

Community Policing y organización policial

Entrevista a Herman Goldstein realizada por Cristian Riego

Revista Pena y Estado N° 3 “Policía y Sociedad Democrática” - 1998

P y E: ¿Podría explicar cuáles son las principales características del movimiento llamado *community policing*?

Goldstein: El origen de este movimiento se vincula al esfuerzo por lograr una vinculación entre la policía y las minorías. Esa fue la orientación principal en el origen de este movimiento. En un principio el planteamiento era bastante simplista, sólo se trataba de ir hacia los grupos minoritarios, comunicarse con ellos, averiguar qué es lo que los afectaba y tratar de reducir las acciones policiales que pudieran agravar los problemas de estas comunidades minoritarias. En ese inicio la motivación eran los reclamos por abusos policiales, la policía maltrataba a los miembros de las minorías y no proveía una aplicación de la ley igualitaria. En esa época sólo se intentaba descomprimir una situación, evitar que se llegara a situaciones de alzamientos violentos como los que ocurrieron en varias ciudades.

Yo creo que lo que pasó a través de los años fue descubrir que esto no era sólo un problema de las minorías. En la medida en que las tasas de criminalidad aumentaron, la policía debió aceptar que su capacidad para manejar los incidentes delictivos era extremadamente limitada. Y que, para ser más eficaz en cuanto al problema del crimen ella necesitaba una mayor participación de la comunidad, en denunciar los hechos, en cooperar, en informar las conductas impropias de los agentes; entonces la policía comenzó a cultivar la relación con la comunidad en una forma más amplia que sólo las minorías.

Esto se tradujo en buscar formas de cultivar las relaciones con la comunidad. Enviando agentes a las comunidades con instrucciones de conversar con la gente, haciendo los

patrullajes a pie en vez de en automóvil, enviando a los agentes a reuniones con las comunidades, estimulándolos a aprovechar cualquier oportunidad para comprometerse con la comunidad. Estas son medidas bastante modestas y muchos departamentos de policía no pasaron de allí. Pero en algunos lugares los departamentos de policía descubrieron que este trabajo daba resultados y determinaron que para la policía era importante tener una relación con la comunidad, entonces avanzaron hacia descentralizar sus tareas, a asignar a los agentes de modo regular a una misma comunidad para que así ellos pueden conocer a quienes viven y trabajan en el lugar, pudieran tratarlos por su nombre de pila, para que tuvieran en cuenta los intereses de la comunidad y pudieran desarrollar tareas adicionales al trabajo tradicional de la policía. En una etapa que yo llamaría intermedia se encuentran desarrollos en los que básicamente la policía consigue el apoyo de la comunidad en el combate al crimen y el mantenimiento del orden, se desarrollan actividades de vigilancia con participación de los vecinos, se los entrena a estar alertas frente a ciertas situaciones, pero aún se mantiene la idea de que la policía está en control de la situación y la comunidad sólo la ayuda.

Luego, en las versiones más sofisticadas del *community policing* la policía ayuda a motivar y organizar a la comunidad, aboga por ella y ayuda a que la comunidad adquiera poder para hacer cosas en favor de ella misma. He visto casos en que agentes de policía muy creativos enseñan a los vecinos a hacer uso del sistema legal para plantear sus reclamos y hacer valer sus derechos; por ejemplo, en un barrio en que había una casa abandonada que se usaba para vender y consumir drogas deteriorando la calidad de vida de la gente, el policía organizó a un grupo de gente para que prepararan acciones legales contra el propietario, obligándolo a solucionar este problema. En esta etapa, que yo considero la más avanzada, la policía debe estar dispuesta a ceder el control, la definición de las prioridades a la comunidad; la policía facilita el que ésta asuma su responsabilidad y la apoya. Creo que este concepto ha sido difícil de aceptar porque la idea del control, de estar a cargo, es muy fuerte en la policía.

Lo que estoy tratando de hacer es mostrar que en el desarrollo de esto hay diversos niveles que van desde lo más elemental hasta lo más sofisticado, y es por eso que cuando la gente habla de *community policing* muchas veces está hablando de cosas bien diferentes. Hay quienes están todavía pensando en los niveles más elementales, diciendo, todo lo que tenemos que hacer es que la comunidad guste de nosotros, o aún si

los tratamos mal lo que tenemos que hacer es lograr que se acostumbren a eso, Ese es el nivel más bajo, de ahí en adelante hay un largo camino hasta reconocer que, finalmente, la mejor manera de lograr conservar el orden y reducir el crimen es lograr que la comunidad tenga la capacidad de hacer cosas en favor de ella misma, con la policía jugando sólo una función de apoyo.

Usted puede encontrar en este país departamentos de policía que pueden ser ubicados en los distintos puntos de esta escala y ellos siempre dirán que están comprometidos con el *community policing*.

P y E: ¿Cuál es el impacto que esta orientación de trabajo policial tiene sobre la estructura, sobre la organización de las agencias policiales?

Goldstein: Bueno, tiene un impacto enorme, porque usted se está moviendo desde el tipo de principios que definen un ejército —una única misión, administración verticalizada, controles rígidos— hacia una forma completamente diferente de organización en la cual se reconoce que muchas de las decisiones más importantes se hacen en los niveles más bajos, en la cual hay mucho mayor confianza en la gente de los niveles más bajos, donde hay mucha descentralización y la gente tiene permiso para hacer cosas en los niveles bajos. Más aún, usted no puede tener éxito en *community policing* con una estructura altamente militarizada.

También se requiere una democratización de la organización policial. Usted tiene que tener una relación democrática, entre colegas, propia de un grupo profesional, con un mayor nivel de confianza en el profesionalismo de los demás. Muy diferente de una organización militar en la cual se opera vía órdenes bien detalladas. Es una forma completamente diferente de estructura organizacional, en la que, por ejemplo, el papel de los supervisores no es simplemente controlar, asegurar que la gente está haciendo lo que se le ha ordenado. Los supervisores se transforman en una especie de mentores que ayudan a los agentes a hacer aquello que son capaces de hacer. En términos de capacidades, el antiguo sistema sólo requería gente que fuera físicamente fuerte y capaz de obedecer órdenes, el nuevo estilo requiere personas que sean capaces de actuar con un alto nivel de independencia, usando un buen juicio y operando en un ambiente más libre.

P y E: ¿Tienen ustedes aquí, en los EE.UU, experiencia acerca de lo que puede ocurrir en el caso de introducir ciertas prácticas de *community policing* en el trabajo policial, pero sin modificar la estructura de la agencia policial?

Goldstein: Nosotros tenemos muchos ejemplos de eso, muchos de ellos son finalmente casos de fracaso. Usualmente toma esta forma: hay una organización en la que no se hacen cambios, pero se crea en ella una unidad especial que genera alguna forma de *community policing*. Los agentes de esa unidad van a tener grandes logros, van a tener un gran apoyo de la comunidad, pero luego van a quedar muy frustrados porque van a estar operando independientemente, casi como una organización dentro de otra. Ellos no van a obtener apoyo dentro de la organización policial, si ésta no cambia, ella no va a recompensar a esos agentes por lo que ellos están haciendo, ellos van a ser vistos como extraños por el resto y eso va a hacer que ellos mismos se aislen. De este modo, tratar de realizar algunas prácticas de *community policing* sin cambiar la estructura de la organización conduce a la frustración.

Yo puedo contarle de personas que han estado tratando de hacer esto por años. En una reciente conferencia converse con una persona que yo había conocido hace unos veinticinco años, y que está desde esa época en el departamento de policía de San Francisco y es responsable de las relaciones comunitarias, él me dijo que después de todo este tiempo todavía está básicamente sólo en esa tarea, con unos pocos asistentes, mientras el resto de la organización continúa trabajando como siempre lo han hecho.

P y E: ¿Cómo ve usted la relación ente *community policing* y la posibilidad de mejorar la seguridad pública?

Goldstein: Yo creo que depende mucho de la naturaleza de los problemas que usted tenga en una jurisdicción dada. Del nivel de criminalidad, cuanto desorden hay, de las características de la población. Si usted tiene una población muy homogénea, si usted tiene un bajo nivel de criminalidad, entonces la policía que realiza un trabajo tradicional puede continuar hacinada y tener éxito. Pero, si el crimen aumenta sustancialmente, si usted tiene una población diversa y hay muchos problemas sociales, económicos y políticos, llega un momento en que la policía se ve sobrepasada. En ese momento la policía debe reconocer que no puede hacer el trabajo sola, ellos necesitan a las otras agencias, necesitan a la comunidad y, si en esa etapa tratan de continuar haciendo el trabajo por sí solos van a fracasar. Nosotros aquí en los EE.UU., hemos fallado porque

en las grandes ciudades hace bastante tiempo que hemos alcanzado ese punto, pero la policía ha seguido manteniendo el criterio de que ellos solos pueden manejar la cuestión de la seguridad pública. Para conseguir seguridad pública usted tiene que hacer colaborar al sector privado, al sector público, tiene que trabajar con los problemas de la educación en el área social, en la familia; entonces, cuando los problemas son agudos es imperativo entender que la policía es una de las agencias involucradas y que la respuesta global al problema de la seguridad debe ser una respuesta del conjunto de la comunidad.

P y E: Según yo entiendo, en la base de este movimiento está la idea de que existe una relación entre el mantenimiento del orden, la prevención del crimen y el mejoramiento en la calidad de vida ¿podría usted comentar esto?

Goldstein: Todos estos términos han llegado a ser comunes en estos días en que luchamos por encontrar una fórmula mágica para tener éxito en estos propósitos.

Lo que ocurrió fue que la policía fue básicamente relegada a ocuparse primordialmente de los delitos de cierta gravedad. El orden público no fue objeto de la misma preocupación por el requerimiento de tiempo que implicaba. La policía nunca pensó tener responsabilidad por la calidad de vida. Pero cuando los problemas llegaron a ser tan agudos fue necesario repensar todo esto. La gente se dio cuenta que todas estas cosas están muy interrelacionadas. Que, por ejemplo, algunas veces se tiene bajos índices de criminalidad, pero alto nivel de temor, y si usted piensa que es lo que genera el miedo puede ser por ejemplo la falta de orden público. La policía decía entonces: cuál es el problema si hay muy poco crimen. Pero el público decía, podrá haber poco crimen, pero cuando nosotros caminamos por las calles nos sentimos inseguros, y la policía no estaba prestando atención a todos aquellos factores que pueden hacer que usted se sienta inseguro. Explorando esto, la policía vino a entender que la ausencia de orden, la presencia en la calle de condiciones y de personas que aparecen como amenazantes hacen que la gente se sienta atemorizada, ellos habían subestimado la importancia de esto. Esto afecta seriamente su calidad de vida; si en su camino al trabajo usted debe pasar entre seis personas tiradas en la calle o si se ve confrontado por un grupo de muchachos que actúa de un modo que parece como amenazante eso es muy desconcertante. Así es que, explorando las relaciones entre todas estas cosas, hemos tenido que darnos cuenta de que es necesario lidiar con las ofensas a la calidad de vida para tratar de reducir el nivel de desorden y así disminuir el miedo. Reduciendo el miedo también fortalecemos las condiciones que en mi opinión tienen que ver con

reducir las posibilidades de que ocurran crímenes más serios. Todo esto está muy interrelacionado.

P y E: Siguiendo en este problema del orden público y su relación con la reducción del crimen y la calidad de vida, ¿cómo distingue usted su posición de aquella que sostiene que lo que hay que hacer es aplicar estrictamente las leyes relativas a las ofensas menores o incluso recriminalizar aquellas conductas que habían sido descriminalizadas como la vagancia, mendicidad y otras? Pensando además que estas posiciones también invocan la etiqueta del *community policing*.

Goldstein: Yo creo que, en ciertas sociedades, en ciertas comunidades, eso tiene sentido, porque es posible hacerlo. Yo conozco ciertas ciudades en las que cualquier comportamiento indebido en la calle va a generar una respuesta policial, algo va a ocurrir y el mensaje va a ser claro: usted no puede hacer esto en esta comunidad. El problema es que cuando nosotros tomamos esa posición estamos sobrestimando nuestra capacidad para hacer eso cuando las condiciones se deterioran, y lo que ocurre es que cuando usted tiene una situación en que las violaciones son muchas en que la capacidad de la policía para lidiar con ellas es muy pequeña, ocurren dos cosas: por una parte, el mensaje que se envía es que usted puede hacer esto en general impunemente; por la otra la aplicación de la ley se transforma en selectiva y muchas veces discriminatoria. Se discrimina basándose en la clase social, la raza, etc., y eso le quita la credibilidad a toda la operación.

Lo que estoy tratando de decir es que creo que, en una comunidad muy homogénea, con ofensas menores, la declaración de que la policía va a hacer cumplir la ley en todos los casos puede funcionar, pero, si la comunidad es grande, heterogénea, con muchos problemas y el volumen de incidentes es alto, esto no va a funcionar. En este último contexto el adoptar esta política de aplicación intensiva de la ley en delitos menores puede funcionar en un corto período, pero, finalmente va a caer en una credibilidad generalizada. Nosotros llamamos a esto el *bluff* del policía descubierto, ellos no pueden hacer lo que dicen que están haciendo y es ese el momento en el que usted tiene que explorar alternativas.

Recientemente se ha venido hablando de “cero tolerancia” (el eslogan aplicado en la ciudad de Nueva York), éste parece ser un término muy atractivo y mucha gente dice: esto es lo que necesitamos, no vamos a tolerar nada. Pero la realidad es que ninguna

fuerza policial de ninguna gran ciudad en el país tiene la capacidad de mantener cero tolerancia, y cuando lo intentan lo hacen de un modo que tiene un impacto desproporcionado en ciertos segmentos de la comunidad, lo que hace aumentar sustancialmente las tensiones raciales. No tenemos un mejor ejemplo que lo que ha pasado en las últimas semanas en Nueva York, donde un joven de origen haitiano ha sido objeto de tremenda brutalidad por parte de la policía. La policía recibió como primer mensaje el que ellos deben ser agresivos en aplicar la ley y ellos lo hicieron, pero siempre se sobrestima la capacidad que se tiene de controlar a la policía cuando se les da un mensaje tan amplio, ellos cometerán abusos y usted tendrá una gran cantidad de consecuencias negativas.

P y E: Yo he observado que en muchos órganos legislativos de los EE.UU. se están aprobando o discutiendo regulaciones destinadas a controlar estas ofensas contra la calidad de vida por vías no penales, recurriendo a medidas ordenadas por jueces civiles, los que pueden por ejemplo prohibir a cierta gente acudir a ciertos lugares o juntarse con algún grupo de personas. ¿Cuál es su opinión sobre esto?

Goldstein: En general tengo una opinión favorable de muchas de estas alternativas, porque pienso que hacer que la ley penal se haga cargo de todas estas situaciones hace recaer sobre ella una carga demasiado pesada. La ley penal sencillamente no puede hacerlo e intentarlo lleva a distorsiones y perversiones en el uso de la ley penal, se crean muchos atajos y lo que yo llamo acomodaciones del sistema. Se producen los equivalentes funcionales, cuando usted tiene un gran volumen de casos que son llevados ante los jueces resulta que los jueces no pueden manejarlos y en la realidad comienzan a manejarlos los secretarios de los jueces, y finalmente la policía los maneja y termina haciendo parte del trabajo que se supone que los jueces deberían hacer. Entonces usted no obtiene lo que se espera que ocurra y eso es producto de que usted ha puesto una carga demasiado pesada en el sistema de justicia penal.

Yo creo que uno de los desarrollos más significativos ocurridos en este país en los últimos años, consiste en que podemos usar la ley de otras maneras. Un ejemplo de esto es en materia de drogas, una posibilidad es ir contra todos los infractores, pero también se puede actuar en contra de los lugares donde la droga es vendida, y usando la ley civil nosotros podemos ejercer un control sobre el Propietario del inmueble haciéndolo responsable de que no se sigan cometiendo allí esas actividades criminales, bajo la amenaza de privarlo de su propiedad. Yo creo que ese es un mecanismo muy atractivo,

no por sí solo sino en colaboración con otras técnicas. Del mismo modo ocurre cuando tenemos personas que permanentemente están creando problemas en una comunidad, estamos experimentando crecientemente con la posibilidad de ponerlos bajo ciertas restricciones que les prohíben involucrarse en cierto tipo de actividades, como estar en una cierta área o juntarse con una cierta persona. Yo creo que, al diseñar controles en una comunidad, estas medidas tienen un cierto lugar, no hay necesidad de poner a estas personas en la cárcel si podemos lograr el objetivo que buscamos por la vía de decirle usted puede estar libre pero no puede tener contactos con el señor X. Siempre que esto no sea un mandato administrativo sino un procedimiento sujeto a revisión por un juez, si se puede demostrarle al juez que esta persona ha abusado del señor X y que por lo tanto no debe acercarse a él, me parece que la medida es apropiada. Si se trata de una mujer que ejerce la prostitución y usted prueba eso ante el juez, se le puede ordenar que no acuda a una cierta área donde la prostitución se ejerce, o que no se involucre en actividades para ofrecer sus servicios a los clientes, yo creo que es una manera apropiada para controlar esa actividad. Yo creo que estas medidas tienen un gran potencial para sacar la presión del procedimiento criminal y para permitir que el trabajo policial se haga efectivamente.

P y E: ¿Cuáles son las principales características de la idea de la orientación a la solución de problemas (*problema-solving policing*)?

Goldstein: La idea principal de este planteamiento, con el que yo he sido identificado, si tengo que simplificarla al máximo, es tratar de sacar un poco de la atención de la policía de la preocupación por su propia estructura interna y de cómo ella opera en la comunidad, y llevarlos a reconocer que ellos deben lidiar con un amplio rango de comportamientos, y que si ese es en realidad el centro de su actividad, ellos deben trabajar cada una de estas formas de comportamiento, las que yo llamo problemas, problemas específicos, analizándolos, investigándolos y desarrollando lo que yo llamo respuestas hechas a medida para esos problemas. La teoría detrás de esto es que es inadecuado dar a la policía una sola herramienta, principalmente la ley penal, para lidiar con un conjunto de problemas tan diversos. Si separamos los diferentes tipos de problemas con los que ellos deben manejar y hacemos un análisis cuidadoso de cada uno de ellos, se puede identificar una gran cantidad de cosas que la policía puede hacer, además de la sola aplicación de la ley penal, con el fin de responder al problema de que se trata. Eso hace poner la atención en el área de la prevención, en el área de lidiar con

problemas del ambiente, y obliga a la policía a ser analítica. De este modo ellos llegan más directamente al centro del problema y pueden ser más efectivos que si sólo esperan la ocurrencia de incidentes para usar la ley para responder a ellos.

P y E: ¿Podría decir algo sobre cómo estos desarrollos de la policía en los EE.UU. han impactado sobre el gasto que la policía significa para la comunidad?

Goldstein: Muy en general, yo pienso que estas orientaciones han permitido a la policía hacer más cosas en un período de restricciones presupuestarias. En otras palabras, cuando ellos operaban en el estrecho concepto de aplicar la ley, la única manera de aumentar sus servicios era reclutar más personal. En un momento se hizo evidente que nunca podrían aumentar el personal suficiente para cubrir las necesidades. Todos estos métodos y mecanismos han venido siendo aplicados para tratar de hacer un mejor uso del personal policial, y me parece que hay bastante acuerdo en que los resultados muestran que estas formas de trabajo son más productivas que las tradicionales. Podemos decir que hay un mayor retorno de la inversión con estos métodos que con los antiguos. Eso no quiere decir que no haya habido aumentos en el personal, el presidente Clinton tiene un programa para reclutar cien mil agentes, lo que suena mucho pero no es tanto si se considera el tamaño del país, el hecho de que ellos trabajan en varios turnos y otros factores. En lugares como Nueva York incorporaron varios miles de nuevos agentes, así que tenemos un aumento de personal, pero yo creo que la demanda sobre la policía ha aumentado mucho más que el personal, y ellos han logrado una mayor productividad usando estas técnicas.

P y E: Se vinculan estas experiencias a aumentos importantes en el nivel educacional y en los salarios de los agentes.

Goldstein: Los salarios han mejorado sustancialmente. Ciertamente ellos son mejores que los que se pagan en la mayoría de los países latinoamericanos. Esto ha ocurrido en un período de unos veinte años. Paralelamente ha habido un aumento de las exigencias para ingresar a la policía. En muchos lugares se requiere que los policías tengan un grado universitario (bachillerato, usualmente cuatro años de universidad). Pero todavía hay departamentos, como Milwaukee que reclutan poniendo como requisito haber completado la educación secundaria y pagan un salario inicial de 31.000 dólares anuales lo que es bastante alto para ese nivel de educación. Los departamentos de policía más avanzados en esta materia son aquellos en que los salarios están vinculados al nivel de

educación. Por ejemplo, aquí en Madison, si un agente tiene un grado de bachiller, tiene un salario más alto, y si tiene un título profesional o de postgrado, tiene aún más remuneración, y esto no se vincula con el rango, dos personas con el mismo rango y la misma función pueden ganar salarios distintos dependiendo de su nivel de educación. Por ejemplo, si usted es un abogado ganará aproximadamente 15% más que su compañero que no tiene ese título. De este modo se premia la educación. Yo creo que esto es muy importante, acabo de saber que un ex alumno de esta escuela que trabajó como fiscal tres o cuatro años y ahora ingresó a la policía, eso puede ocurrir porque el salario es adecuado.

P y E: Me imagino que en algunos casos las ideas de *community policing* deben generar resistencia entre los agentes que piensan que su papel tradicional, asociado a imágenes de poder y fuerza se desdibuja y pasan a tener que desempeñar funciones vinculadas con el trabajo social, la educación y otras de ese tipo.

Goldstein: Esto suele ser un problema, hay agentes que se resisten a tareas que no tienen que ver con la imagen que ellos tienen de su trabajo. Pero, habitualmente, los agentes con mayor educación conectan rápidamente porque se dan cuenta que, de acuerdo con su experiencia de trabajo, en la calle estos métodos son más eficaces en la solución de problemas. Si ellos han tenido una visión analítica habitualmente ya han percibido las limitaciones de los métodos tradicionales y esta nueva orientación les resulta muy estimulante.

Corrupción y abusos

P y E: Usted ha trabajado bastante en los temas de corrupción y de abuso policial, ¿Cuáles serían los elementos claves en la superación de estos problemas?

Goldstein: Yo no creo que haya una única administración que por sí sola pueda permitir controlar los problemas de comportamiento al que usted alude. Mi opinión es que el factor más importante es la base de liderazgo que usted tiene en una organización. Qué es lo que el liderazgo pone como cuestiones intransables y el tono en que lo manifiesta. Si la persona que manda hace saber, en términos muy claros, que no habrá tolerancia para ningún mal comportamiento, y si ese mensaje es reforzado por medio del entrenamiento, por medio de la administración y por medio de medidas disciplinarias, ese es finalmente el medio más efectivo para controlar la conducta policial. Eso ha sido demostrado una y otra vez. De acuerdo con todos los testimonios y más allá de los

problemas asociados con él, cuando Hoover estaba a la cabeza del FBI, el manejo la organización con mano de hierro, hubo muchos problemas de abuso en el FBI, pero era el abuso que él promovía – por ejemplo, vigilancia indebida de ciertos grupos, pero aquello que él no aceptaba, no ocurría, porque él puso absolutamente claro cuál era su posición.

Pienso que uno de los grandes errores que hemos cometido aquí en los EE.UU. es el tratar de controlar el comportamiento policial desde afuera. Durante toda mi carrera he discutido con personas amigas y de quienes tengo la mejor opinión, que constantemente están posponiendo juntas civiles de vigilancia y agencias exteriores que investiguen el mal comportamiento policial. En mi opinión esa es una de las peores cosas que pueden pasar, porque cuando usted crea una organización de este tipo, la gente en el departamento de la policía dice: Bien, es trabajo de ellos, ellos deben solucionarlo y nosotros no tenemos de qué preocuparnos. Ellos se sienten cómodos en esa posición y son muy buenos para encubrir lo que realmente está ocurriendo en la agencia policial. Yo creo que usted crea una agencia exterior que releva a la agencia policial de su deber de controlar la conducta de sus propios agentes, y finalmente ellos son los únicos que pueden hacerlo. Yo creo que es importante decir que no sólo es importante que la gente de la organización policial tenga clara la postura del líder sino también que es primordialmente su responsabilidad controlar la conducta policial.

P y E: ¿Cree usted que es necesario tener un grado mínimo de limpieza, en términos de corrupción y abusos, antes de iniciar experiencias de *community policing*? ¿Cuáles pueden ser los resultados si no se cuenta con ese mínimo?

Goldstein: Yo creo que en su pregunta está implícita la idea de que se pueden lograr cambios en períodos cortos de tiempo y yo creo que no se puede, reconozco que políticamente esto no es siempre visible. Si yo tuviera una oportunidad abierta para hacer cambios en la policía, yo diría: denme quince años y lo intentaré. Porque en quince años usted puede incorporar gente con una nueva orientación y puede retirar gente con la orientación antigua, puede aislarlos, puede cambiar algunos de sus comportamientos. La noción de hacer esto en uno o dos años es irreal, me parece a mí.

Volviendo a su pregunta yo no creo que se pueda decir: el próximo año vamos a hacer *community policing* y vamos a limpiar un tercio de nuestro personal, que no va a ser bueno en *community policing*. Si usted plantea bien el cambio, a lo largo del tiempo

habrá alguna gente que se involucrará y usted los ganará, el resto tenderá a quedar aislado. Lo que yo he visto como cambio efectivo en departamentos de policía proviene de padrones de administración aplicados consistentemente a lo largo de años, donde usted fortalece los valores y los compromisos que tiene que fortalecer y aísla y retira a la gente que no apoya el concepto que trata de establecer, toma tiempo, mucho tiempo.

P y E: Sin prejuicio de algunos casos que reciben publicidad ustedes tienen aquí en EE.UU. una historia sustancial del uso de la tortura por parte de la policía. ¿Podría usted mencionar los mecanismos que han permitido esto?

Goldstein: Si tuviera tiempo suficiente podría mencionar unos diez o quince de ellos, porque no pienso que ninguno de ellos por sí solo sea efectivo. Déjeme tratar de señalar algunos.

Yo creo que el mayor poder que han conseguido las comunidades minoritarias ha contribuido. Cuando la gente que es comúnmente objeto de abuso o tortura logra tener voz en el ámbito político, está en posición de inquirir, de demandar atención, y hay diferentes niveles de sofisticación en esto. Yo encuentro que ha sido notable como la comunidad haitiana en Nueva York ha usado su capacidad para presionar con su fuerza electoral en respuesta al incidente ocurrido allá, ellos no se quedan callados, no aceptan lo ocurrido, ellos están activos en las campañas políticas y obtienen compromisos de los candidatos que compiten en cuanto a cómo van a manejar este problema, creo que eso es muy importante.

En segundo lugar, creo que la oportunidad de usar el sistema legal para presionar a la policía es importante. Tiene que haber vías por las cuales la gente pueda plantear acciones contra la policía desde “fuera de la organización policial, por ejemplo, las víctimas en el caso reciente de Nueva York ya han presentado demandas por 55 millones de dólares, y ellos las presentaron no bajo las leyes de Nueva York sino bajo las leyes federales de derechos civiles. Tenemos una ley federal de derechos civiles que dice que cuando gente que, ejerciendo autoridad en invocación de la ley agentes del estado, viola los derechos de una persona puede ser demandada civilmente o perseguida penalmente. Esta ley de derechos civiles fue aplicada en el caso de Rodney King y probablemente será aplicada en este caso de Nueva York. Esta posibilidad ha sido muy importante en hacer a la policía más responsable y en reducir los incidentes de tortura.

Podemos continuar con el entrenamiento de la policía, elevar el nivel educacional de la policía. El policía moderno reconoce que este no es el modo de hacer su trabajo, ellos comprenden los valores en el sistema democrático y que es su trabajo proteger a la persona acusada tanto como perseguirlo. Es difícil lograr esa comprensión, yo pienso que nosotros lo hemos logrado bastante. Los policías profesionales se enojan mucho cuando saben de un caso como el de Nueva York, ellos dicen esos no somos nosotros, ese no es el modo en que nosotros hacemos el trabajo. Usted tiene una especie de *ethos* interno o estándar que se desarrolla al interior de la organización, esto tiene una importancia vital en el control. Yo creo que es una combinación de estas cosas. También mayor apertura en la policía, de modo que ellos respondan por sus acciones, usted puede entrar a las oficinas y preguntar por una investigación de modo que ellos se sientan obligados a informar, no debe ser secreto, no debe ocurrir que ellos puedan decirle: olvídense de eso, ellos deben responder.

Contexto económico e institucional

P y E: El *community policing* es un proyecto que se ha llevado adelante en sociedades desarrolladas, desde ese punto de vista, ¿podría explicar la relación que tiene con otras agencias de servicios como el bienestar social, los servicios de salud o las agencias *Community policing* y organizaciones policiales que se encargan de hacer cumplirlas regulaciones urbanas?

Goldstein: Esta pregunta como otras que usted me ha hecho me sugieren que si este fuera un mundo más racional todos deberían aprender de las malas experiencias de otros, si yo pudiera transmitir la experiencia que hemos tenido diría que hemos cometido un gran error centralizando todos estos servicios. Actualmente el *community policing* está liderando el camino para presionar a otras agencias descentralizarse. Nosotros hemos encontrado por ejemplo que cuando un departamento de policía abre una oficina en una comunidad para tener una mejor relación, más estrecha, con ella, el ideal es que otras agencias gubernamentales como el sistema de salud, los servicios de educación, los trabajadores sociales, también abran oficinas en el mismo lugar y se descentralicen. Incluso hemos visto esta descentralización en el sistema de los tribunales, porque cuando en vez de traer todos los casos al centro de la ciudad, se tiene un juez que maneja los casos en el área en que ocurren es mejor porque se conecta con el barrio, con las expectativas que tiene la comunidad, los valores de ese barrio, etcétera. En resumen, diría que estamos viendo dos cosas: por una parte, descentralización de los

servicios municipales o incluso la instalación de pequeñas sub-agencias en cada comunidad; por la otra, cada agencia está desarrollando estrategias particulares orientadas a solucionar los problemas específicos de la comunidad de que se trata, reconociendo que esos problemas pueden ser diferentes de los que tiene otra comunidad. No tratando de responder a los problemas de manera global desde el centro de la organización.

P y E: ¿Hasta qué punto estos desarrollos el *community policing* se vinculan al carácter descentralizado de la policía norteamericana? ¿Podría implementarse algo así en agencias de policía altamente centralizadas como son la mayoría de las latinoamericanas?

Goldstein: Yo creo que cada país debe buscar sus propias soluciones para sus necesidades concretas, no creo que haya un modelo que se pueda reproducir. Por ejemplo, acabo de estar en Noruega, ellos tienen una policía altamente centralizada, pero una vez reclutados y entrenados los agentes salen a las comunidades y trabajan en conexión con las necesidades específicas de la comunidad a la que sirven. Por otra parte, yo a menudo pienso en el estado de Wisconsin no tenemos suficiente centralización en el sentido de que hay ciertas cosas que podemos hacer mejor al nivel del estado que al nivel de la ciudad, por ejemplo, la investigación de problemas, el entrenamiento de los agentes y muchas cosas para apoyar a las policías locales, pero luego, una vez que los policías están en sus respectivos departamentos ellos deben descentralizarse al máximo. Yo creo que, por ejemplo, en muchos de los países latinoamericanos, si ustedes quieren desarrollar un alto nivel de capacitación, es más posible hacer eso en una sola institución que tener diez o quince de ellas. Al mismo tiempo yo creo que los procedimientos para responder a una situación de disturbios domésticos, de violencia doméstica, por ejemplo, deben ser formulados en el nivel local porque eso le da a usted una oportunidad de definir prioridades y tomar en cuenta las normas locales, los valores que usted quiere implementar en relación con ese comportamiento en particular.

P y E: Leyendo sus trabajos uno se da cuenta que ellos no sólo se refieren a la policía en sí misma, sino que siempre se la piensa en el contexto de una sociedad democrática bastante participativa. ¿Puede usted explicar cómo este contexto afecta el trabajo de la policía?

Goldstein: Creo que esta es una de las nociones que ha sido más mal entendida.

Cuando usted piensa, por un lado, en el alto valor que atribuimos a nuestra libertad y cuando piensa por el otro lado en el papel de la policía que es de control. Una persona común puede pensar que estas dos nociones van en direcciones opuestas. Por eso, cuando pienso en el papel de la policía en una sociedad libre, yo me entusiasmo porque digo: éste es el verdadero desafío. ¿Cómo usted ejerce cierto control en sociedades que atribuyen tanto valor a la libertad? Yo creo que uno de los errores que hemos cometido es el de no hacer de esto el principio fundamental del sistema policial. El plantear que no hay un objetivo más alto en el trabajo policial que el proteger las instituciones democráticas. Algunas veces esto se presenta accidentalmente, por ejemplo, la policía debe proteger a una persona que está haciendo un discurso muy impopular, y usted tiene que explicar a la policía que su trabajo es proteger el derecho de esa persona a hablar. La policía al principio dirá: “¿qué está diciendo?, este tipo es muy impopular”, entonces usted dice, “así es nuestro sistema”, eso es lo importante, que el peor criminal tenga su “día en la corte”, que la persona más detestable tenga su derecho a hablar, y ustedes como policías tienen la responsabilidad de dar vigencia a esto. Mi experiencia es que cuando la policía entiende esto, ellos dicen: “vaya, nosotros tenemos una pesada responsabilidad porque es una cuestión de principios”.

Cualquiera puede entrar en la policía y ser duro con los delincuentes. Pero no es tan fácil ser duro con los criminales y al mismo tiempo respetar los derechos de esos individuos. Esto implica atribuir una dimensión muy especial al trabajo policial y yo creo que mientras usted no introduzca esa dimensión especial la importancia de la policía no será reconocida. Así es que cuando un agente policial me dice que su trabajo es combatir el delito y no hace referencia a las circunstancias en que él lo hace, a las reglas que se aplican, mi reacción es decirle: “su trabajo es muy sencillo, cualquiera puede hacerlo, seguro que a usted no le pagan muy bien”: Por otro lado, si usted reconoce que su trabajo de combatir el delito se desarrolla en el contexto de una sociedad democrática, entonces su trabajo es uno de los más importantes en nuestra sociedad y a usted deberían pagarle muy bien por hacerlo. Ese trabajo requiere una comprensión de cuestiones bastante complejas, requiere aceptar restricciones, y requiere controlar las emociones que podría tener un ciudadano común, entonces cuando yo les hablo a sindicatos de policía siempre les digo que ellos han perdido la oportunidad de tomar las banderas más importantes, de transformarse en los soldados de la democracia,

de decir nosotros no sólo protegemos su casa y su persona sino sus derechos, su derecho a votar, sus libertades, y ésta es nuestra responsabilidad más importante.

P y E: ¿Tiene usted una idea de cuáles deben ser las prioridades para abordar el tema de la policía en el contexto de sociedades centralizadas, poco participativas y con sistemas democráticos débiles?

Goldstein: Es muy difícil, muy difícil, y surge una pregunta fundamental: ¿puede la policía contribuir a crear instituciones democráticas o primero deben crearse las instituciones democráticas y estas desarrollarán una policía adecuada para proteger esas instituciones? Hay algún trabajo que se ha hecho sobre policías en democracias emergentes, básicamente localizado en los países de Europa del Este. En ese contexto hay personas que creen que, si se crea una fuerza policial apropiada, ella puede contribuir a alcanzar un sistema democrático. Yo creo que eso puede ayudar un poco, pero ellos no pueden por sí solos crear una sociedad democrática, usted debe tener fuertes raíces que sustenten una sociedad de ese tipo y que ayuden a moldear una policía apropiada. Eso es porque pienso que la actividad policial tradicional está tan orientada hacia el control que cambiar eso es una tarea muy difícil.

Por otra parte, hay escritos que sugieren que la experiencia en algunos lugares indica que los agentes de policía, al venir de una clase social que valora ciertas protecciones para ella misma, serían los más firmes defensores de ciertas restricciones en su propio actuar. Esto se ha dicho de la policía en Francia, como son parte de la clase trabajadora, ellos tienen un cierto *ethos*, una cierta expectativa que refleja lo que la gente común en la sociedad espera, y por eso la policía no estaría dispuesta simplemente a seguir lo que algunos llamarían el liderazgo de la burguesía. Ellos dirían: "no estamos dispuestos a hacer el trabajo sucio por ustedes". Pueden resistirse, a menudo van a la huelga, resisten hacer uso de la fuerza en ciertas circunstancias. Es interesante cuando usted logra esta clase de dinámicas. Hay que pensar en cómo tradicionalmente la policía ha sido sólo una herramienta del gobierno, una fuerza militar, entonces el camino a recorrer para ir desde allá hacia una policía democrática en un gobierno democrático es bastante complicado.

P y E: Está claro que su idea del *community policing* se vincula estrechamente a un modelo político fuertemente democrático, pero ¿cree usted que es posible el

desarrollo de otras versiones del *community policing* que se vinculen a planteamientos diferentes?

Goldstein: Por supuesto, como he dicho, esta etiqueta se usa para muchas cosas diversas e incluso puede usarse para los peores propósitos. Por ejemplo, existe la posibilidad de que una agencia policial intente utilizar algunos de los métodos de vinculación con la comunidad para seducir personas dentro de comunidades marginadas con el fin de que colaboren en la persecución de otras personas, sin tener en cuenta el interés de esa comunidad. Podría tratarse de una situación en que un estado autoritario quisiera un mayor control o en que la policía interpretara un cierto interés de clases superiores por mantener controlada a la población.

Investigación sobre la policía

P y E: Parte de su trabajo está basado en un trabajo de observación de lo que la policía hace en la práctica. ¿Cuáles serían los descubrimientos que han resultado más importantes para usted?

Goldstein: A medida que más edad tengo más me convengo de que para lograr cambios en la policía -esto también es válido para el sistema penitenciario- uno debe invertir mucho en comprender qué es lo que ocurre en los niveles bajos de la organización. Mi propio trabajo como académico, como investigador se ha visto muy beneficiado por el conocimiento que he podido obtener acerca de la forma de pensar de quienes trabajan en esos niveles de las organizaciones policiales. Le doy un ejemplo de por qué creo que esto es tan importante, en la experiencia reciente de la ciudad de Nueva York, la gente de los niveles superiores hizo cambios y asumieron que todos en la organización van a operar como ellos esperan. El tipo de experiencia que yo he tenido en relación directa con los agentes en la calle me alerta sobre el hecho de que los superiores no tienen el nivel de control que podrían suponer sobre el personal. En organizaciones grandes, la gente de los niveles bajos responde a una cantidad de cuestiones muy diferentes además de las instrucciones de los administradores. Ellos ponen un dedo al aire para ver hacia dónde está soplando el viento, ellos leen los diarios, qué está diciendo el gobernador, qué está diciendo el alcalde, ellos ven la televisión, ellos toman sus señales desde allí y todo eso tiene influencia en cómo operan. Si usted entiende la subcultura policial, si entiende cómo piensan los agentes de los niveles bajos y qué hacen diariamente, eso le permitirá entender cómo una potencial reforma puede impactar eso. Si usted no tiene

esto en cuenta, entonces puede creer que hay más posibilidades de cambio de las que en realidad existen. Nosotros tendemos a quedar atrapados en la creencia de que basta con que alguien en la cúpula apriete un botón para que quienes están en los niveles bajos hagan lo que esta persona espera y eso no funciona así.

La otra cuestión es reconocer el enorme poder de decisión y discrecionalidad con que operan los agentes de policía en los niveles bajos de la organización. Es fácil quedar atrapados pensando que ellos tienen instrucciones y órdenes precisas, pero la realidad es que no hay instrucciones acerca de una gran cantidad de cuestiones que ellos tienen que hacer y ellos aplican su propio criterio, desarrollan sus propios procedimientos y métodos. A su vez éstos, con el tiempo, se llegan a institucionalizar y pueden llegar a tener casi la fuerza de leyes para ellos. Usted a veces se pregunta porque un agente hace esto y no hay una respuesta excepto que hace quince años alguien decidió hacerlo así y todos los demás lo siguieron, si ahora usted le pregunta a un agente por qué se hace así, él le dirá: "no sé, siempre se ha hecho así". Existen estas enormes áreas que no han sido objeto de atención y, en ausencia de instrucciones, la policía ha debido ver por sí misma como actuar de la mejor forma. Cometemos un gran error si no reconocemos esta gran cantidad de discrecionalidad que los agentes tienen en los niveles bajos.

Si yo tuviera que aconsejar a una persona joven que se interesa en la cuestión policial, ya sea que quiera ser un agente o un académico, le diría que gastara uno o dos años, si puede hacerlo, sólo acompañando a agentes de policía, observando como ellos hacen su trabajo. La comprensión que va a obtener le va a servir el resto de su carrera porque usted nunca más verá un problema de la misma manera. A veces me toca estar en conferencias en que muchas personas se entusiasman con tal o cual iniciativa, y yo para mí mismo pienso que esto no va a funcionar y es porque pienso que conozco cómo funciona la cultura policial en los niveles bajos y sé cómo estas reformas van a ser interpretadas y aplicadas allí.

P y E: ¿Podría profundizar algo más acerca de la discrecionalidad que es una idea que choca con la visión más tradicional del trabajo policial?

Goldstein: La discrecionalidad toma muchas formas. Una de ellas se relaciona con la sustancia de la ley penal. La ley penal es usada para muchas cosas, es usada para proveer un mecanismo destinado a sancionar a aquellos involucrados en conductas disvaliosas, es usada también con propósitos simbólicos, para hacer saber a todo el

mundo que consideramos que este comportamiento es inaceptable, y a menudo, dependiendo de cual ley estemos hablando, el propósito es primordialmente simbólico. Pero la ley está allí y la policía puede usarla o no, no tenemos una aplicación en un cien por ciento. Y cuando usted pregunta: "¿quién toma la decisión de aplicarla o no?", descubre que en general es la policía quien la toma. Ellos siempre tienen la autoridad de usar la ley si es que quieren. Algunas leyes caen en el desuso porque nadie las aplica, pero eso en realidad aumenta la discrecionalidad de la policía y si usted presta atención descubrirá que hay ciertas leyes que sólo se aplican respecto de ciertas clases de personas, y se transforma en una forma de aplicación altamente basada en prejuicios y otra gente que hace lo mismo no es perseguida debido a las circunstancias o al estatus de que gozan en la comunidad.

Hay discrecionalidad al decidir parar a una persona en la calle y preguntarle cosas, hay gente que es objeto de esto más a menudo que otros y ellos finalmente sienten que están siendo objeto de abuso porque son parados por quienes son, en vez de por lo están haciendo. Hay discrecionalidad cuando la policía decide si arrestar a alguien o no, ellos muchas veces sueltan a una persona y no la someten a la persecución penal. Hay discrecionalidad en decidir si llevan a la persona a un recinto de custodia o sólo le dan una citación. En cada etapa del proceso usted encuentra que se ejerce cierto grado de discrecionalidad, esto es, en parte, el resultado de la falta de instrucciones adecuadas, en parte lo es de los prejuicios sociales y en parte de la conveniencia, por ejemplo, cuando la policía cultiva informantes por la vía de no aplicar la ley en ciertos casos en favor de cierta gente y como forma de presionar a otra gente. Otras veces es tan simple como que el agente está al final de su turno y no quiere hacer un arresto porque no quiere demorarse en llegar a su casa.

Usted necesita controlar esta discrecionalidad, no se trata de tener oficiales más disciplinados sino de proveerlos con guías de conducta suficientemente precisas para que hagan uso de esa discrecionalidad. Qué factores ellos no deben considerar y qué factores sí deben considerar, ciertamente por ejemplo no deben considerar quién es la persona, en cambio, deben concentrarse en su comportamiento. Si tenemos un sistema de no aplicación de la ley con una advertencia, debemos dar a los agentes ciertas instrucciones, en qué condiciones dejar pasar el hecho, en qué condiciones debe advertirle y bajo cuáles arrestar a la persona. Es posible hacer esto y así se puede tener

una mejor, más uniforme y más igualitaria aplicación de la ley que si se lo deja entregado al juicio individual de cada agente.

Policía y justicia criminal

P y E: Una idea que me sorprende un poco es la que la investigación de delitos parece no ser una cuestión que tenga gran impacto sobre el crimen, en alguna parte usted menciona también que a diferencia de lo que la gente piensa, la policía no cuenta con un sistema muy sofisticado para hacer estas investigaciones.

Goldstein: Esto proviene del hecho de tratar todos los delitos en conjunto, investigar un homicidio es muy diferente a investigar un reporte que dice que alguien robó una silla de su casa. Nosotros en general compartimos la idea de que la capacidad de investigar los delitos es mucho mayor de lo que en realidad es. Yo creo que esto proviene de la televisión, todos los programas de policías consisten en que durante media hora es cometido un crimen y durante esa misma hora el crimen es investigado y resuelto. La policía y especialmente el FBI han vendido la idea de que "nosotros siempre atrapamos al culpable". Pero la realidad es que en muchos casos eso no es posible, la evidencia no se encuentra, y en un alto porcentaje de casos, especialmente los menos graves, usted puede predecir que las posibilidades de solucionarlo son mínimas porque usted tiene muy poco de lo que asirse. Yo creo que con el tiempo se ha venido aceptando esta limitación y se ha planteado que, basándose en ciertos indicadores, se puede hacer un juicio sobre la probabilidad de identificar al responsable y así se puede determinar la conveniencia de invertir más en ciertos casos que en otros. Esto ha hecho que en los delitos menores la policía siempre considere la existencia o no de ciertos elementos y, si esos elementos no existen, no invierte en esos casos porque las posibilidades de solución son muy bajas.

P y E: Esta idea de las limitaciones de la capacidad de la policía en investigar los delitos, se vincula con la localización en cuestiones como orden público y prevención.

Goldstein: Claro que se conectan porque en el pasado la idea era que lo que usted tiene que hacer es dar a la policía más laboratorios, más microscopios, más equipo científico y ellos podrán investigar más y más. Actualmente, en cambio, se acepta que mientras mejores relaciones tengan la policía con la comunidad, mientras más contenta está la gente con el trabajo policial y se identifique con la policía, más posibilidades de que se

obtenga información a la policía, y esto es mucho más importante que la evidencia científica. Si se tiene a la policía trabajando en un ambiente en el cual todo el mundo es hostil a ellos, ellos no van a obtener información y, sin esa información, no podrán resolver muchos delitos. Por otra parte, si la policía es vista como parte de la vida de la comunidad la gente se acercará a ellos para ayudarlos a resolver los delitos.

P y E: Yo pienso que para un observador externo es un poco extraño ver que se producen estos desarrollos en la policía de los EE.UU. y que la policía trata de comprender mejor la complejidad de los problemas y al mismo tiempo, la justicia criminal parece enfocarse más en una estricta aplicación de la ley penal y en ser más duros con las penas en una visión bastante simplificadora. ¿Cómo puede explicar esto?

Goldstein: Yo creo que esto se explica por la frustración que la gente sufre cuando el crimen aumenta. La gente está informada de los hechos, pero no tiene una noción acerca de las interpelaciones que existen entre todos los factores, su visión es simple. Finalmente, ellos reaccionan del modo más básico: terminemos con todas estas cuestiones y apliquemos la ley penal. Eso tiene una gran capacidad de convocar. Es lamentable, porque es una sobresimplificación de un problema muy complejo y no es probable que se obtengan los resultados que el público espera. Yo creo que es una forma simbólica de expresar su descontento, muchas veces pienso que si fuéramos una sociedad más primitiva y cada vez que el público se enojara con el problema del crimen pudiera juntarse y hacer un tipo de baile o algún otro ritual, y expresar su frustración de ese modo, estaríamos mejor. Pero, en cambio, lo que hacemos es ir al Congreso y presionar para que se pasen leyes e ir a la policía y decirles que vayan afuera y sean más agresivos, lo que tiene consecuencias negativas.

P y E: Muchas veces en América Latina se tiene una alta expectativa de que nuevos o renovados ministerios públicos pueden ser un instrumento de control del comportamiento policial, yo le he escuchado decir a usted que cree que es más importante el papel de los jueces en esta tarea, ¿podría explicarlo?

Goldstein: Entre los fiscales y los jueces, pienso que los jueces son mucho más importantes en el control de la policía porque ellos tienen un compromiso mayor con el valor de la neutralidad. Los fiscales están en un lado del sistema adversarial y en mi experiencia es un gran problema que los fiscales presionan a la policía más de lo debido

para que se involucren en conductas impropias. El solo hecho de que los fiscales sean abogados no significa que vayan a ser neutrales. Yo creo que lo más importante es el control que el juez debe ejercer en la revisión del caso. Yo prefiero que sean policías los que entrenen a los policías a que sean los fiscales, creo que los propios policías tienen un sentido más claro de las restricciones que debe tener su actuación.