



La ciencia policial – Enfoque europeo

Por Hans-Gerd Jaschke

El incremento del crimen organizado y del delito transfronterizo es consecuencia de la globalización. El rápido intercambio de la información y del conocimiento, de las personas y los bienes, de las culturas y los valores y, por último pero no menos importante, la aparición de una creciente desigualdad social, ha generado nuevos tipos de delito y de desórdenes. Entre éstos se encuentran el tráfico de seres humanos, la inmigración ilegal, el crimen organizado, la corrupción, el delito cibernético y las amenazas planteadas por el terrorismo. Los cuerpos policiales y los organismos de justicia dan respuesta a estas modernas amenazas. Desde la década de 1990, se ha instaurado la cooperación policial europea. Los acontecimientos del “11 de septiembre” tuvieron un impacto amplio y duradero en la dinámica de la cooperación internacional: intensificación de las operaciones policiales transfronterizas, aceleración del establecimiento de instituciones dentro del tercer pilar de la UE, facilidad de intercambios prolongados y sistemáticos de conocimientos y de formación comunes para los funcionarios superiores de los cuerpos de Policía (CEPOL). Son parte del proceso el interés y empleo de métodos científicos y de los hallazgos de las investigaciones. Dentro de los ámbitos de desarrollo nacionales están aumentando los enfoques científicos. La misma Policía pide soluciones científicas en materia forense, pero lo hace también en el ámbito de las ciencias sociales. Los casos prácticos de delito, los problemas de gestión policial y la formación actual de la Policía incluyen una gran variedad de enfoques científicos. Hoy la gestión policial aplica, en parte, el conocimiento científico y está abierta a los desarrollos propios de los distintos campos académicos.

Por otra parte, la investigación policial académica en disciplinas como la criminología, la sociología, las ciencias políticas, la psicología, la criminalística, etc., ha presentado un amplio margen de estudios empíricos y de discusiones teóricas. Esto se ha hecho teniendo en cuenta los estándares de las distintas disciplinas y sus metodologías. Aunque se hayan emprendido enfoques interdisciplinarios, no existen unas disciplinas denominadas “estudios policiales” o “ciencia policial” que estén aceptadas por toda Europa. Se hacen algunos esfuerzos y hay algunas cátedras de ciencia policial, pero la ciencia policial como disciplina integrada e integradora se encuentra aún en su fase inicial.



En 2007, un grupo interdisciplinario e internacional de expertos en “Perspectivas de la ciencia policial en Europa”¹ publicó un informe. CEPOL – La Escuela Europea de Policía- pidió a este grupo que trabajase en los puntos comunes entre ciencia y formación, investigación y educación, y en algunas perspectivas con vistas a un enfoque europeo. El grupo trabajó a lo largo de dos años en el informe. El artículo que sigue proporciona un resumen del trabajo del grupo junto con algunos resultados de sus discusiones.

Historia de la ciencia policial.

Aunque el término de “ciencia policial” no tenga un concepto común dentro de las modernas ciencias sociales – otros lo denominan “estudios policiales” o “investigación en materia policial” – tiene una larga tradición. En el siglo dieciocho, la ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*) era la ciencia del Estado, concepto muy amplio que englobaba casi todas las tareas encomendadas al Gobierno. Al igual que el término francés “Police”, el alemán “Polizei” se refería a un conjunto de actividades gubernamentales mucho antes de la existencia de fuerzas policiales que las llevasen a cabo, ya que esto último ocurrió principalmente durante el siglo diecinueve. Su significado original, que se remonta al siglo quince, fue coincidente al de gobierno o administración en sí misma, aunque se utilizase de forma muy amplia en el contexto del mantenimiento del orden y el de prevención de conflictos civiles.

La ciencia policial llegó a ser una disciplina académica en algunas naciones europeas durante el siglo diecinueve, estando localizada en las universidades. Incluso aquellas naciones europeas que no empleaban el término “ciencia policial” habían establecido disciplinas universitarias similares, usando términos como “ciencia política” o incluso “ciencias militares”.

Durante el siglo veinte comenzó a desaparecer el sentido gubernamental de la “ciencia policial”, reemplazado en su lugar por un significado ligado a la criminología y a la criminalística. A partir de los años setenta, la investigación policial de carácter empírico se abre paso en casi todas las naciones de Europa siguiendo dos caminos: la investigación realizada por académicos respecto de la Policía y la investigación realizada por la misma Policía.

¹ Hans-Gerd Jaschke, Tore Björgö, Francisco del Barrio Romero, Cees Kwanten, Robin Mawby. Milan Pagon, *Perspectivas de la Ciencia Policial en Europa* (= CEPOL Series N° 2), Bramshill 2007. Véase el texto íntegro en el portal de CEPOL: www.cepola.europa.eu



Temas principales y tendencias de la ciencia policial.

La actividad policial es – y se irá haciendo cada vez más – una actividad basada en el conocimiento. En el futuro, los máximos responsables y los agentes de Policía necesitarán una formación y conocimientos aún más detallados respecto de la actividad policial y de los retos a los que han de enfrentarse los agentes de Policía. La ciencia policial suministra la base de investigación que precisa este conjunto de conocimientos.

Desde los años setenta, la investigación policial en Europa trata los orígenes históricos y el desarrollo de la Policía y de la actividad policial. En la mayoría de las naciones europeas, la función de la Policía fue separándose gradualmente del poder militar y de los intereses personales de los gobernantes para fundamentarse en el derecho y la ley, mantener la justicia y prestar servicio a los intereses del conjunto de la comunidad. Sin embargo, en algunas naciones del mundo este proceso se encuentra lejos de haber llegado a su término. Otras cuestiones relacionadas con la investigación, siguiendo la perspectiva histórica, son la interacción entre la Policía y la política y la diversificación de los papeles y de las funciones de la Policía. La ciencia y la investigación policiales pueden cubrir la extensa variedad de los papeles desempeñados por la Policía en cuanto a combatir el delito, a suministrar servicios, a mantener el orden y a reprimir los desórdenes y la discordia. Los modernos funcionarios de Policía son, asimismo, administradores de información, comunicadores y gestores de situaciones de crisis.

Las estrategias y los estilos para llevar a cabo las misiones de policía se han transformado en una parte importante de la investigación policial. El procedimiento de las investigaciones de delitos, el modelo de Policía dentro de la comunidad, la “Policía orientada a los problemas” citada por Herman Goldstein, el modelo de ventanas suprimidas y la Policía basada en los datos de inteligencia constituyen distintos estilos, conocidos y discutidos en muchas naciones europeas. Desde un punto de vista interno, la organización de la Policía se completa mediante materias tales como las disertaciones sobre gestión y la cultura policial.

Las sociedades europeas modernas se están volviendo cada vez más multiétnicas y multiculturales. Las relaciones entre la Policía y los grupos étnicos minoritarios – en particular, los compuestos por varones jóvenes – se caracterizan, a menudo, por situaciones de conflicto y de hostilidad. Comprender las condiciones previas y la dinámica de las situaciones generadoras de tales relaciones de desconfianza y de sospecha es algo que puede suministrar una base para la mejora de esas relaciones. Las cuestiones

principales a investigar son: ¿Qué situaciones específicas y relaciones provocan y generan enfrentamientos que puedan conllevar conflictos? ¿Qué factores tienen una influencia particular en las maneras en las que se desarrollan estas situaciones y en las reacciones que suscitan? ¿Cómo puede contrarrestarse la desconfianza mutua existente entre los jóvenes y la Policía?

El reciente desarrollo de las sociedades europeas y las materias de investigación como las que arriba figuran, muestran la necesidad de un enfoque interdisciplinario que tenga como propósito integrar las disciplinas relativas a la Policía ya existentes. No se supone que ninguna de las disciplinas hoy vigentes pueda hallar respuestas aplicando sólo sus propios métodos, discursos y hallazgos aislados.

Ciencia policial y ciencia de la actividad policial

¿Es la ciencia policial una ciencia de por sí, se trata de una ciencia teórica o de una ciencia aplicada, es una disciplina independiente que emplea sus propios métodos e instrumentos? La ciencia policial es el estudio científico de la Policía en cuanto a institución, y el de la acción policial en cuanto a proceso. Como disciplina aplicada, combina los métodos y los propósitos de otras disciplinas relacionadas dentro del ámbito de la actividad policial, incluyendo tanto lo que la Policía hace como las influencias exteriores que tienen un impacto en el orden público y en la actividad policial. La ciencia policial intenta adquirir conocimientos y explicar los hechos que supone la realidad de la actividad policial.

La ciencia policial está situada en la encrucijada misma de la investigación, la formación, la educación, la mejora y la innovación. No es una ciencia por derecho propio sino que combina, más bien, los métodos e instrumentos conocidos a partir de disciplinas vecinas, como son las ciencias sociales, la criminología y la criminalística. La ciencia policial suministra, asimismo, materias de investigación conjunta cuyo fin es contrarrestar las divisiones y las fronteras que hay entre las disciplinas existentes. De esta forma, se desarrollan cuestiones clave que, hasta ahora, cubren la actividad policial. En cuanto a disciplina de integración, se emplaza al mundo académico de la investigación policial, así como a los profesionales policiales involucrados en prácticas policiales de formación, investigación y problemas de gestión para que busquen soluciones que tengan una base científica.

Entendemos por “Policía” la institución o instituciones públicas conocidas como “la Policía” y que son comunes, con algunas diferencias, a todas las sociedades europeas. Sin embargo, en contraposición, la “actividad policial” constituye un proceso: es un término que podríamos aplicar al



mantenimiento del orden y la seguridad mediante la prevención y la detección de los delitos y las conductas incivilizadas y mediante la adecuada respuesta a las necesidades de las víctimas, que pueden ser llevadas a cabo por o en nombre de varios organismos. En ello están involucradas, además de la Policía, organizaciones sin ánimo de lucro como las ONGs, pero también lo están organizaciones con ánimo de lucro inscritas en el sector privado. De esta manera, podríamos denominar a esto una economía mixta de la actividad policial. Aunque la actividad policial aún permanezca encomendada al Estado, en muchas naciones europeas la actividad policial pública tradicional se encarga hoy sólo de una parte de los servicios relacionados con dicha actividad. Gran parte del campo restante viene asegurado por el sector privado, por otras agencias del sector público y por otras opciones más económicas dentro del servicio público de Policía. Esto podría denominarse como la moderna “multilateralidad” de la actividad policial, y una de las cuestiones clave de la ciencia policial debe consistir en su ampliación a este aspecto, más extenso, de la Policía y de la actividad policial. Las ulteriores etapas para el establecimiento de la ciencia policial, los estudios policiales y la investigación policial no pueden quedarse limitadas a la Policía como institución, sino que ampliarán el desarrollo de sus investigaciones a la seguridad y a la actividad policial, entendiéndolas de un modo más general.

Ciencia policial, formación policial y entrenamiento policial

El Proceso de Bolonia ha tenido un profundo impacto en el sistema universitario europeo: los diplomas de licenciatura y de doctorado están sustituyendo a las formas tradicionales de los cursos de estudio. En algunas naciones de la UE hasta el sistema de formación y de educación de la Policía está cambiando, aproximándose a la adopción del Proceso de Bolonia. Aunque no contempla los diplomas de licenciado y de doctorado, CEPOL – Escuela de Policía Europea – ha sido influenciada por el Proceso de Bolonia a la hora de crear y de adoptar planes de estudio modernos para sus cursos de formación. Dentro de los próximos años se espera que las Academias de Policía de Europa adopten más medidas.

Existe una división en la misma Policía respecto a cómo tratar el desarrollo de esta cuestión. La formación policial incluye un proceso de adquisición de conocimientos, de habilidades y actitudes para desarrollar tareas profesionales específicas. Los oficiales de policía de menor rango tienen que seguir este camino para ganar las habilidades necesarias para cumplir con las tareas específicas de la policía. De igual manera, la educación policial se dirige hacia el conocimiento, las habilidades y las actitudes, aunque se presenta y se



aprende de una manera más analítica, más reflexiva y más orientada hacia los problemas. La educación policial está dirigida a los oficiales de más experiencia y a aquellos que quieren promocionar a rangos superiores.

La ciencia policial sirve tanto a la educación policial como a la formación policial. El contenido (temas de formación policial), la metodología (métodos de investigación y de resolución de problemas), y el desarrollo intelectual (pensamiento crítico) son partes de la conexión entre la educación policial y la ciencia policial. Desarrolla en el estudiante la capacidad de generalizar, de distinguir eficazmente las relaciones y funciones que se dan en situaciones nuevas, que no pueden ser por entero objeto de visualización o delimitación. El entrenamiento o formación policial, más basado en la experiencia práctica y en los conocimientos prácticos, no debería estar excluido de la ciencia policial. Dentro de una sociedad moderna y basada en el conocimiento, las habilidades prácticas pueden venir fundadas en el conocimiento científico y en los resultados de las investigaciones, pese a no tener como fin el de desarrollar formas científicas para solucionar los problemas.

Los sistemas de formación y de educación policiales de los Estados Miembros de la UE muestran, con toda claridad, la necesidad de una cooperación entre los profesionales y los académicos, entre los agentes de Policía y los investigadores. La incorporación de los resultados de la ciencia policial a la práctica policial constituye un gran reto para el futuro. Algunos argumentan a favor de la separación entre la formación policial y la educación policial, aduciendo que la investigación policial sólo puede desarrollarse libremente cuando se lleva a cabo en instituciones de investigación independientes de la misma Policía. Otros se muestran a favor de integrar la formación y la educación policiales, de crear Academias de Policía en el contexto de instituciones académicas acreditadas dentro del sistema universitario, con el propósito de maximizar el impacto positivo que tengan en la organización de la policía tanto la investigación policial como la formación superior. El Proceso de Bolonia suministra un marco general para este desarrollo, según éste la acreditación está a cargo de los organismos nacionales homologados. Otro enfoque, compatible con el anterior, consiste en desarrollar, para la formación y la educación policiales, unas directrices de programas de estudio que tengan un ámbito europeo, patrocinadas por una entidad apropiada como CEPOL. A partir de ese momento, dependería de los centros y las Academias de Policía nacionales decidir hasta qué punto se incorporarían tales directrices en su propio sistema de formación, y dependería de las instituciones nacionales acreditadas el evaluar si la formación de la Policía estaba conforme a los criterios de calidad establecidos por el Proceso de Bolonia.



Enfoque europeo de la ciencia policial

La ciencia policial tiene como objeto aportar el conocimiento que necesitan los gestores de la Policía para ejecutar sus tareas. Asimismo, ofrece el conocimiento que precisan las sociedades democráticas para controlar la práctica policial, y tomar parte en los procesos de la actividad policial. El aspecto más importante de un enfoque europeo de la ciencia policial será la comparación de las estructuras, de las filosofías policiales, de los procedimientos operativos y de los estudios sobre las actuaciones en casos particulares. El fin de esta comparación, dentro del ámbito de la actividad policial, es el de obtener información respecto de los factores similares que se den en el extranjero, el de comparar el desarrollo de los propios y los ajenos, el de alcanzar un mejor entendimiento en Europa, el de llegar a una mayor comprensión de las actividades propias y el de iniciar o fortalecer la comunicación entre los expertos internacionales.

El enfoque comparativo transforma el – a menudo sólo adicional – intercambio de información y de experiencia en una forma sistemática de aprender unos de otros. Es un importante paso en el camino hacia una identidad europea que es conocedora de lo que ocurre, de por qué ocurre y de cuáles podrían ser las maneras alternativas de enfrentarse a ello.

La ciencia policial es una ciencia aplicada y sigue las perspectivas comparativas y las normas metodológicas de las otras ciencias. La metodología incluye dos vías: vista de arriba abajo, está cercana a la metodología de las ciencias sociales; vista desde la realidad de la actividad policial, genera métodos acordes con los problemas. La ciencia policial no constituye, sin embargo, ningún sistema de creencias metodológicas que se aplica a los problemas. Al contrario, primero aparecen los problemas y aquellas cuestiones generadas por la investigación y después, en una segunda fase, se selecciona y se desarrolla el enfoque metodológico que sea de utilidad.

La aproximación europea no tiene un enfoque metodológico, sino un enfoque basado en la combinación de los temas de investigación seleccionados con las técnicas de investigación apropiadas al tema. Las cuestiones principales relativas a la ciencia policial en general se han descrito y discutido en el capítulo cuarto del informe. Aquí se subrayan las dimensiones europeas.

La actividad policial moderna no constituye una profesión autónoma e independiente. Depende en gran medida de los desarrollos de las sociedades, de las políticas de gobierno, de las estructuras de la política y de los delitos. Un cambio de las estructuras del delito exige desarrollos distintos de la actividad policial y la adopción de instrumentos adecuados – cambiar las formas de la



actividad policial al igual que una empresa normal. Con el propósito de asegurar un grado óptimo de investigación y de conocimientos, la ciencia policial en Europa debe discutir de forma continua algunas cuestiones generales: ¿cuáles son las principales tendencias en el desarrollo de las sociedades, del delito y de la actividad policial que tienen influencia sobre las maneras en que se desarrolla la actividad policial?, ¿cuál es la misión de la Policía?, ¿qué es la Policía en acción?, ¿qué es la actividad policial?, ¿cuáles son los métodos europeos de solución de problemas, y en dónde radican las diferencias y los obstáculos?.

Al abordar las actuales actividades de investigación, formación y educación policiales, tanto nacionales como internacionales, se puede afirmar que la mayoría de ellas constituyen cuestiones aisladas que responden a exigencias prácticas, pero en la cultura policial las cuestiones de tipo general se ven más o menos abandonadas. Puede ser que haya una relación con la cultura de la investigación y de la formación o entrenamiento dominada por conceptos prácticos y empíricos, y por el temor de “la teoría”. Tan pronto como se sospeche que el investigador – ya sea en el ámbito interno o próximo a las instituciones policiales – esté generando “teoría” en lugar de “conocimientos prácticos”, se le dejará fuera de juego. Sin embargo, la ciencia policial europea precisa de “teoría”. No sólo en los aspectos propiamente metodológicos, sino también en las discusiones relativas a los temas principales. Una de las más importantes tareas será, en el futuro, la de tratar aspectos generales de la actividad policial, la observación, la descripción, el análisis y el suministrar conceptos a las actividades específicas de investigación y formación. Esto podría constituir, asimismo, un elemento que contribuyese a una identidad europea en el campo de la investigación y de las actividades de formación.

Podría seguirse el camino que establecen los estudios clásicos inscritos en la tradición de la investigación angloamericana (Manning, Reiner, Waddington, etc.), así como los enfoques existentes en los ámbitos nacionales y europeos. Prestando atención a una perspectiva transfronteriza, debe abordarse el punto de vista comparativo. Hasta la actualidad existe, en los países europeos, una carencia de estudios comparativos. Algunos de los pocos existentes abordan cuestiones aisladas y muy específicas, tales como la comparación de los valores morales de los estudiantes de derecho penal de los Estados Unidos y Eslovenia, una visión comparada de cómo percibe la opinión pública la corrupción policial, o los parecidos entre la mentalidad de los reclusos franceses y la de los húngaros². Se necesitan, y es una tarea de importancia para futuras perspectivas, puntos de vista comparativos de cuestiones generales como los sistemas policiales, las filosofías policiales, la historia policial, los estilos para

² Hallado en la base de datos CEPOL-eDoc en la entrada del Thesaurus “investigación comparativa”

llevar a cabo una actividad policial, las culturas policiales, etc. Debe reconocerse que la ciencia policial todavía no ha alcanzado el nivel de las disciplinas próximas, por ejemplo el de las ciencias políticas, en las que la comparación de los sistemas políticos es parte del núcleo mismo del tema. Sin embargo, existe una tradición de comparaciones en cuestiones de actividad policial en el exterior del sistema de la UE, cuyos métodos, enfoques y resultados habrían de ser incluidos en la ulterior fase de investigación.

Considerando las funciones de las perspectivas comparativas han de mencionarse otras dos cuestiones: una teórica y otra práctica. El enfoque comparativo transforma la ciencia policial en una disciplina internacional u orientada hacia Europa. Representa la clave para comprender y explicar lo que está ocurriendo en los ámbitos europeos con relación al campo de la actividad policial. En otras palabras, no se pueden comprender estos campos si faltan puntos de vista comparativos. Otro propósito viene regido por necesidades prácticas. “*Benchmarking*” en concreto significa aprendizaje mediante la comparación. En los últimos años, este concepto ha sido adoptado por compañías privadas y por servicios públicos. Los conceptos y las realidades de la actividad policial de los distintos marcos nacionales pueden servir para el aprendizaje mutuo si se comparan sus sistemas y sus resultados. Esta metodología se lleva a la práctica, en el ámbito de la actividad policial europea, desde el momento en que grupos de expertos transnacionales se reúnen y discuten. Pero algunas actividades como los cursos de CEPOL muestran que, hasta ahora, apenas existen formas sistemáticas de hacerlo. Además, la recopilación de información según métodos adicionales debe ser transformada de manera sistemática para obtener y difundir investigaciones basadas en los conocimientos. Los estudios comparativos de temas aislados podrían ser de ayuda con vistas a dirigirnos hacia el establecimiento de patrones efectivos.

La ciencia policial que aborda temas comparativos dentro de un contexto europeo podría estudiar además otras cuestiones de investigación. Por ejemplo:

- Dadas las variaciones en la expansión del concepto global de la propiedad privada dentro de las diferentes naciones, ¿Cómo se relaciona esto con las variaciones en los niveles de la actividad policial privada?
- ¿Se pueden comparar las diferencias entre las empresas del sector privado que proporcionan servicios de seguridad con las del sector público? ¿Son tenidas en cuenta estas diferencias por el Gobierno?



- De igual manera, ¿tiene incidencia la cooperación ciudadana en el sistema público de seguridad y ello repercute en las prioridades del Gobierno?

Una dimensión adicional de la ciencia policial es aquella que está basada en la política en vez de en la teoría. Puede que, al observar la mezcla de actividades policiales en distintas naciones europeas, se considere hasta qué punto han tenido mayor éxito los desarrollos ocurridos en una nación que los ocurridos en otras. Un aspecto de esto reside en la valoración de la eficacia. Parece, por ejemplo, que los guardias de vecindad han sido eficaces en Inglaterra y el País de Gales a la hora de reducir la proporción de delitos y de comportamientos antisociales y a la hora de mejorar la percepción de la calidad de vida. ¿Se repiten estos hallazgos en otros lugares y, de no hacerlo, cuál es la causa? Como contraste, los vigilantes de vecindad han tenido un efecto mínimo en Gran Bretaña – ¿Ocurre lo mismo en otras naciones europeas? De ser así, ¿por qué? ¿Y por qué parecen los vigilantes de vecindad menos eficaces que los guardias de vecindad?

El enfoque europeo de la Policía tendría algunas consecuencias negativas: las actividades policiales en Europa constituirían un campo de conocimientos altamente especializado privado de una cubierta integradora capaz de generar debates comunes entre especialistas. En el mundo académico, la criminología y las disciplinas afines competirían por atribuirse las competencias y el primer puesto respecto del análisis de los problemas de la actividad policial. La formación y la educación policiales seguirían como un campo independiente dotado de una mezcla de disciplinas. La ciencia policial podría, en el futuro, ser un instrumento de integración tanto a nivel nacional como internacional. En Europa, sus perspectivas dependen de las actividades que emprendan tanto el mundo académico como el de la Policía. Esta ciencia constituye, más que nunca, un proceso a largo plazo, y se tendrá que recorrer un largo camino hasta que sea aceptada. Sin embargo, si no se emprende dicho camino, las disciplinas establecidas dentro de su entorno permanecerán tal y como lo están hoy en los Estados Miembros de la UE.