compromiso organizacional y un cambio cultural por parte de la policía, así como asegurar que se proporcionan recursos y metodología. Se trata de la firme creencia en el concepto de un servicio de policía y no de una fuerza policial. Quizás el trabajo de la policía en la sociedad europea actual deba ser repensado. Debemos huir de la idea de que la policía comunitaria es una policía suave o permisiva. De hecho se trata de una policía que decide sobre la base de la deliberación ante los problemas construyendo de esta manera soluciones más estables y duraderas a los conflictos.

También hay que tener en cuenta el principio de que la policía no trabaje para las comunidades, tanto la comunidad mayoritaria como los grupos minoritarios, sino que lo haga en asociación con las diferentes partes de las comunidades para abordar los problemas locales. La construcción de confianza entre la policía y las comunidades locales de la sociedad diversa es un proceso bidireccional basado en el entendimiento y en el respeto mutuo. Dentro de este proceso de construcción de confianza, es importante que la policía de proximidad, comunitaria o de barrio, también asuma el papel de mediadora entre los diversos componentes de la sociedad.

El objetivo de este manual es servir de guía para combatir la intolerancia, discriminación y los delitos de odio, por racismo, xenofobia u otras causas como LGTBIfobia, situación socioeconómica, discapacidad, religión, ideología, etc. prestando especial atención a la protección de los derechos fundamentales, y siendo conscientes de que, en algunas situaciones, la protección de esos derechos podría ir en contra de las actitudes prevalecientes en las comunidades locales y en los servicios de policía, por las razones indicadas anteriormente.

Para establecer el modelo de filosofía de policía comunitaria, es necesario realizar un análisis previo (o un mapeo comunitario) de la situación del barrio, zona o área donde se deseen mejorar las relaciones de la Policía Comunitaria con su comunidad, incidiendo principalmente en las relaciones con las personas que no sean originarias del territorio, que pertenezcan a otra etnia o sean fenotípicamente diferentes de la comunidad de origen de la zona o área. Este análisis proporcionará recomendaciones a tener en cuenta

en el desarrollo de la filosofía de trabajo. Debido a lo cambiante de los barrios el análisis deberá ser periódico. En algunos casos, esto implicará un cambio en la organización de la Policía. Si este cambio no se hace correctamente, puede producirse un fuerte rechazo de los mandos y oficiales de policía, que pueden entender este acercamiento a la comunidad como una señal de debilidad del sistema policial, llevando al fracaso los esfuerzos para mejorar las relaciones con la comunidad. Toda la organización policial de arriba a abajo debe ser comprometida y ese compromiso debe ser comunicado interna y externamente al público en general.

Además, es necesario establecer criterios de evaluación para identificar áreas de mejora y posibles fallos que puedan interferir en la implementación de la nueva filosofía de trabajo. También se debe tener en cuenta que la policía sirve a una sociedad abierta y diversa, que está en constante cambio, y, por lo tanto, los servicios policiales deben adaptarse a nuevas situaciones para servir a todos los ciudadanos, ya que son responsables de proteger los derechos fundamentales y de hacer cumplir la ley.

2.

ANÁLISIS PRELIMINAR

Este capítulo tiene como objetivo describir el estudio que hay que realizar, del área o zona donde la policía tendrá un impacto en su tarea de ocuparse de la detección y tratamiento del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia o violación de los derechos fundamentales de las personas, y cómo el servicio de policía trabaja para prevenirlos.

El estudio servirá para tener datos que guíen el nuevo modelo de interacción de la policía con la sociedad a la que sirve, prestando especial atención a la composición diversa de la misma. Es preciso destacar que, cuanto mayor sea la precisión del estudio, se conseguirá una radiografía más nítida que permitirá obtener mejores elementos para implementar con éxito la nueva metodología de la policía comunitaria.

La elaboración de este análisis previo puede ser, ya desde el inicio, una excusa perfecta para mejorar las relaciones con la comunidad. Vinculando a miembros de la comunidad en la elaboración del análisis, junto a expertos en la materia, además de los mandos y oficiales de la policía, se conseguirá fomentar el conocimiento mutuo, y hacer partícipes a los miembros de la comunidad de la solución a sus propios problemas.

Una vez afianzada la confianza entre la policía y la comunidad, la información fluirá con mayor facilidad. Disponer de interlocutores válidos y fiables facilita la gestión de los conflictos. Esta confianza no debe ser una "fe ciega", la policía debe hacer su trabajo de prevención del delito y la comunidad debe vigilar el trabajo de su policía y protestar cuando esta se exceda. Pero tener un canal de comunicación directo en el momento del estallido de un conflicto, sea de la índole que sea, facilita el control, sosiego y solución del mismo.

La creación de comités, juntas o grupos de trabajo a nivel de barrio, es buena para generar esos espacios de confianza. En ellos se delibera sobre los problemas del barrio, los policías pueden elevar las demandas a sus superiores y estos valorar la mejor solución a los problemas planteados. Una rápida respuesta a los problemas, que en muchas oca-

siones son de muy fácil solución (iluminación de una calle, retirada de vehículos abandonados, regulación del tráfico en un cruce, etc.), genera una rápida confianza entre los equipos policiales del barrio y los vecinos.

- a. **Situación del distrito/barrio.** Se debe realizar una evaluación de los datos sobre cuestiones simples, como el diseño urbano, características de la población, etc., para diseñar la implementación de la filosofía de trabajo y la operativa policial.

Para ello se propone, entre otras posibles, analizar las siguientes cuestiones:

- La densidad de población por km².
- Análisis de la tipología poblacional (composición por sexo, edad, origen étnico, religión, renta per cápita, nivel de desigualdad social).
- Ubicación del distrito con respecto a la ciudad: centro / suburbio; cercanía o distancia del centro de la ciudad y fácil acceso al centro.
- Organización del distrito/barrio: ¿se trata de un barrio residencial?, ¿está dispuesto en bloques de pisos o viviendas unifamiliares?, ¿Hay espacios sociales compartidos?, ¿O, en general, espacios para la sociabilidad? ¿Qué centros educativos existen?
- ¿Existe tejido asociativo o algún órgano de representación de la ciudadanía con interlocutores que cuenten con credibilidad en la comunidad?
- ¿Cuáles son los horarios de mayor uso y actividad de los espacios públicos de la zona?
- ¿Existen o se tiene conocimiento de actividad de grupos urbanos violentos en la zona que realicen acciones racistas, xenófobas u otro tipo de intolerancia?
- ¿Existen estadísticas sobre delitos de odio, hechos discriminatorios u otras formas de intolerancia en el barrio/distrito?
- ¿Se han producido recientemente cambios en la composición de población de barrio o en la visibilidad de algunos grupos vulnerables?
- ¿Ha ocurrido algún hecho que pudiera provocar rechazo a algún grupo social que viva en el barrio? ¿Han influido estos hechos en la convivencia del barrio?

Esta información puede ser compartida y debatida con la propia comunidad para que la información obtenida sea lo más precisa posible.

- b. Interacción entre servicios policiales-comunidad.** En este apartado se pretenden conocer los canales de comunicación, las redes de contacto establecidas con la ciudadanía y la confianza que tiene la sociedad diversa en el servicio policial de la zona. Es más, el establecimiento de canales de diálogo y confianza entre la ciudadanía y los servicios policiales no sólo es deseable, sino también un mandato en materia de derechos humanos. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia afirmó que “las agencias encargadas de hacer cumplir la ley deberían dar la bienvenida y apoyar contactos voluntarios e interacciones con la ciudadanía, lo que demuestra su compromiso con la transparencia y la supervisión de la ciudadanía. A este respecto, el Relator Especial alienta los contactos con los colectivos minoritarios y recomienda que se refuerce la colaboración entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley y las comunidades minoritarias”³. Por su parte, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) ha dictaminado que se deben “establecer marcos para el diálogo y la cooperación entre la policía y los miembros de los grupos minoritarios”⁴.

Para ello, se proponen las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipo de comunicación tiene el servicio policial con la ciudadanía?
¿Existen foros concretos a los que los policías y ciudadanos asisten para recoger y plantear demandas?
- En caso de que existan estos foros, ¿se presta algún apoyo desde las autoridades locales, incluyendo la financiación, a los grupos minoritarios para que puedan tener una participación activa en los mismos?
- ¿Existe alguna figura de mediador o similar entre los servicios policiales y la ciudadanía?
- ¿Existe colaboración con los medios de comunicación locales? ¿Se realizan campañas para la lucha contra el racismo, la xenofobia u otras formas de intolerancia?
- ¿El servicio de policía tiene redes de comunicación, formales o informales, con los ciudadanos? En caso afirmativo, ¿a qué nivel? Es decir, ¿a nivel Dirección/Jefatura, nivel intermedio o nivel policía /equipo de policías?

3 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere, “Racial and ethnic profiling in law enforcement agencies”, 20 April 2015 [UN doc. A/HRC/29/46], pfo. 74.

4 ECRI General Policy Recommendation N°11: Combating racism and racial discrimination in policing, adopted by ECRI on 29 June 2007, pfo. 18.

- ¿Tiene el servicio policial presencia en redes sociales para estar cerca de la comunidad y realizar publicaciones con la información de relevancia para la misma?
- ¿Existen espacios orientados (ya sea por idioma, imágenes, etc.) a las comunidades presentes en el distrito y dónde (redes sociales, en las propias dependencias policiales, publicidad en vía pública, etc.)?
- ¿Se realizan acciones para que la policía promueva y/o participe en actividades con los ciudadanos? ¿Qué tipo de actividades?
- ¿Cuál es la respuesta de los ciudadanos a las acciones policiales, los eventos educativos y cómo es el contacto con ellos? ¿Existe un sistema formal de evaluación de esa respuesta? ¿Cuál?
- ¿Facilita la policía a los ciudadanos información sobre delitos de odio, hechos discriminatorios y otros incidentes de intolerancia? ¿Cómo lo hace?
- ¿Se facilita a la ciudadanía información sobre sus derechos en casos de tener algún encuentro con los servicios policiales? ¿Qué tipo de información se ofrece y cómo?
- ¿Tiene la policía dependencias que puedan ser consideradas amigables y seguras para las minorías o para personas victimizadas por cuestiones de racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia? ¿Tienen las dependencias policiales espacios para entrevistas privadas? ¿Están los policías formados en materia de diversidad cultural y étnica y en el conocimiento de la sociedad diversa de su barrio? ¿Hay miembros de la policía que pertenezcan a los grupos minoritarios de la sociedad diversa? ¿Y a minorías étnicas? ¿Y mujeres pertenecientes a minorías étnicas en la policía?
- ¿Tiene la policía algún equipo, unidad o grupo especializado en la atención a delitos de odio, hechos discriminatorios o cualquier otro hecho de intolerancia?
- ¿Hay alguna iniciativa en la que la policía esté en contacto con la comunidad educativa para informar a los jóvenes sobre el racismo, la xenofobia u otras formas de intolerancia y para denunciar los casos que conozcan?

c. Resolución de conflictos. En este apartado se pretende describir cómo resuelve el servicio policial, las situaciones de conflicto que suceden en la convivencia diaria en el barrio, independientemente de su origen. Aquellas que son por motivos racistas, xenófobos o cualquier otra forma de intolerancia, si no son correctamente resueltas pueden producir un deterioro en la confianza de la sociedad en la policía, que con el paso del tiempo se irá incrementando pudiendo llegar, incluso, a producirse disturbios por esa deslegitimación del servicio policial.

Investigaciones criminológicas han demostrado que las experiencias con la policía percibidas como negativas por quienes las padecen, dañan la confianza y la legitimidad conferida a esta institución, lo que redonda negativamente en la voluntad de estas personas en cooperar con las autoridades, lo que a su vez mina la efectividad policial, y, por tanto, la propia seguridad ciudadana⁵.

Para ello se propone a modo de ejemplo plantear las siguientes cuestiones:

- Ante un conflicto por discriminación, intolerancia u odio ¿cómo responde el servicio policial?
- ¿Cómo se resuelven los problemas como la discriminación o la intolerancia institucional y política?
- ¿Usa el servicio policial metodologías de mediación, justicia restaurativa o similar para resolver controversias en materia de discriminación o incidentes de intolerancia?
- ¿Se interviene desde el servicio policial en casos de acoso escolar racista o xenófobo? ¿Qué tipo de intervención se lleva a cabo?
- ¿El servicio de policía utiliza la intermediación del líder de grupos étnicos / minoritarios u ONG / asociaciones para resolver disputas de discriminación o de intolerancia?
- ¿Existe un mecanismo independiente al que la ciudadanía pueda hacer llegar sus quejas en caso de conflictos con los servicios policiales?
- ¿Existe un supervisor que audite que los parámetros de calidad en los seguimientos de los conflictos por parte de la policía comunitaria se cumplen?
- ¿Cómo controla y maneja la policía las tensiones sociales en el barrio? ¿Cómo recoge y analiza el servicio policial la información recogida de la comunidad?
- ¿Se realiza alguna estrategia para supervisar y manejar los rumores?
- ¿Cómo se coordina la policía con los vecinos y con otros servicios cuando aumenta la tensión social?

5 Bradford, B., Jackson, J. y Hough, M. (2014): Police futures and legitimacy: redefining good policing, en: Brown, Jennifer M., (ed.) The Future of Policing. Routledge, Abingdon, Reino Unido, capítulo 6; y Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., Manning, M. (2013): Legitimacy in policing: A systematic review, Campbell Systematic Reviews.

3.

ELEMENTOS ORGANIZATIVOS

Tras haber obtenido los datos descritos en los apartados anteriores y conocer cómo funciona el servicio policial, hay que comenzar a determinar las cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta para lograr el éxito en la implementación y el funcionamiento de la policía de proximidad/comunitaria.

La Jefatura o Dirección de los Servicios Policiales es la encargada de diseñar el modo de trabajo que debe tener su organización y serán sus directrices las que marcarán el funcionamiento de todo el servicio policial y de las que dependerá la buena implementación de la filosofía de trabajo de la denominada policía comunitaria, de barrio o de proximidad.

Para ello, se proponen los siguientes apartados:

3.1. CAPACIDAD DE DECISIÓN

Las personas al cargo, en cada situación, deben tener capacidad de decisión a la hora de proponer soluciones. Un sistema de decisiones muy vertical y lento dependiente de la supervisión de muchas instancias no es útil. Las propuestas de solución de conflictos se pueden dilatar en el tiempo, esperando la aprobación de las instancias superiores, y, cuando se quieren poner en práctica, puede que ya no sean adecuadas o no cumplan su función principal. Para cuestiones sencillas deberían tener la capacidad de decisión aquellos agentes que están encargados de la zona, con la supervisión de algún jefe inmediato. El motivo principal es que son los policías que mejor conocen el barrio o vecindario, y están en contacto directo con la ciudadanía, por lo tanto, se entiende que conocen las necesidades y las posibles soluciones que mejor se adapten a cada situación.

Otra razón, que avala la toma rápida de decisiones es que ayuda a crear la confianza de los vecinos también de forma acelerada.

Es útil realizar un informe que comprenda el análisis de la situación previa y de la solución propuesta por los agentes encargados de la zona o barrio junto con las personas o entidades que puedan participar en la misma. Esta solución deberá ser valorada y supervisada por el superior inmediato del agente o del equipo de policía que realiza la propuesta, en un plazo de tiempo relativamente corto, no debiendo dilatarse más de un mes dependiendo de la magnitud del problema y de la solución propuesta.

La solución propuesta al problema debería ser comunicada por el mismo interlocutor policial que participó desde que este se planteó y a ser posible antes de que se ejecute la misma. Este modelo de comunicación informal, pero con un trasfondo formal (la decisión está avalada por parte de la Jefatura de la Policía), es otro de los elementos catalizadores de la confianza en los/as policías interlocutores y a su vez entre la policía y la comunidad.

Este diseño de gestión de las demandas de los vecinos/as, más horizontal en la toma de decisiones, aumenta la confianza en los equipos policiales del barrio. El aumento de confianza facilitará la labor de la policía y contribuirá a un mayor traspaso de información para la prevención de tensiones sociales e incluso para la de prevención del crimen en general.

3.2. ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO POLICIAL

Los incidentes y los delitos de odio no solo ponen en riesgo la seguridad individual, sino también la colectiva, y constituyen violaciones directas de los principios de libertad, igualdad, dignidad, democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades públicas, principios recogidos en el Tratado de la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otros tratados internacionales sobre derechos humanos. Son delitos que socavan el modelo de convivencia plural y diversa en el que se sustenta el modelo democrático de los estados miembros de la Unión Europea y los valores que lo inspiran⁶.

Es necesaria la creación de equipos de trabajo policial dedicados exclusivamente a la atención de la comunidad que utilicen una filosofía de policía comunitaria, que genere

⁶ AGUILAR GARCÍA, M.A. y otros, *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*, Barcelona, 2015, pág. 17

confianza en la institución y en los propios agentes de policía, que son reconocidos e identificados con su área geográfica de trabajo. Estos equipos de trabajo⁷ deberán identificar y focalizar su trabajo sobre el barrio y sus problemas, sin centrarse sólo en los problemas de racismo. Esto facilita las relaciones fluidas y el conocimiento mutuo.

Esta forma de trabajo debe realizarse los 365 días del año, con una perspectiva continuada y no solo cuando la policía percibe que hay problemas. La confianza y las relaciones se deben establecer antes de que sean necesarias. Si esto se realiza correctamente, resultará muy sencillo prevenir situaciones problemáticas y tener la capacidad de sofo-carlas en el momento que ocurran.

La comunidad confiará en sus policías, informándoles de situaciones sospechosas o que puedan resultar de riesgo para la propia comunidad. Por ejemplo, en cualquier barrio en los que hay tensiones con la policía, esta no será el referente para denunciar hechos de racismo o xenofobia, o se silenciarán o se informará a canales paralelos (asociaciones, amigos, redes sociales, comunidades centros religiosos, etc.).

En el caso de que, por parte de algún sector de la ciudadanía, existan dudas acerca de alguna intervención policial y se comience a tensar la situación e incluso a producir conatos de disturbios, el servicio policial especializado debería tener la capacidad de disuadirlo a través de los líderes formales o informales de la comunidad con los que previamente tendrá establecida confianza y canales de comunicación. Así, podrán contribuir a calmar la situación y se podrán realizar las investigaciones oportunas que permitan esclarecer los hechos sucedidos.

Investigación de los hechos sucedidos relativos a racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia que vulneren los Derechos Fundamentales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en numerosas sentencias viene exigiendo a los Estados del ámbito del Consejo de Europa investigaciones oficiales efectivas que conduzcan a la identificación y al castigo de los responsables de incidentes racistas o xenófobos, con la obligación de aplicar cuantas medidas sean razonables para descubrir si existen esas motivaciones racistas y para establecer si los sentimientos de odio o prejuicios basados en el origen étnico han jugado un papel en los hechos que se denuncian⁸.

7 Durante la primera fase del proyecto, se identificaron distintas iniciativas que han desarrollado Unidades específicas de trabajo en la policía local para la lucha contra los delitos de odio y el racismo. Durante el Mutual Learning Workshop de PROXIMITY se propusieron diversas recomendaciones para reforzar el trabajo de estas unidades. Se destacó la necesidad de mejorar la comunicación entre estas unidades específicas y los barrios/distritos de las ciudades, proponiéndose la creación de una figura de los agentes de enlace en las unidades de distrito; y, en segundo lugar, también se recomendaba incrementar la plantilla de la policía que se relaciona directamente con las víctimas de delitos de odio y/o incidentes racistas en los distritos.

8 SSTEDH de 6 de julio de 1985, caso Nachova y otros contra Bulgaria; de 31 de mayo de 2007, caso Secic contra

Es necesario tratar de esclarecer la causa real del hecho y poner a disposición de la autoridad judicial, si procede, todas las averiguaciones realizadas. La solución real y satisfactoria no se conseguirá solamente sofocando el conflicto puntual, sino que es necesario realizar una investigación exhaustiva y ahondar en la cuestión. Con una solución momentánea el conflicto puede seguir fraguando y enquistándose, pudiendo llegar a provocar una brecha en la normal convivencia entre el servicio policial y la misma comunidad.

Tratamiento de la información obtenida. Deben establecerse sistemas y procedimientos para monitorizar y gestionar las tensiones comunitarias y para la inteligencia comunitaria⁹. La magnitud y frecuencia de los incidentes de odio, racismo y xenofobia es uno de los elementos clave que la policía debe vigilar diaria y semanalmente¹⁰.

Esto se debe medir junto con otros elementos como la inteligencia comunitaria, el crimen y otros factores sociales. Los resultados deben compartirse con la comunidad local y con otros agentes clave. Dichas acciones de monitorización del estado de tensión y conflictos dentro de las comunidades locales permiten una intervención comunitaria temprana por parte de la policía, la comunidad y otros agentes clave.

Además de compartir las informaciones sobre las tensiones con la comunidad local, sería deseable contar con las asociaciones civiles para obtener información sobre los conflictos existentes y los incidentes que se hayan podido producir. Una buena práctica sería establecer un procedimiento sistemático de recogida de información entre los responsables policiales y agentes sociales. Tanto los agentes policiales como los agentes sociales tendrían que estar debidamente formados en la aplicación de dicho procedimiento.

A través de las redes sociales se pueden identificar grupos organizados y seguir su actividad, detectando la convocatoria de posibles concentraciones con intención de realizar actos violentos con motivaciones racistas, xenófobas u otras formas de intolerancia, o incluso se puede prever la creación de esos grupos.

Croacia; de 24 de julio de 2012, caso Beauty Salomon contra España; y de 11 de marzo de 2014, caso Abdu contra Bulgaria. STDH 20/10/2015 caso Balázs versus Hungría

9 En Reino Unido entienden por inteligencia comunitaria la información y otros indicadores en los miembros de la comunidad que pueden indicar que hay una potencial escalada de la tensión social. Incluye analizar y recoger información como rumores o cotilleos o lo que la comunidad cuenta a los policías comunitarios o desplegados en el barrio de cómo se sienten. Esta información combinada con la propia de la policía, inteligencia policial, puede ayudar a prevenir conflictos y tensiones sociales.

10 Para mejorar este punto, durante el Mutual Learning Workshop de PROXIMITY se realizaron dos recomendaciones: la primera, crear mecanismos de diálogo directo entre la policía local y la comunidad, especialmente con los colectivos más vulnerables en relación a los delitos de odio y/o incidentes racistas. Relacionado con ello, se debatió sobre la cuestión del uniforme: se consideraba que con el objetivo de generar confianza entre algunos colectivos (especialmente jóvenes), era preciso valorar la necesidad de patrullar o no con el uniforme policial.

La monitorización de redes sociales también puede permitir a los servicios policiales identificar delitos e incluso anticiparse a la comisión de los mismos, además de identificar tendencias posteriores a hechos de trascendencia. Esta monitorización debe realizarse con escrupuloso respeto a las normas de privacidad, protección de datos y bajo control judicial cuando fuese necesario.

Las mismas redes sociales pueden ser usadas por los servicios policiales para contra argumentar las noticias falsas que pretenden erosionar la pacífica convivencia en los barrios.

Identificaciones policiales no discriminatorias. Establecer mecanismos de supervisión y control a la hora de realizar las identificaciones policiales, paradas y registros de personas en vía pública.

Las identificaciones basadas en perfiles étnicos tienen lugar cuando la policía se centra desproporcionadamente en determinadas personas en razón de su origen racial, étnico, o nacional, ya sea éste real o aparente, en lugar de hacerlo en motivos de sospecha objetivos y razonables.¹¹

Es muy importante verificar cuidadosamente que la situación de sospecha sobre un perfil étnico no se produzca, incluso inconscientemente (revisar qué personas están más controladas y las razones de estos controles). Para ello, sería conveniente comprobar qué metodología de trabajo se sigue a la hora de realizar paradas y registros en la vía pública, si están protocolizados y estandarizados y si son monitorizados por algún superior que rinda cuentas a la propia sociedad de los resultados obtenidos, para garantizar los Derechos Fundamentales de las personas y legitimar la labor policial frente a la sociedad.

Hay que registrar estos datos, analizarlos y realizar auditorías internas para comprobar la efectividad de las identificaciones y el modo en el que se están realizando, tratando de evitar así el sesgo racial o las identificaciones discriminatorias. Para ello se pueden establecer formularios en los que se muestren los derechos y deberes de la ciudadanía, acordes a la legislación vigente, cuando se someten a este tipo de intervención policial. Esta metodología en la realización de identificaciones está avalada por numerosos organismos europeos e internacionales de protección de los derechos humanos¹².

11 MILLER, J., *Identificaciones policiales imparciales y eficaces, informe técnico, Lecciones sobre la reforma en cinco servicios policiales españoles*, 2015, Nueva York, pág. 9

12 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, op. cit. pfos. 68 y 69; European Union Agency for Fundamental Rights, *Towards More Effective Policing Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide* (2010), pág. 53.

La naturaleza voluntaria de los agentes que trabajan en la gestión policial de diversidad.

Se trata de un trabajo policial muy específico, que requiere una especial implicación de los agentes que lo estén realizando. Los agentes interesados deberán superar un proceso formativo selectivo. Dicho proceso debe incluir una serie de pruebas, incluida la entrevista, para valorar las competencias adquiridas durante el proceso formativo y las actitudes de los candidatos. Este proceso formativo-selectivo se recomienda porque la voluntariedad de los candidatos y la auto-selección no son suficientes para garantizar que los policías posean las competencias necesarias para la realización del trabajo. El proceso formativo podría ser parte de la estrategia formativa general de la organización policial y tenerlo superado, (mediante la entrevista, orientada a valorar aspectos psicológicos y de ajuste al puesto y las pruebas de conocimientos), sería un requisito para formar parte de la unidad, incluso se debería valorar la experiencia en estas unidades a efectos de promoción en el servicio policial.

Además, se requerirá de un cierto compromiso temporal, ya que no parece lógico que cuando un agente o un grupo estén formados y especializados en la gestión policial de la diversidad, sean conocidos y referentes para los líderes comunitarios, ONG, tejido asociativo, etc. soliciten el traslado o el cambio de unidad porque no era voluntario y no les gusta ese tipo de trabajo. La especial implicación solo se puede conseguir con personal voluntario.

Toda la institución policial debe compartir la filosofía de trabajo, aunque no todos los turnos de trabajo tendrán agentes especializados en esta área. Se trata de cambiar la cultura organizacional de manera que tenga como una de sus principales líneas la igualdad de trato y no discriminación. Por ejemplo, es poco probable que se lleve a cabo un proceso de mediación durante la noche, y el período de mayor actividad en el vecindario o área de acción seguramente no será nocturno. Esto no significa que todos los turnos no se administren de acuerdo con la misma filosofía de trabajo. Los funcionarios podrán evaluar si un problema debe ser tratado por el equipo especializado en incidentes de odio y derivarlo a través de los canales establecidos junto con la información recabada, o si el evento puede ser resuelto por la patrulla que actúa durante su intervención.

La composición fenotípica de los servicios policiales como estrategia para contribuir a la confianza de los grupos minoritarios. En la Carta de Rotterdam¹³ se propusieron distintas medidas tanto políticas como de organización policial que indicaban como debía ser un servicio policial en una sociedad multiétnica. Si la policía aspira a ser un

13 La Carta, redactada en 1996, es un documento de conclusiones que fue elaborado en la Conferencia celebrada en esa localidad holandesa, a iniciativa de su Ayuntamiento, el servicio de policía de la ciudad y una asociación antidiscriminación denominada RADAR. Con el apoyo de un equipo de dirección multinacional, se celebró la conferencia, bajo el lema "Una policía para una sociedad multiétnica. Principios, práctica, asociaciones". Asistieron a la conferencia más de 120 delegados en representación de 17 países, que fueron seleccionados entre la policía, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales.

servicio legítimo para toda su comunidad, debe promover acciones para conseguir la diversidad étnica en su propia organización¹⁴. Acciones positivas para el incremento de mujeres policía y miembros de minorías se hacen necesarias para conseguir servicios policiales más eficientes, tal y como se ha recomendado desde distintas instituciones internacionales y europeas de protección de los derechos humanos¹⁵.

Cómo se gestionan desde el propio servicio de policía las denuncias individuales o colectivas relacionadas con los incidentes de odio, o de discriminación por parte de la policía. La transparencia y elementos claros de control interno resultan determinantes para no perder la confianza de la sociedad diversa. De nuevo la Carta de Rotterdam resalta la necesidad de contar con procedimientos de quejas y reclamaciones muy claros, para resolver denuncias por odio, intolerancia o discriminación contra sus miembros. Si se hace frente al racismo dentro de los servicios policiales, la policía ganará credibilidad a los ojos de la sociedad¹⁶. Debe resaltarse además que el establecimiento de mecanismos independientes de queja contra las actuaciones policiales irregulares es un mandato en materia de derechos humanos¹⁷.

Cómo pueden los ciudadanos informar sobre incidentes o hechos de racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia. Resulta importante que los servicios policiales tengan mecanismos para recibir denuncias e información claros y accesibles. En materia de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, tener dispositivos o elementos que faciliten la denuncia de personas que no conocen bien el lenguaje del país es un aspecto que la organización debe tener en cuenta.

Documentos con lenguaje adaptado, para que sean comprensibles por personas con alguna discapacidad intelectual, o sistemas de mensajería directa con la policía a través de telefonía móvil son, además de sistemas útiles para personas con ciertas discapacidades (personas sordas, por ejemplo), mecanismos por los que se facilita la comunicación con el servicio policial. El uso de las nuevas tecnologías por parte de la policía es una manera de acercarse a la realidad de cómo la población joven se comunica en la actualidad.

14 SAEZ, J. Y OTROS, *Guía para la Gestión Policial de la Diversidad*, Madrid, 2013, pág. 63.

15 European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI General Policy Recommendation N°11: Combating racism and racial discrimination in policing, adopted by ECRI on 29 June 2007, pfo. 17; Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, op. cit., pfo. 60

16 Ibid., pág. 64.

17 European Union Agency for Fundamental Rights, op. cit., pág. 58; Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, op. cit. pfo. 70.

Apoyarse en la figura de mediadores interculturales o similares, que existen en distintas ciudades, para el conocimiento lingüístico y de claves culturales de los colectivos minoritarios de los barrios también es un modo de acercarse a los ciudadanos.

Las nuevas tecnologías de la información (teléfonos inteligentes, aplicaciones de mensajería instantánea y redes sociales) deben ser comprendidas como una oportunidad por parte de los servicios policiales para mejorar los canales de comunicación con la sociedad a la que sirven.

Modo de patrullar o vigilar el barrio. Cada organización debería evaluar qué método aproxima mejor a los policías especializados a los ciudadanos sin descuidar las operativas policiales. Existirán zonas en las que el patrullaje sea conveniente realizarlo a pie, puesto que se trate de zonas con una elevada concentración de bloques de viviendas con una alta densidad de población y otras zonas, en las que las viviendas sean unifamiliares con gran distancia entre las mismas, donde no será viable recorrerlas a pie puesto que ocuparía prácticamente la totalidad de la jornada de trabajo de los agentes recorrer una pequeña zona del barrio. En estas otras zonas, se pueden utilizar bicicletas, motocicletas, vehículos de cuatro ruedas u otro método de desplazamiento capaz de combinar el trabajo policial de proximidad con la operativa y seguridad de los agentes. No obstante, hay que tener en cuenta que cuanto menor es la velocidad de patrullaje policial mayor es la capacidad de observación y acercamiento a la ciudadanía. Siempre resulta más fácil contactar con un agente que está caminado que intentar detener un vehículo para hablar con sus ocupantes.

3.3. EVALUACIÓN

En este apartado se profundiza en el necesario seguimiento y evaluación de las actuaciones de la policía de proximidad para la prevención del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Del *Informe de Buenas Prácticas y Estudio Comparado sobre servicios, estructuras, estrategias y metodologías de la policía de proximidad contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas de intolerancia*¹⁸, realizado en la primera fase del Proyecto PROXIMITY, se extrajeron algunas conclusiones importantes en relación al seguimiento y evaluación de la acción policial en este ámbito:

18 <http://www.proximitypolicing.eu/>

- Una de las principales debilidades identificadas es la casi total ausencia de actividades de seguimiento y evaluación en las intervenciones, buenas prácticas y proyectos analizados.
- Es difícil evaluar el impacto real de las acciones policiales y su éxito en la prevención y lucha contra el racismo, la xenofobia, la intolerancia en general y los delitos de odio. Esto también se debe a que, salvo alguna excepción, aparentemente no existe una actividad regular de **seguimiento o monitorización** de las acciones y los resultados obtenidos.
- Sería necesaria la creación de una base de datos para recopilar información sobre delitos de odio y otros incidentes de intolerancia en aquellos lugares donde esta no exista, a fin de permitir que la policía pueda realizar un seguimiento en este ámbito.

El objetivo de este apartado, en consecuencia, es ofrecer una serie de pautas que puedan ser aplicadas en contextos locales diversos atendiendo a la filosofía de la policía de proximidad. Es preciso partir de dos premisas:

- En la mayoría de las experiencias analizadas en el Proyecto PROXIMITY, el desarrollo de dispositivos y de políticas de proximidad está acompañado por la articulación de los servicios policiales en diferentes niveles de gobierno, con la organización global que los vincula y con distintas competencias de los diferentes servicios policiales que, en ocasiones, tienen filosofías divergentes respecto a la organización de la acción policial y a la seguridad ciudadana.
- En consecuencia, hay que tomar en consideración: los distintos niveles competenciales de la seguridad ciudadana (sabiendo que existen diferentes definiciones del concepto de "seguridad"), la concepción de la acción policial y la metodología de evaluación propuesta en cada uno de ellos. Es probable que las evaluaciones de la acción policial se centren más en aspectos vinculados a la eficacia policial, que en aspectos relacionados con la policía comunitaria o de proximidad y su relación con los fenómenos sociales y que, por tanto, haya que intentar incorporar esta visión en los sistemas de evaluación.
- El Proyecto PROXIMITY está vinculado con la actuación de la policía de proximidad en un ámbito muy concreto como es la prevención del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia a nivel local. Esto añade complejidad al sistema de evaluación ya que es preciso conocer si existen, por parte de los servicios policiales, métodos de recogida de datos sobre incidentes de intolerancia por origen racial y/o étnico, cuáles son los indicadores que sirven para evaluar e incluir la perspectiva de la policía de proximidad en

estos sistemas, etc. En el caso de que no existan, es relevante profundizar en los motivos de esta ausencia y valorar las posibilidades de establecer mecanismos de evaluación sobre incidentes racistas y xenófobos en la comunidad local. Es vital que, tanto si existen estos sistemas de recogida de información e indicadores o deban crearse nuevos, estén completamente integrados en los sistemas de información e investigación policial generales.

A continuación, se ofrece, a modo de ejemplo, una propuesta de evaluación para policía de proximidad en el ámbito del racismo y la xenofobia. Para ello se establecen distintas dimensiones o áreas a evaluar, un listado de indicadores y las posibles fuentes de datos.

Se proponen cinco áreas o dimensiones de evaluación:

- La seguridad y la convivencia ciudadana que a su vez tiene **dos dimensiones inseparables**: la dimensión **objetiva** (el hecho: la conflictividad y los hechos delictivos reales) y la dimensión **subjctiva** (la percepción: la opinión sobre la convivencia y la seguridad de los ciudadanos/as). El conflicto y la inseguridad ciudadana, en consecuencia, se componen del riesgo real (la probabilidad de ser víctima del conflicto y de la delincuencia) y del riesgo percibido (el miedo al conflicto, al delito y el conjunto de inseguridades). En consecuencia, la evaluación debe incorporar el análisis de ambas dimensiones: la objetiva, basada en "hechos" y la subjetiva, basada en la percepción. Los delitos de odio se caracterizan por tener un fuerte impacto no solo en la víctima sino en el grupo o colectivo al que esta pertenece; en este sentido, medir la percepción en relación a la seguridad es más relevante que en otro tipo de delitos y, además, ayuda a identificar mejor los grupos vulnerables y sus necesidades.
- La dimensión de la **actividad policial**. Se trata de establecer indicadores para conocer y medir las áreas de desempeño de las policías, el énfasis de cada una, la proporción de tiempo dedicado, el tipo de tareas asociadas, el contingente asignado, entre otras. Esta dimensión permite evaluar la eficiencia policial y si la asignación de tareas responde a las prioridades institucionales.
- La dimensión de la **organización / gestión policial**. En este ámbito encontraremos una multiplicidad de dimensiones diferentes que pueden ser medidas. Se puede medir la eficiencia en el uso de los recursos, entendida como la relación entre los recursos (humanos o materiales) asignados y el cumplimiento de los objetivos propuestos. Los sistemas de reclutamiento, formación y promoción también pueden ser cuantificados con el fin de conocer

si están respondiendo a los objetivos trazados, el perfil de los candidatos/as, la calidad del proceso de selección y si existen medidas que fomenten la incorporación de policías de distintos orígenes étnicos, culturas, religiones, géneros, orientación sexual, etc. Es importante también asegurar que el ambiente profesional y de trabajo es inclusivo; esto puede fomentarse creando sistemas de mentoring, redes profesionales dirigidas a las minorías en las cuales estos policías puedan intercambiar sus experiencias y preocupaciones, así como aprovechar otras plataformas existentes de policía de proximidad. La estructura institucional y las cadenas de mando son otra dimensión relevante para conocer cuál es el flujo de la información en el interior de la institución, horizontal y verticalmente.

- **La relación de la policía y la comunidad.** La comunidad es un informante fundamental a la hora de medir el desempeño policial. Si consideramos que el principal “cliente” de la policía es la comunidad a la que sirve, resulta evidente que es ésta quien mejor puede referirse a la calidad del servicio que recibe, la confianza que siente en ella, el trato que recibe entre otras cuestiones. En este sentido es muy útil aplicar la evaluación de 360° que consiste en la auto-descripción de las responsabilidades por parte del policía y el análisis de su desempeño por parte de las personas con las que trabaja, añadiendo en nuestro caso el análisis de la comunidad en la que ejerce su acción. Con este informe evaluativo el policía puede estudiar su desempeño visto por los otros, las posibles desviaciones y corregirlas e implementar acciones que refuercen su desarrollo profesional y personal.

Indicadores

Se pueden definir tres tipos de indicadores:

- **De impacto:** miden el efecto de políticas o programas implementados sobre un fenómeno determinado. Se trata de conocer el nivel de cumplimiento del objetivo en una intervención (política o programa implementado).
Un ejemplo:
 - Objetivo general: reducir los incidentes racistas y xenófobos en el “territorio X”.
 - Indicador: tasa de denuncias (directas o indirectas¹⁹) de incidentes racistas y xenófobos en los últimos 12 meses en el “territorio X”.

- **De resultado:** utilizados para medir el cumplimiento de objetivos específicos en el marco de una estrategia. Se trata de conocer el resultado de las acciones emprendidas para la consecución de un objetivo. Ejemplo:
 - Objetivo general: reducir los incidentes racistas y xenófobos en el “territorio X”.
 - Objetivo específico: fomentar la participación ciudadana en la coproducción de convivencia y seguridad.
 - Indicador de resultado: número de vecinos y vecinas involucrados activamente en plataformas o consejos de convivencia donde participe la policía de proximidad, las asociaciones vecinales, sociales, culturales, religiosas, de inmigrantes, etc.

- **De proceso:** utilizados para conocer el progreso en la implementación de actividades específicas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos del plan.
 - Objetivo general: reducir incidentes racistas y xenófobos en el “territorio X”.
 - Objetivo específico: fomentar la participación ciudadana en la coproducción de convivencia y seguridad.
 - Indicador de proceso: número de reuniones realizadas en los últimos 6 meses y acuerdos o acciones impulsadas.

19 Denuncias formales ante la policía y/o fiscalía o denuncias indirectas, aquellas acciones o incidentes realizadas por asociaciones, grupos o personas pero que no presentan denuncia policial formal.

En el diseño de un sistema de evaluación es preciso utilizar todos los tipos de indicadores puesto que miden aspectos distintos y complementarios. Sin embargo, la mayoría de los sistemas de evaluación relacionados con la seguridad ciudadana usan con mayor frecuencia los indicadores de impacto y de resultado; mientras que para las policías de proximidad será más interesante utilizar los indicadores de proceso, especialmente en algunas de las dimensiones de evaluación propuestas.

Matriz de evaluación

En la propuesta de matriz de evaluación se incluyen indicadores específicos para cada área-dimensión ciñéndonos al ámbito concreto del Proyecto PROXIMITY. El listado de indicadores se muestra como ejemplo y no es exhaustivo ya que se debe adaptar a cada entorno concreto de actuación.

Dimensión a evaluar	Indicadores	Fuentes de datos
Criminalidad	<ul style="list-style-type: none"> Tasa anual de delitos de odio e incidentes racistas/xenófobos por cada 1000 habitantes. Tasa de detenidos/as por delitos de odio e incidentes racistas/xenófobos por cada 1000 habitantes. Tasa de delitos de odio e incidentes racistas/xenófobos esclarecidos en los últimos 12 meses. 	Estadísticas policiales
Percepción de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de la población que cree que ha sido víctima de un incidente racista/xenófobo o un delito de odio en los últimos 12 meses. Porcentaje de la población que cree que los incidentes racistas/xenófobos o los delitos de odio han aumentado en su barrio en los últimos 12 meses. Porcentaje de la población que ha tomado alguna medida para prevenir ser víctima de un incidente racista/xenófobo o un delito de odio en su barrio. Grupos de población que sienten o perciben que pueden ser víctimas de incidentes racistas o xenófobos en los próximos 12 meses. 	<p>Encuesta de percepción de la seguridad en el barrio / ciudad</p> <p>Recogida de información / datos de las organizaciones de la sociedad civil</p>

TOOLKIT

Contra el racismo la xenofobia y otras formas de intolerancia
 DIRIGIDO A MUNICIPIOS. ESPECIALMENTE A POLICÍA DE PROXIMIDAD

Dimensión a evaluar	Indicadores	Fuentes de datos
Actividad policial	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de policías dedicados a actividades preventivas / investigadoras de incidentes racistas, xenófobos, y otras formas de intolerancia. • Número de incidentes de odio, racismo, xenofobia registrados o en los que ha intervenido policía de proximidad. • Indicadores de atención a las víctimas de incidentes racistas. Debe tenerse en cuenta la medición de cómo percibe la víctima el tratamiento recibido por parte de la policía y no solo el tiempo de atención o quejas presentadas... • Acciones de seguimiento de la acción policial en el caso de víctimas de incidentes racistas o delitos de odio (visitas a víctimas, seguimiento de casos, etc.). 	Informes de gestión policial
Gestión / organización policial	<ul style="list-style-type: none"> • Número de agentes formados específicamente en racismo y xenofobia (especificando cuantos son mandos). Debe tomarse en cuenta el número de solicitantes de esta formación y el ratio de admitidos. • Actividades de formación continua y actualización sobre racismo y xenofobia (horas de formación, frecuencia de los cursos, perfil de asistentes, etc.). • Número / Porcentaje de agentes procedentes de minorías. 	Informes de gestión policial
Relación con la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Número de reuniones (tanto formales como informales) con organizaciones de la comunidad, especialmente con aquellas pertenecientes a colectivos más vulnerables a los incidentes racistas/xenófobos. Nivel de satisfacción y resultados de las reuniones. • Cooperación con otros servicios públicos: servicios sociales, sanitarios, educativos, etc. • Existencia de plataformas/consejos de convivencia o participación local en los que participe de alguna manera la Policía de Proximidad. Tratamiento de los incidentes racistas/xenófobos en ellos. • Sistemas de evaluación del nivel de satisfacción de la comunidad con el trabajo realizado por los agentes de policía (encuestas de satisfacción, talleres de evaluación, etc.). 	Informes de gestión policial Informes, encuestas y reportes de las organizaciones de la sociedad civil

4.

FORMACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN

Este es uno de los principales apartados del manual, puesto que la mayor parte del éxito de la implementación de la filosofía de la policía de proximidad, dependerá de la formación y del conocimiento de la ciudadanía que tengan los agentes policiales encargados del trato con la sociedad diversa, de la consolidación de una relación basada en la confianza y del respeto mutuo. No obstante, el concepto de formación no debe restringirse a las escuelas de policía. Se trata de que el conocimiento del estado de la cuestión, sea tan amplio como sea posible, por parte de todos los implicados en la materia.

La formación debe ser amplia en relación a derechos humanos, a la legislación aplicable en el marco de la Unión Europea, y a la propia legislación de cada país. Es importante que los agentes policiales cuenten con formación sobre los indicadores de incidentes y delitos de odio o de intolerancia ya que en ocasiones los delitos de odio pasan desapercibidos. La identificación de indicadores permitirá reunir las pruebas e indicios, que permitan esclarecer los hechos sucedidos y la motivación de los mismos.

La formación va a influir de modo directo en el trato a las víctimas, cuanto mejor formación tengan los agentes, mayor capacidad tendrán de conocer la situación real de las víctimas y las circunstancias que les rodean y les prestarán mejor atención.

Las víctimas de racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia son atacadas fundamentalmente en su dignidad. Por este motivo, el trato y la comunicación que reciban de los policías que les atienden son esenciales para que confíen en ellos.

Una formación de calidad para la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia requiere enmarcarse en una cultura organizacional que se sustente en la igualdad de trato y no discriminación. Para ello, es necesario asegurarse de que los contenidos impartidos garanticen los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para conseguir el buen trato y la lucha eficaz contra estas situaciones. Pero, además, es necesario que el diseño de las estrategias formativas sea apoyado de forma expresa por la organización y su cultura de inclusión.

Se proponen los siguientes apartados de formación:

4.1. FORMACIÓN IMPARTIDA EN CENTROS OFICIALES DE FORMACIÓN Y/O ACADEMIAS POLICIALES

4.1.1. Formación específica en los cursos básicos de formación para agentes de nuevo ingreso. Se conseguirá que los agentes de policía trabajen en la detección y lucha contra los delitos de odio e incidentes racistas y/o xenófobos de acuerdo a la filosofía de trabajo de la policía de proximidad desde el inicio de la labor policial.

Al inicio de su carrera profesional, este tipo de formación hará que los policías mecanicen en sus rutinas ese modo de trabajar, de forma que conocerán cómo identificar los incidentes racistas y/o xenófobos y otras formas de intolerancia y podrán canalizarlos de forma inmediata a la Unidad correspondiente para dar una respuesta especializada, evitando que estos sucesos queden invisibilizados, catalogados sin identificar el componente de intolerancia.

Se recomienda incluir formación que incremente el autoconocimiento de los nuevos policías y el impacto de sus propias actitudes, estereotipos y preferencias en la actuación profesional, toma de decisiones y trato a las víctimas.

El conocimiento del marco legal y procedimientos es un punto de partida básico. Los contenidos teóricos sirven para establecer unos mínimos sobre los que desarrollar las competencias requeridas. Los contenidos básicos deben ser obligatorios desde la entrada en la organización policial y extenderse a todos los rangos profesionales. Además, debe existir una formación específica, obligatoria para los miembros de las unidades especializadas. También debe existir formación voluntaria en el caso de la especialización.

Es importante desarrollar habilidades de comunicación para establecer alianzas, generar confianza y obtener información. Técnicas específicas para ello son las de entrevista cognitiva y de mediación.

Algunas características que debe tener la formación:

- En general, se valora más la formación presencial y experiencial (“inmersión” en los grupos vulnerables). La formación online se relega a cursos de especialización y accesorios.
- Es necesaria la participación en la formación de miembros de los grupos vulnerables, asociaciones que los defienden y víctimas.
- La orientación de los cursos debe ser aplicada, con predominio de los talleres.
- La evaluación de la formación debe incluir resolución de casos prácticos y puesta en práctica de habilidades. También es necesaria la auto-evaluación.

- Para evaluar el éxito de la formación hay que comprobar su impacto en la práctica policial diaria. Se proponen indicadores objetivos de cambio (nº de denuncias, nº de contactos, participación y creación de redes, etc.), la existencia de supervisores que atiendan como se está actuando en cada caso de delito de odio conocido, la satisfacción de las víctimas y su entorno con el trato recibido, la inclusión de evaluaciones encubiertas en el puesto de trabajo y la evaluación externa, entre otros.

4.1.2. Formación de especialización obligatoria y/o voluntaria en derechos humanos, gestión de la diversidad, delitos de odio, resolución de conflictos, técnicas de mediación, etc., en todos los planes de formación de las academias de policía. Se conseguirá formar a los agentes que ya están prestando servicio y realizaron el curso básico de formación en su ingreso con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la filosofía de trabajo de policía de proximidad. Se trata de cursos de especialización y actualización de conocimientos para que se interiorice esta forma de trabajar y se mecanice en las rutinas.

La obligatoriedad es una forma de garantizar que la organización en su conjunto es consciente de la relevancia del tema, que se puede reforzar con una estrategia de comunicación²⁰.

- **Especial interés debe tener la formación a policías que traten con menores de edad tanto víctimas como agresores.**
- **Formación para prestar atención especializada y de calidad dirigida a las víctimas que han visto vulnerados sus derechos fundamentales.** Hay que tener en cuenta las diferentes circunstancias por las que las personas son discriminadas (racismo, xenofobia, LGTBIfobia, religión, ideología, discapacidad, situación socioeconómica, género, edad, aspecto físico, enfermedad, etnia, cultura, etc.)
- **Recoger la valoración de los participantes en la formación.** Es conveniente realizar un cuestionario anónimo al finalizar la formación sobre los métodos y herramientas utilizadas, los contenidos y los formadores. Estos cuestionarios deben ser anónimos para recoger valoraciones sinceras.
- **Verificar el aprendizaje real de los participantes en la formación mediante pruebas y/o simulaciones de incidentes/delitos de odio.** Se destinará parte del tiempo de la acción formativa, preferentemente al finalizar la misma, a estudios de caso y/o simulaciones de incidentes racistas o xenófobos y otras formas de intolerancia, que deberán ser resueltos por los alumnos, con el objetivo de fortalecer su formación.

Introducir un sistema de valoración de la transmisión de la formación especializada referida al puesto de trabajo, que incluya medidas objetivas de cumplimiento de objetivos y retroalimentación de 360°.

²⁰ <http://www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/IgualdadTratoNoDiscriminacionGuiaRecomendacionesFormacionFFCCSeguridad.pdf>

4.2. FORMADORAS/ES O EQUIPO DOCENTE

Además de los formadores policiales, deben ser incorporados a los programas formativos otros formadores que trabajan directa y rutinariamente con víctimas de delitos de odio y otras víctimas de intolerancia para ofrecer una perspectiva que no se limite solo a la perspectiva policial.

A nivel operativo, la capacitación debería tener lugar en la propia comunidad (no en instalaciones policiales) con la participación e involucración de los miembros de la comunidad.

La universidad y los investigadores académicos están en la vanguardia de las metodologías para abordar problemas de conflicto social y convivencia. Los servicios policiales deben aprovechar ese conocimiento para implementarlo en sus planes de actuación. Los programas de colaboración con el ámbito académico son una de las claves del éxito en la formación de los policías para prevenir los incidentes racistas, xenófobos y otras formas de intolerancia.

Ejemplo de manual de formación sobre el desarrollo de conocimientos y habilidades para mejorar la respuesta de la policía y de la sociedad civil a los delitos de odio, aquí:

<http://www.together-project.net/materials/>

Ejemplo de formación específica sobre delitos LGBTI-fóbicos: conjunto de herramientas ILGA-Europa para formar a los agentes de policía sobre la lucha contra los delitos LGBTI-fóbicos, aquí: <https://www.ilga-europe.org/resources/ilga-europe-reports-and-other-materials/ilga-europe-toolkit-training-police-officers>

El proyecto de la Biblioteca Humana es un ejemplo que se ha desarrollado en multitud de países (nacido en Dinamarca para la sensibilización con jóvenes, se ha adaptado a un gran número de contextos y situaciones de discriminación). Incide en la promoción del diálogo y el conocimiento mutuo con el objeto de romper prejuicios y estereotipos hacia colectivos vulnerables a la discriminación y a los delitos de odio, aquí:

<http://humanlibrary.org/>

Cabe destacar la experiencia que se ha desarrollado con la Policía Local de Madrid en el marco de la formación en diversidad en el **Centro Integrado de Formación**. Se ofrece un módulo de trabajo que consiste en invitar a personas extranjeras víctimas de incidentes discriminatorios con el objeto de establecer un diálogo directo con los/as agentes de policía promover la reflexión conjunta y generar empatía y confianza entre ambos colectivos.

5.

TRATAMIENTO DE LA VÍCTIMA

Las víctimas de crímenes de odio o incidentes racistas, xenófobos u otras formas de intolerancia han sufrido una vulneración de sus Derechos Fundamentales. Del tratamiento recibido de la policía dependerá la confianza que tengan en ella tanto la comunidad como los grupos minoritarios o la sociedad diversa presente en el barrio.

Una cuestión que se debe tener especialmente en cuenta para proporcionar el trato correcto a las víctimas y entender que pueden serlo por más de una circunstancia y cómo les puede afectar es la interseccionalidad²¹ o discriminación múltiple.

La motivación de los autores de incidentes/delitos de odio puede ser variada. En algunas ocasiones en una misma persona se pueden dar múltiples circunstancias de intolerancia/discriminación que cada una de ellas, de forma individual, pueden ser la causa de la intolerancia o discriminación, o pueden serlo todas en su conjunto. Es decir, cuando, por ejemplo, una persona de una minoría étnica con una discapacidad intelectual es agredida o discriminada, puede ser por su etnia, o por su discapacidad, o por las dos cuestiones. Desde el punto de vista de la interseccionalidad se deben afrontar los incidentes/delitos de odio sufridos por la persona como un todo, con todas sus circunstancias. Pero la interseccionalidad supone algo más que la suma de circunstancias, tiene una dimensión distinta porque pone de manifiesto un tipo particular de subordinación.

21 La interseccionalidad es un término acuñado en 1989 por la activista y académica Kimberlé Williams Crenshaw. Es el estudio de las [identidades](#) sociales solapadas o intersectadas y sus respectivos sistemas de [opresión](#), [discriminación](#) o [discriminación](#). La teoría sugiere y examina cómo varias categorías biológicas, sociales y culturales como el [género](#), la [etnia](#), la [clase](#), la [discapacidad](#), la [orientación sexual](#), la [religión](#), la [casta](#), la [edad](#), la [nacionalidad](#) y otros ejes de identidad interaccionan en múltiples y a menudo simultáneos niveles. La teoría propone que debemos pensar en cada elemento o rasgo de una persona como unido de manera inextricable con todos los demás elementos, para poder comprender de forma completa la propia identidad.

Las víctimas de incidentes/delitos de odio lo son por rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados en la sociedad, lo que, por un lado, amplifica la gravedad de la herida en su dignidad y, por otro, transforma de alguna manera el tipo de lesión. Esto se había detectado de modo particular en el campo de la discriminación por género, significativamente el más desarrollado en Europa. Pero la constatación apenas había ido más allá y no se habían extraído de ella consecuencias líquidas y ciertas. Tanto en el derecho internacional como en el de los Estados, la prohibición de discriminación se aborda invariablemente a partir del análisis de un solo factor de discriminación (raza, género, discapacidad, etc.) y rara vez combinando varios. Se suelen tratar como rectas paralelas que siempre guardan la misma distancia y nunca se cortan. Este enfoque está cambiando.²²

La misoginia es un aspecto importante cuando hablamos de discriminación múltiple o interseccionalidad. Es importante tener en cuenta que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) ha manifestado que la violencia por razón de género en contra de las mujeres es una forma de discriminación.²³ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) define la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La perspectiva de género es una cuestión extremadamente relevante a tener en cuenta en materia de tratamiento de la víctima de racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia.

La discriminación interseccional hacia las mujeres va a consistir en la distinción, exclusión o restricción basada en la intersección e interacción de varios factores o categorías protegidas que se produce de forma única en una mujer determinada y que tiene por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualesquiera otra esfera²⁴.

Teniendo todo esto en cuenta se proponen en esta sección los siguientes puntos:

22 Fernando Rey Martínez. 2008. "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, p. 254.

23 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 1992. *Recomendación General N° 19 (11° periodo de sesiones, 1992). La violencia contra la mujer* y Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 2017. *General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*.

24 Fundación Secretariado Gitano, 2018, "Guía sobre discriminación interseccional, el caso de las mujeres gitanas", pág. 14

5.1. ASISTENCIA A LA VÍCTIMA EN LAS INSTALACIONES DE LA POLICÍA

Las víctimas de incidentes/delitos de odio, en ocasiones, no han tenido un trato adecuado por parte de los servicios policiales, bien porque éstos han minimizados los hechos ocurridos, porque han sido ignorados, o incluso, en el peor de los casos, porque la policía ha sido la autora de los incidentes. El primer encuentro con la policía es clave para la víctima, por lo que se recomienda:

- a) Disponer de espacios habilitados para la entrevista con las víctimas que no sean las mismas comisarías. Por este motivo, es conveniente que los policías especializados en la atención a víctimas de racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia, no lleven uniforme policial. Asimismo, las dependencias en las que se atiende a la víctima deben ser lo más parecido a un sitio confortable, evitando el trasiego de gente que va a realizar distintas gestiones, patrulleros, ruido de emisoras, etc.

La situación ideal sería que las dependencias tuvieran un aspecto lo más parecido a un hogar, la sala de espera se puede decorar y amueblar con este aspecto. El local debe ser accesible para personas con discapacidad física o sensorial y estar en una zona bien comunicada tanto para el transporte público como privado.

- b) Redactar un documento parecido al "contrato de la víctima" que se ponga a su disposición antes de la entrevista: qué derechos tiene (si quiere, por ejemplo, ser atendida por una mujer policía, si la víctima no quiere ir a la comisaría que pudiera ser atendida en otro sitio a su elección, etc.).
- c) Ser conscientes del tono de voz y de la actitud al hablar con la víctima.

— **Si la víctima tiene dificultades para acudir a las instalaciones de la policía para informar, se deben proporcionar soluciones alternativas.** Un ejemplo de solución podría ser un vehículo policial habilitado como oficina móvil de denuncias, en el que se puede crear un espacio cómodo para que cualquier persona pueda interponer una denuncia o para realizar entrevistas. Al mismo tiempo se puede utilizar como oficina móvil para acercar la unidad de policía especializada a la ciudadanía. Por ejemplo, durante la celebración de eventos para facilitar la interposición de denuncias. Con ello será más fácil que se recuerden los detalles de lo sucedido y las víctimas no tendrán que desplazarse hasta las dependencias policiales²⁵.

²⁵ Mención a técnicas de entrevista adecuadas. Se recomienda entrevista cognitiva. Técnica en pp 123-128 <http://www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/ManualApoyoFormacionFFyCCSeguridadIdentificacion-RegistroIncidentesRacistasXenofobos.pdf>

- **Debe permitirse la presencia de una persona que acompañe a la víctima, en quien la víctima confíe, mientras se completa el informe.** Esto va a facilitar que la víctima se sienta más cómoda y pueda contar con apoyo en los momentos en los que pueda venirse abajo al relatar los hechos sucedidos, recordar mejor los detalles y responder a las preguntas planteadas por los agentes que estén realizando la entrevista.

Se recomienda que no estén presentes hijos o hijas menores. Su presencia puede inhibir a la víctima. Con cierta frecuencia las hijas o hijos actúan como traductores cuando los padres deben realizar gestiones con la administración. El deseo de proteger a los hijos o hijas de los aspectos más crudos del incidente, de los temores de la víctima, etc., podrían tener un impacto negativo en la cantidad y calidad de la declaración.

- **Proporcionar información sobre todo el proceso y responder todas las preguntas de la víctima.** A menudo las personas desconocen que han sufrido una vulneración de sus Derechos Fundamentales y, cuando realmente son conscientes de que los hechos sufridos pueden ser constitutivos de delito, desconocen lo arduo del proceso que están a punto de iniciar con la interposición de la denuncia. Tampoco conocen las normas administrativas (multas) que, dependiendo de los hechos sucedidos, en ocasiones son más rápidas y efectivas que el proceso penal. Por eso es necesario informar a la víctima del proceso y aclarar todas las dudas que plantee, repitiendo la información las veces que sea necesario y siempre de modo comprensible, intentando evitar los términos jurídicos complejos y los tecnicismos.
- **Proporcionar asistencia legal y psicosocial.** En muchas ocasiones las personas que han visto vulnerados sus Derechos Fundamentales no disponen de recursos económicos suficientes para poder contar con asistencia legal, lo que dificulta aún más la interposición de la denuncia y que finalmente el autor o autores de los hechos, generalmente conocedores de estas circunstancias, sean puestos a disposición de la justicia. Facilitar asistencia legal gratuita a las víctimas ayudará a que formalicen la denuncia y los hechos no queden impunes.

El apoyo psicosocial también es importante, la policía debe colaborar con otros departamentos o con organizaciones de apoyo a víctimas de racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia para ayudar a recorrer el difícil camino que supone recuperar la dignidad de la persona una vez que esta ha sido atacada.

- **Proporcionar intérpretes, traductores, actas y documentos adaptados a distintos idiomas, situaciones de discapacidad o cualquier condición especial de la víctima.** En el mismo sentido que la asistencia legal y psicosocial, es esencial facilitar intérpretes y traductores a las personas que lo

necesiten o lo demanden. Es necesario que las víctimas puedan comprender las cuestiones planteadas por los agentes. De igual forma, es imprescindible que los agentes que se están entrevistando con la víctima puedan entender lo que esta relata. En el caso de no hablar el mismo idioma no sería viable y tampoco lo sería en el supuesto de tener alguna discapacidad intelectual o sensorial, por ejemplo, si se trata de una persona sorda, se debe contar con un intérprete de lengua de signos para garantizar la comunicación.

Además, los documentos y las actas que se facilitan a la víctima deben estar también adaptados a personas con discapacidad, puesto que, una vez que abandonen las dependencias policiales, la persona interesada puede querer leer de nuevo los documentos y, por ejemplo, una persona con discapacidad visual no va a poder hacerlo si no cuenta con la traducción a Braille de los documentos; o una persona con discapacidad intelectual puede que no los entienda si no cuenta con la traducción a "Lectura Fácil", lo que sería prácticamente igual que no habérselos facilitado. En el mismo sentido, es necesario traducir los documentos a los idiomas más importantes y de mayor uso en el vecindario en el que se trabaje.

Otras recomendaciones son:

- Desarrollar procesos voluntarios de encuentro entre la víctima y el agresor para que la víctima pueda decir como se ha sentido/siente y el agresor pueda pedir perdón. La víctima se empodera y es un castigo para el agresor. Estas son experiencias realizadas por algunos socios del proyecto (Bradford y Estonia) y el proceso es llevado a cabo por ONG.
- Extender el proceso de justicia reparadora que se aplica con los niños a casos de adultos: donde se les hace conscientes de que los actos tienen consecuencias (limpiar pintadas, dar charlas, vivir alguna experiencia, por ejemplo, con el colectivo musulmán, etc.).
- Promover servicios de consultas e información a los que las víctimas puedan acudir y sentirse escuchadas sin la presión de la denuncia. Por ejemplo, un teléfono específico y no el de emergencias. Algo similar a los teléfonos de información de violencia doméstica.

5.2. VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA

El principio que se debe seguir es evitar la re-victimización para que las personas afectadas no se vean obligadas a repetir el relato de los hechos sufridos en cada etapa del proceso, rememorándolos y sufriendo una situación desagradable. Para ello se pueden realizar grabaciones de la primera declaración que realice la víctima en la sede policial, siempre que esta autorice la grabación.

Evitar que la víctima tenga que repetir los hechos sucedidos una y otra vez, además de evitar incurrir en olvidos y en errores a medida que va pasando el tiempo facilita que la víctima pueda pasar página y comenzar a recuperarse y rehacer su vida.

Se sugieren dos medidas concretas que permiten actuar para evitar la victimización secundaria:

- a) Oficina de atención a la víctima. Atendida por diferentes perfiles profesionales (abogados, psicólogos, trabajadores sociales) para todas las demandas que se requieran. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomienda establecer procedimientos cooperativos estrechos con agencias y programas médicos, sociales, legales y otros de asistencia a víctimas. También recomienda establecer pautas oficiales de asistencia a víctimas, asegurando una atención pronta, adecuada e integral a las necesidades legales, materiales, médicas, psicológicas y de asistencia social.²⁶

Dadas las circunstancias especiales de las personas que han sufrido una vulneración de sus Derechos Fundamentales, poder contar en la primera atención y en el mismo lugar que la atención policial con el apoyo legal y psicosocial supone un mejor servicio que ayuda a superar el ataque a la dignidad sufrido.

- b) Monitorización de la víctima. Se debe realizar un seguimiento de la víctima para evaluar si sufre de nuevo los hechos o si el problema se resuelve. Este seguimiento puede realizarse bien por teléfono, a través de visitas o de otro modo que determine el servicio policial que lo va a efectuar. Dada la complejidad de los casos puede ser necesario realizar el seguimiento usando varios métodos que se ajusten a las necesidades de cada víctima.

26 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Human Rights Standards and Practice for the Police Expanded Pocket Book on Human Rights for the Police", United Nations, New York and Geneva, 2004, p. 54, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3en.pdf>

TOOLKIT

Contra el racismo la xenofobia y otras formas de intolerancia
DIRIGIDO A MUNICIPIOS, ESPECIALMENTE A POLICÍA DE PROXIMIDAD

La frecuencia con la que se realice el seguimiento tampoco debe seguir un patrón único para todas las víctimas, sino que hay que adaptarse a las circunstancias de cada caso particular, puesto que habrá víctimas con las que sólo será necesario contactar una vez y no inmediatamente después del incidente y habrá otras que necesitarán un seguimiento más frecuente y prolongado en el tiempo y probablemente durante este seguimiento se detecte la necesidad de intervención de otros profesionales además de los policiales, como pueda ser apoyo psicológico, de servicios sociales, etc.

Una práctica muy popular en Bulgaria son las llamadas “habitaciones azules”. Se trata de instalaciones para entrevistas amigables para los niños. El niño y el entrevistador están en una habitación separada por un vidrio veneciano de otra habitación donde se reúnen todos los demás participantes en el procedimiento. Los expertos que están detrás del cristal pueden hacer algunas preguntas al niño a través del entrevistador. El entrevistador usa auriculares y un micrófono.

Social Activities and Practice Institute, “Child – friendly interviewing facilities” – Blue rooms, <https://sapibg.org/en/resource-center/deteto-svidetel/sini-stai>

With victims we use restorative justice principles.

6.

COORDINACIÓN CON OTROS SERVICIOS

Para facilitar un servicio integral a las víctimas de racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia, en muchos casos se necesitará contar con el soporte de otros servicios públicos, privados u organizaciones especializadas (ONG, entidades o tejido asociativo para facilitar atención psicosocial a las víctimas y/o familiares, etc.). Para ello se propone, a modo de ejemplo, la coordinación con los siguientes servicios:

6.1. SERVICIOS PÚBLICOS

Establecer redes de trabajo para coordinar el servicio policial y el resto de servicios públicos susceptibles de proporcionar soporte y atención a la víctima.

Es conveniente tener en cuenta servicios que pueden trabajar dos aspectos muy diferentes con las personas cuyos Derechos Fundamentales puedan ver vulnerados; el primero iría dirigido a realizar un trabajo preventivo, para evitar que sucedan incidentes, y el segundo un trabajo de apoyo y soporte a la víctima cuando ya ha sufrido un incidente. Servicios que deben trabajar coordinados con el servicio policial pueden ser:

- **Educación.** se debe trabajar en el ámbito escolar para evitar casos de acoso escolar por racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia. Se puede impartir formación incluida en el calendario lectivo del curso escolar a las edades que se consideren más adecuadas basándose en estudios realizados y en datos estadísticos.

Las acciones formativas deben ser impartidas en coordinación con profesionales especializados, debiendo contar con ONGs y tejido asociativo, que pueden aportar la visión de la víctima e incluso contar con testimonios reales para concienciar a los jóvenes de las consecuencias de los incidentes de acoso escolar. Los policías especializados en estas formaciones y en el trato con menores deben ser agentes de referencia en la zona, puesto que cuando se detecte algún problema deberán estar en permanente contacto con el centro educativo hasta la resolución del mismo.

Las acciones formativas deberán incluir la definición de los incidentes de racismo y xenofobia, el impacto psicológico que supone para las víctimas que las sufren, cómo puede actuar el centro educativo ante una situación de este tipo, cómo tratar a la víctima al agresor, a sus familiares, los aspectos legales y las responsabilidades civil, penal y administrativa en la que pueden incurrir los menores y sus tutores legales por la comisión de estos hechos. El papel que juegan las redes sociales y la importancia que tiene para los jóvenes las imágenes y comentarios publicados en las mismas constituyen otro aspecto a tener en cuenta en las formaciones.

- **Servicios Sanitarios.** Los servicios sanitarios de urgencias o de atención primaria prestan atención a las personas cuando éstas han sufrido alguna agresión. Si sus profesionales cuentan con la formación adecuada, son capaces de detectar la motivación racista y xenófoba, y de identificar algunos indicadores de incidente/delito de odio que refiera la víctima (insultos, simbología racista de sus agresores, etc.) motivado por su etnia, color de piel, nacionalidad pueden ofrecer a la víctima la atención especializada (psicológica, remisión a ONG de apoyo a víctimas, etc.) y se pueden activar los mecanismos de protección establecidos para estas situaciones. Para ello es necesario que exista una buena coordinación con el servicio policial especializado, estableciendo protocolos de actuación conjunta para realizar la inmediata comunicación de incidentes racistas/xenófobos.

La inmediatez de la intervención policial en cualquier incidente/delito contribuye a garantizar la máxima recogida y custodia de indicios o pruebas para esclarecer los hechos y para la localización del autor o autores. Por ello es importante trabajar en la formación de los profesionales de servicios sanitarios en la identificación de incidentes/delitos racistas o xenófobos.

- **Servicios Sociales.** Frecuentemente las personas que han sufrido un incidente racista, xenófobo o de otra forma de intolerancia necesitan más atención, además de la propiamente policial, para poder superar la situación, para recuperar su dignidad, y ser capaz de controlar los temores de sufrir un nuevo episodio. Hay que tener en cuenta que, en algunos casos, la víctima puede encontrarse en situación de exclusión social, estar viviendo en la calle, o incluso puede que necesite abandonar la ciudad para comenzar de nuevo en un entorno en el que se pueda sentir segura.

Esta realidad puede dificultar que las víctimas reciban el apoyo psicosocial que requieren y que está disponible. Por ello se recomienda crear una red que permita comunicar a la víctima los servicios disponibles y hacer llegar a estos servicios información sobre la víctima siempre que se disponga de su autorización para ello.

- **Empleo.** El ámbito laboral es uno en los que más actos de discriminación por racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia se producen. La coordinación con los servicios de empleo para que conozcan e identifiquen estos hechos es otro elemento importante.

Hay entidades que trabajan con grupos vulnerables, facilitando el acceso al mercado laboral de personas que tienen las posibilidades limitadas por sus circunstancias vitales (maternidad prematura, abandono escolar, etc.). Estas circunstancias unidas a la pertenencia a un grupo social que históricamente ha sido discriminado dificultan aún más el acceso al mercado laboral y contribuyen a la paulatina exclusión social. Los servicios policiales pueden detectar estas situaciones y ser un canal de comunicación con las entidades mencionadas.

- **Justicia.** Los servicios policiales deben mantener una estrecha coordinación con el departamento de Justicia en las investigaciones policiales para averiguar la identidad del autor/es de los incidentes/delitos de racismo o xenofobia, y para evitar la victimización secundaria, ya mencionada en apartados anteriores.

Cobertura policial de actividades y eventos relacionados con la sociedad diversa.

Los servicios de policía deben garantizar que los eventos y actividades sociales discurren con normalidad. Deben realizar vigilancias y establecer dispositivos tendentes a prevenir y/o neutralizar posibles amenazas que impidan el normal desarrollo de las actividades. Los agentes encargados de la vigilancia de eventos tendrán en cuenta dos líneas de trabajo diferenciadas: por un lado, la presencia uniformada para proporcionar seguridad al evento y, por otro lado, un servicio no uniformado para detectar posibles amenazas que intenten impedir el normal desarrollo de la actividad. Este servicio deberá ser realizado por agentes especializados que cuenten con la formación necesaria que les permita detectar esas potenciales amenazas.

6.2. ORGANIZACIONES SOCIALES

- **Los servicios policiales deberán ofertar charlas informativas sobre derechos y obligaciones de la ciudadanía**, delitos de odio, discriminación e intolerancia en encuentros o reuniones, así como otras charlas formativas en materias demandadas por las entidades, organizaciones, ONGs, etc., que representan a la sociedad diversa.

Además, los agentes especializados del servicio policial deberán explicar el funcionamiento del propio servicio, que es importante cuando se es víctima de una vulneración de los Derechos Fundamentales, a quién hay que dirigirse y qué canales se pueden utilizar para hacerlo. También deben informar sobre la actividad policial y ofrecer datos sobre los hechos registrados por racismo, xenofobia u otras formas de intolerancia.

- **Coordinar y/o crear acuerdos de colaboración** es una manera de formalizar y estructurar la colaboración con entidades, organizaciones, ONGs, y asociaciones que ofrezcan soporte y atención a las víctimas (como grupos de apoyo, formación, asesoramiento legal, etc.).
- **Establecer relaciones entre el servicio policial y el tejido asociativo que trabaja con personas que puedan ver vulnerados sus Derechos Fundamentales.** Estas redes son efectivas ya que permiten informar a la comunidad sobre los niveles de tensión y facilitan la acción conjunta para reducir o resolver problemas. Las redes cívicas fuertes integran diferentes sectores civiles y permiten trabajar a la policía y la comunidad en tiempos de crisis²⁷.

²⁷ ASHUTOSH, V., *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, Yale, 2002.

7.

BIBLIOGRAFÍA

PROXIMITY PROJECT

Informe de Buenas Prácticas y Estudio Comparado sobre servicios, estructuras, estrategias y metodologías de la policía de proximidad contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas de intolerancia <http://www.proximitypolicing.eu/Workstreams/best-practices-and-comparative-study>

PLAN DIRECTOR DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID

https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2016/03/plandirector_version_web_final.pdf

CARTA DE SERVICIOS DE POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID

<http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Emergencias-y-seguridad/Publicaciones/Carta-de-Servicios-de-Policia-Municipal-Fecha-de-aprobacion-18-de-junio-de-2008-Fecha-de-ultima-evaluacion-4-de-mayo-de-2017-Carta-Certificada-2016-N/?vgnextfmt=default&vgnextoid=0d710242a099c110VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=8082bb21278fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

GUÍA SOBRE DISCRIMINACIÓN INTERSECCIONAL Y MUJERES GITANAS.

https://www.gitanos.org/upload/53/27/GUIA_DISCRIMINACION_INTERSECCIONAL_VERSION_FINAL.pdf

GUÍA SOBRE LA GESTIÓN POLICIAL DE LA DIVERSIDAD

<http://www.gestionpolicialdiversidad.org/index.php/documentacion/general>

MANUAL PRÁCTICO PARA LA INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO DE DELITOS DE ODIOS Y DISCRIMINACIÓN

HTTP://WWW.EMPLEO.GOB.ES/OBERAXE/ES/PUBLICACIONES/DOCUMENTOS/DOCUMENTO_0069.HTM

IDENTIFICACIONES POLICIALES IMPARCIALES Y EFICACES, INFORME TÉCNICO, LECCIONES SOBRE LA REFORMA EN CINCO SERVICIOS POLICIALES ESPAÑOLES

<HTTPS://WWW.OPENSOCIETYFOUNDATIONS.ORG/PUBLICATIONS/FAIR-AND-EFFECTIVE-POLICE-STOPS/ES>

Coordinador

Dirección General de Integración y Ayuda Humanitaria. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social



Socios



Ministerio de Justicia de Finlandia.
Suomen Oikeus-Ministeriö



Policía Municipal de Madrid. España



Policía Municipal de Riga. Letonia



Policía y Guardia de Fronteras. Estonia



Polícia de Segurança Pública. Portugal



Universidad de Milán. Italia



Asociación TRABE. España



Foundation for Access to Rights. Bulgaria



Bradford Hate Crime Alliance. Reino Unido

Miembros asociados

Coalición Europea de Ciudades
contra el Racismo (ECCAR)



Red Europea de Mujeres Policía
(ENP)



Ministerio de Interior. España

