

Aspectos críticos para implantar la mediación en contextos de policía

JOSEP REDORTA LORENTE¹

Abogado mediador
Doctor en Psicología Social

29

RESUMEN

A partir de los conceptos básicos de mediación policial, se perfilan las dificultades de implantar la figura en óptica del agente de base, la cultura policial y los adelantos en el campo de la resolución de conflictos. Se analizan problemas concretos. La reflexión lleva a acotar el campo donde se puede intervenir con mediación policial y en qué casos. Se detallan las nuevas habilidades que se tendrían que potenciar en la policía. Se hacen las pertinentes recomendaciones.

1. INTRODUCCIÓN

Se está desarrollando un gran interés por la mediación como recurso que silenciosamente está llegando a ámbitos como la familia y el consumo (por ley), la escuela (programas de mediación y convivencia), los ayuntamientos (Ley de fomento de la paz del Parlamento de Cataluña, de 8 de julio de 2003), a la justicia (programas de mediación penal), a las relaciones laborales (Tribunal Laboral de Cataluña), etc.

En el campo de la policía, más o menos en los últimos cinco años, ha despertado el interés por este recurso con cierta fuerza. La asistencia de quinientos policías a las XVIII Ponencias sobre Seguridad Ciudadana, organizadas por la Guardia Urbana de Barcelona el 13 de octubre de 2004, dan una idea del interés existente. Al mismo tiempo, en el marco del Foro Universal de las Culturas, el diálogo «Los conflictos en la vida cotidiana» nos acercó a algunos referentes en materia de mediación policial. Se trata, por tanto, de un movimiento vivo y relativamente intenso que se desarrolla en nuestra propia casa. La propia Consejería de Interior

1. josepredorta@eresmas.net

ha anunciado que apostará por la mediación policial. Con todo, cabe decir que el concepto de mediación policial es muy incipiente, tanto en el ámbito policial como en el de la mediación, que las organizaciones policiales expresan opiniones contradictorias o contrarias al respecto, y que la propia cultura policial actual y la estructura de la organización policial hacen que se tenga que obrar con cuidado a la hora de utilizar recursos innovadores y que cambian conceptos de base, como es el caso de la mediación.

Desde esta óptica, pues, se tiene que establecer de forma concreta cuáles han de ser las habilidades objeto de formación en lo relativo al agente básico, aunque, sin la menor duda, también tendría que formarse en la materia el mando, en el marco de la gestión o en un marco más amplio y al mismo tiempo específico. Determinados colectivos también pueden requerir una formación más específica, como en el caso de la policía de proximidad.

Aunque cada vez se potencia más el cambio de actitudes, consideran que la mayor parte de la formación que se está impartiendo tiene por objeto, con la excepción del mando, la actualización de conocimientos (jurídicos, técnica policial, etc.). Estamos, pues, en la posición de recepción de información por parte del agente. La mediación comporta un cambio de óptica: una nueva comprensión de las relaciones de poder y, por lo tanto, una redefinición del concepto de autoridad y un cambio de actitud respecto de quien lo aplica. Es normal, por consiguiente, que se recele de esta figura de resolución de conflictos y, por otra parte, hay poca experiencia en este tema, por la misma novedad. Sólo hay que tener en cuenta que un país tan avanzado como Canadá inició el proceso en el año 1995, es decir, que estamos ante una cosa reciente.

2. CONCEPTOS BÁSICOS DE MEDIACIÓN POLICIAL

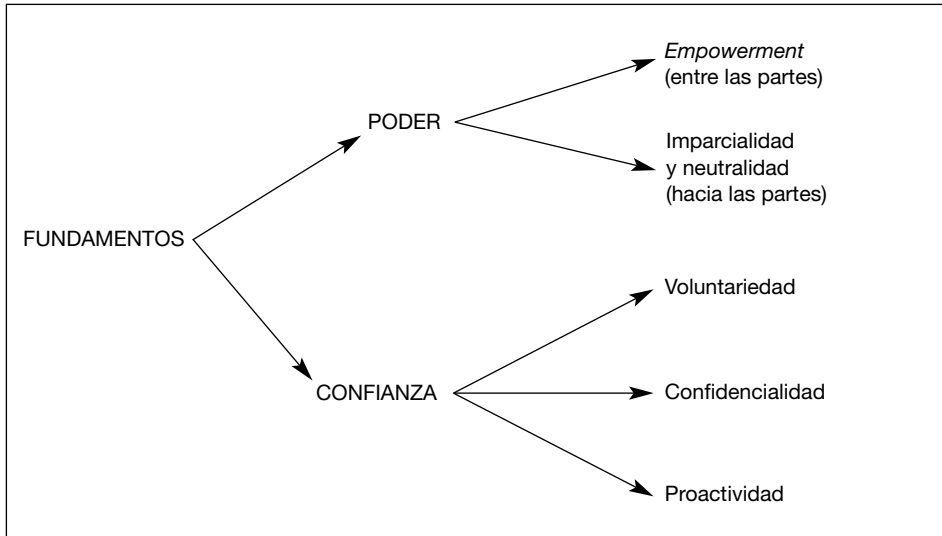
En un sentido técnico, la mediación es una figura más de resolución de conflictos. Es una de las diecinueve formas que tiene reconocidas las Naciones Unidas, entre otras, como el arbitraje, el procedimiento de encuesta, la negociación o el pleito.

De todas maneras se habla de mediación, en un sentido amplio, para referirse al campo más amplio del ADR (*Alternative Dispute Resolution*), también denominado MESC (medios extrajudiciales de solución de conflictos). Y se utiliza también la expresión francesa MARC (*Moyens Alternatifs de Résolution de Conflicts*). No utilizar el concepto *mediación* en el sentido correcto también suele llevar a confusión. La palabra tiene, pues, un doble uso.

Lo que caracteriza una mediación es la intervención de un tercero neutral e imparcial en un conflicto. Este tercero no tiene poder de decisión, cosa que sí tiene el árbitro.² Para una mayor clarificación, aportamos el esquema que se puede examinar a continuación.

2. YARN, D. En su *Dictionary of Conflict Resolution* necesita hasta diez páginas para acotar distintas definiciones del concepto. En sentido amplio, la mediación es un producto social que existe en todas las

Figura 1. Fundamentos de la mediación



Redorta, J. (2004) «Cómo analizar los conflictos». Barcelona: Editorial Paidós

Esto nos aclara que la eficacia de la mediación, en su proceso más típico, descansa sobre dos patas: un uso diferente de la relación de poder, en el que se parte de la base de la capacidad de las partes para resolver su propio conflicto (auto-composición del conflicto) y, por otro lado, sobre la creación de confianza entre las partes.

Esto comporta problemas inmediatos cuando se aplica al campo policial:

- a) Puede poner en cuestión la autoridad en sí misma tal y como la entendemos, en la medida que el agente no se puede desprender de su rol de autoridad pública.
- b) Cuando se habla de imparcialidad, la policía puede serlo, pero con límites, porque una de las funciones de la policía es de protección cuando hay derechos fundamentales vulnerados o normativa de orden público.
- c) Cuando se habla de neutralidad (concepto referido al resultado del proceso), resulta que el agente no puede ser neutral porque el resultado del proceso depende de él. Tiene capacidad incluso de restringir la libertad en determinados supuestos.
- d) Cuando se habla de voluntariedad, hay el problema del consentimiento de las partes y esto no es fácil si estamos delante de una figura de autoridad como es el agente. Todavía menos si la intervención afecta al orden público.

culturas y siempre se ha mediado. La novedad es la aportación de la ciencia en los últimos treinta años, básicamente desde la óptica de la psicología social.

- e) Cuando se habla de confidencialidad, hay que tener en cuenta que muchas actuaciones tienen lugar en el espacio público y en presencia de gente.
- f) Al referirnos a la proactividad nos referimos a la expectativa de que el mediador haga algo positivo en cuanto al resultado del proceso. Pero en el caso de la policía, lo que pretenden las partes en conflicto es que dé la razón a una parte y sancione a la otra.

Se explica perfectamente, por consiguiente, por qué se resiste la policía a incorporar la mediación concebida en su sentido más clásico. Tiene mucho sentido no caer en la trampa de hacer mediación sólo porque sea una moda o una tendencia social. Se comprende por qué la mediación se incorpora a la policía de forma tímida, con retraso y de manera poco profunda. Y es que las dificultades de implantación son, desde un punto de vista conceptual, objetivas.

3. POLICÍA Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Se considera a Herman Goldstein (1979) el promotor de la idea del agente de policía como profesional capaz de resolver problemas, y de hecho ha dedicado su obra a esta temática de forma prioritaria.³ Se evita la palabra mediación y se hace una amalgama de teorización, práctica e investigación para discernir cómo podría la policía desempeñar un nuevo papel que estuviera menos vinculado sólo a la ley, sobre todo en aquellos casos en que esto es posible, siguiendo un criterio de intervención mínima.

Algunos modelos se han llevado a la práctica, por ejemplo el denominado SARA (*Scanning, analysis, response, assessment*) desarrollado en los Estados Unidos (1987)⁴ por el *Police Executive Research Forum*. En este caso se trata de identificar el problema, analizarlo, actuar para mitigarlo y comprobar si la respuesta funciona. Este modelo ha tenido un seguimiento sistemático al menos hasta 1995.⁵

Una revisión del 1990 realizada por el propio Goldstein⁶ indica que en el ámbito de la policía preocupa cómo resolver más efectivamente los problemas. Considera que la policía se dedica mucho a resolver problemas inmediatos de ciudadanos, pero dedica poco tiempo a la iniciativa de los agentes, a la prevención o a reducir los problemas de la comunidad. Aun así la comunidad es un gran recurso de enorme potencial para resolver problemas. Considera que, muchas veces, los agentes de la policía no son utilizados eficazmente. Finalmente, cree que hace falta un esfuerzo de las organizaciones para adaptarse a los cambios necesarios.

De alguna manera, la línea que se sigue es que aquello que es urgente pasa

3. Puede encontrarse una extensa bibliografía en el libro de TOCH, H. y GRANT, J.D. (1991) *Police as problem solvers*. Nueva York y Londres: Plenum Press.

4. Police Executive Research Forum (1987), *Problem solving*, donde se detalla este proceso.

5. RIKSPOLISSTYRELSEN (1995) *Community Oriented Policing and Problem Solving*. Estocolmo: Riskpolisstyrelsen.

6. GOLDSTEIN, H. (1990) *Problem-oriented policing*, USA: McGrawhill, pág. 15.

por encima de lo que es importante y el rol de la comunidad queda demasiado minimizado. Estima que la mediación y las habilidades de negociación son útiles para la policía en multitud de problemas. Se pregunta: ¿tiene que tener la policía la neutralidad que se requiere de los mediadores? Y su respuesta es que no, debido a la función pública que el agente representa,⁷ para pasar a reconocer que el uso de la mediación es complejo para la policía. Una de las maneras como se trata esto es la técnica del *patterning of incidents*.⁸ Se trataría de acotar muy bien en qué casos concretos se puede intervenir con cada recurso. Se trata de utilizar la tipología de conflictos como instrumento de toma de decisiones.

Este modelo de intervención es el que fundamenta lo que hoy conocemos como policía comunitaria o de proximidad.

Pero mientras este modelo se desarrolla con sus dificultades, particularmente vinculadas al modelo de policía (¿Qué tiene que hacer el agente de policía? ¿Cuál es su rol en la sociedad?), la policía, como es obvio, está integrada en una sociedad cambiante. Y, mientras tanto, nuevas aproximaciones aparecen vinculadas indirectamente al propio proceso de la policía, como la «justicia restaurativa», que no es más que el concepto más elaborado de la mediación aplicada al campo penal.

Por o tanto, tendremos que resituar la mediación de la policía y, por esto, quizás se necesiten los marcos siguientes:

- en la justicia restaurativa
- en la policía de proximidad
- en el propio rol del policía

4. LA MEDIACIÓN EN CONTEXTO POLICIAL

Ya hemos aludido a las dificultades que comporta el uso de la mediación en un contexto policial a partir de la propia conceptualización de la mediación. Pero las dificultades no implican que se tenga que renunciar. Así, Monjardet (1998) sostiene que es obvio que cuando la policía actúa como policía judicial la mediación es imposible, a diferencia de cuando actúa como policía administrativa. Es más, afirma que si la policía sólo se concibe como el poder del más fuerte, ya ha perdido la partida, porque el único recurso eficaz es la «autoridad profesional» reconocida como tal. Sostiene que la policía es legítima por la calidad del servicio prestado y que la mediación contribuye a ello.⁹

En otros casos, como en el caso de la policía de proximidad, la mediación se puede ver como un recurso muy potente para enfrentarse a problemáticas policiales. La cuestión se centra en si los agentes de patrulla pueden utilizar o no la mediación y, para ello, tenemos que tener en cuenta algunos factores:

7. Op. cit., pág. 112.

8. TOCH, H. y GRANT D.G. (1991) *Police as problem solvers*, pág. 6.

9. MONJARDET, D. (1998) «Professionalisme et mediation de l'action policière. Les partages de la sécurité». *Les cahiers de la sécurité intérieure*, núm. 33, pág. 48.

- a) Las intervenciones requeridas son urgentes; hay, pues, presión de tiempo, cosa que no favorece el desarrollo de la intervención mediadora.
- b) Algunas intervenciones se pueden dar en contextos con problemas objetivos de comunicación (turismo, inmigración).
- c) La ciudad cambia por la noche y los riesgos aumentan y, por lo tanto, también lo hace la desconfianza, lo que afecta a los procesos de mediación.
- d) Los límites respecto a la voluntariedad pueden no ser claros (¿cuándo afecta al orden público?).
- e) Aunque muchas veces lo hace de manera natural, el policía no se ve a sí mismo como mediador.

Aun así, en muchos casos, si la patrulla de policía utiliza habilidades mediadoras, consigue muchos de los objetivos buscados.¹⁰ A pesar de todo, Palenski (1985)¹¹ afirma que la realidad es que todo el potencial que puede aportar la mediación a la policía no se aprovecha y que esto es por causa de los factores siguientes:

- obstáculos dentro la organización
- visión tradicional del papel del policía
- los policías no se ven a ellos mismos como mediadores

Para resolver esto, hace algunas recomendaciones de interés:

- a) La policía tiene que ser incorporada a los programas de mediación.
- b) La organización policial ha de alentar el uso de la mediación y de los métodos alternativos de resolución de conflictos.
- c) Los ayuntamientos tienen que ser conscientes de la necesidad de introducir conceptos innovadores como la mediación, con objeto de perfeccionar la calidad del servicio. d) Se ha de conseguir que la policía vea la necesidad y aprecie el valor de poder intervenir en conflictos privados o de convivencia.
- e) Los programas de mediación comunitaria tienen que reconocer el importante papel que puede desempeñar en ellos la policía. Tiene que haber una información continua de los casos tratados.¹²

Finalmente, cuando se habla de «justicia restaurativa» (mediación en contextos penales en el esquema víctima/ofensor) no se puede excluir el rol de la policía,

10. COOPER, CH. (1999) Mediation training to improve police social interaction skills, pág. 2 en http://www.conflictresearch.com/crinfo/crcii/mediation_training.htm

11. PALENSKI, J.E. The use of mediation by Police, pág. 33-35.

12. Esto ya se practica en los países nórdicos. Así, en Suecia, en 2000 se implantó un plan piloto, que alcanzaba todo el Estado, de justicia restaurativa en el que la policía jugaba un importante papel. Véase *Newsletter of The European Forum for Victim- Offender Mediation and Restorative Justice*, junio 2000.

que puede ser muy activo en este papel por la vía de derivaciones al servicio de mediación, etc. Tal como ha reconocido y explicado Pollard (2002).¹³

5. INCLUSIÓN DE LA MEDIACIÓN POLICIAL EN EL ÁMBITO DE LA MEDIACIÓN COMUNITARIA

Si entendemos la mediación como un proceso de intervención de un tercero en un conflicto desde posiciones de «no poder», difícilmente un agente de policía podrá actuar nunca como tal, por lo que la mediación policial se tiene que considerar como una especialidad en mediación o también como una forma diferente de práctica de la mediación. Esto no fuerza las cosas, porque el propio concepto de mediación tiene varias implicaciones. Por ejemplo, la mediación comunitaria se entiende, de manera muy amplia, como aquel conjunto de mecanismos sociales que permiten devolver a la comunidad su capacidad de resolver diferencias desde el diálogo, la cooperación y las actitudes no impositivas.¹⁴

Tanto es así que muchas veces el concepto de mediación comunitaria incluye procesos públicos que difícilmente pueden encajar con la idea usual y más de manual de mediación.¹⁵

Podemos concluir, por tanto, que la mediación policial, desde la óptica de la comunidad y el servicio público, puede ser vista como una forma específica de mediación comunitaria, sin que esto implique forzar los conceptos teóricos.

Esta inclusión tiene, además, una clara ventaja: la tarea mediadora policial puede tener un tratamiento más homogéneo en el campo del propio desarrollo de la mediación comunitaria ejercida por servicios próximos a la policía, como pueden ser los vinculados a la justicia restaurativa o a servicios sociales, etc.

6. LOS PROBLEMAS DE LA NEUTRALIDAD, LA VOLUNTARIEDAD Y LA CONFIDENCIALIDAD

«Imparcial» y «neutral» son dos conceptos diferentes en mediación. La imparcialidad se refiere al hecho de que el mediador dé igual trato a las personas que participan en el conflicto, sin inclinarse en el proceso a favor de ninguno de ellos, sino comprometiéndose con la equidad del propio proceso. En cambio, la neutralidad tiene que ver con el resultado. Con el respeto que el mediador tiene que tener por aquello que las partes acuerden según sus legítimos intereses.

A partir de aquí se genera una importante contradicción y es que, en la medida que la policía tiene que defender el interés público predominante, sólo puede

13. POLLARD, CH. (2002) Restorative justice and the role of the police. Restorative Justice and its relation to the Criminal Justice System. Papers from de second conference of the European Forum for Victim-Offender Mediation asn Restorative Justice, Ostende (Bélgica) 10-12 octubre.

14. REDORTA, J. (2003) «Impulsando la mediación comunitaria». Actas del Congreso Internacional de Mediación (Las Palmas de Gran Canaria, marzo 2002).

15. Para ello véase el estudio «La mediation, une comparaison européenne» en *Etudes et recherches*, bajo la dirección de Michel Wieviorka, publicado en Les éditions de la DIV (2002).

ser neutral una vez garantizado este interés público. Pero muchas de las intervenciones de la policía tienen que ver con el hecho de que precisamente es requerida porque se entiende que el orden público ha sido vulnerado. Esto implica una valoración muy esmerada por parte del agente. Esto pone en conflicto la función de protección atribuida a la policía con su capacidad de conseguir que las partes autocompongan su conflicto y, además, que el orden público no se altere.

Este problema no sólo lo tiene la policía. Los procesos conciliadores llevados a cabo por los jueces tienen muchas veces la misma problemática. El juez es imparcial, pero no neutral, puesto que la decisión final que tiene que tomar (impuesta por la ley) depende de ello. No es extraño pues, que las figuras conciliadoras hayan tenido en general poco éxito en nuestro país.¹⁶ El único trabajo que conocemos que ha profundizado en este problema es el del magistrado Pascual Ortuño, uno de los principales impulsores de la mediación en el Estado, que hace recomendaciones críticas con relación a cómo los jueces han de utilizar la mediación y sus limitaciones.¹⁷ Ortuño ha elaborado el concepto de mediación «desde la autoridad» como una forma diferente de practicar la mediación.

Es, en esencia, el problema del poder. En la medida en que la mediación parte de la base de que el tercero que la practica sólo tiene autoridad sobre el proceso y no puede tomar el menor asomo de decisión, puesto que esto forzaría la voluntariedad de las partes afectadas, no sólo tenemos un problema de una posible carencia de neutralidad (según como sea el caso) sino que se tiene que ver cómo el agente es percibido más por sus habilidades profesionales que por el valor de su estatus de autoridad y representante del orden público.

El problema de la autoridad se convierte, a partir de aquí, en un problema de legitimidad. ¿Qué legitima al agente a mediar? Ahora se entiende por qué la línea seguida hasta ahora con la policía no se ha llamado «mediación» sino «resolución de problemas» (*problem-solving*) o bien «negociación razonada» (*négotiation raisonnée*). Tendremos que volver sobre la cuestión de la legitimidad.

Los problemas anteriores quedan afectados porque el agente no puede garantizar la confidencialidad prometida por la mediación, excepto en determinados casos. Muchas intervenciones se hacen en el espacio público, donde no hay confidencialidad. Otras veces la mera intervención de la policía ya genera una oleada de información entre los presentes que puede significar un salto cualitativo en la propia escalada del conflicto. En resumen, la confidencialidad no se puede tratar igual que en los procesos estándares de mediación.

16. Para ver esto con más detalle, véase el trabajo de REDORTA, J. y AMIGÓ, M.A. titulado «Nuevas perspectivas en el rol del secretario judicial: las funciones conciliatorias» [inédito], en el que se analizan las dificultades de los jueces para conseguir buenas conciliaciones y respecto al posible rol de los secretarios judiciales.

17. ORTUÑO, P. (2003) «El libro verde sobre las modalidades en resolución alternativa de conflictos (I)». *La Ley*, 77.

7. A PESAR DE TODO, EXISTE LA MEDIACIÓN POLICIAL

La primera afirmación que hay que hacer es que la mediación policial es una herramienta a disposición del agente, es un recurso más, útil en determinados casos, inútil o contraindicado en otros. No es extraño que el concepto (Volpe 1989)¹⁸ esté impreso en la literatura (*police as mediator*). Este concepto se asocia al tratamiento de molestias (*disturbance calls*) y tiene mucho sentido cuando se trata de situaciones no delictivas o de ligera alteración del orden público para evitar la escalada del conflicto. Es una manera eficaz de prevención. La autora considera que pese a las dificultades de aplicación, la mediación policial tiene un largo camino por recorrer y un gran margen de utilidad en determinados problemas. Esta utilidad es mayor cuando el agente tiene posibilidad de derivar determinados casos a servicios específicos de mediación.

Pearce y Snortum (1983)¹⁹ han insistido en que la demanda principal de mediación policial se refiere a molestias, pero que adoptan formas mucho diversas, los límites de las cuales a veces no se precisan lo suficiente.

Parece claro que el ámbito en el que la mediación policial es más efectiva tiene que ver con el contexto de policía comunitaria, es decir, un contexto en el que las relaciones interpersonales con la policía pueden ser diferentes de un contexto de patrulla anónima.²⁰ Buerguer, Petrosino y Petrosino (2000) hablan ya específicamente de *Police Mediation*, es decir, no ya de resolución de problemas (que también lo es), sino de mediación policial de forma específica. Es un trabajo clave para comprender que la mediación policial ya es un concepto que se está asentando como tal y que abarca más que la visión de solución de problemas, en la medida que la mediación comporta cambios de actitudes y, por lo tanto, afecta a toda la organización.

Una de las distinciones relevantes que nos parecen aplicables es la distinción de las intervenciones en función del tiempo que requieren. Así, no es lo mismo una intervención puntual que una intervención en un problema que se ha enquistado (*Short-term and long-term mediation*). De este modo se puede considerar que el tiempo es un factor crítico de la mediación policial.

Una de las otras distinciones relevantes de la mediación policial, de acuerdo con los autores que vamos siguiendo, es que ésta se distingue de la mediación formal por la necesidad de trabajar en situaciones donde no se ha producido una invitación o consentimiento previo para mediar, y en todo caso se ha de conseguir en el mismo momento. Finalmente, entiende que la distancia social y las obligaciones legales condicionan los criterios de casos en los que se puede intervenir.

Podemos resumir diciendo que la mediación policial es un concepto nuevo,

18. VOLPE, M.R.(1989) *Mediation and Criminal Justice. Victims, Offenders and Community*. Galaway comp. The police role. California, USA: SAGE

19. PEARCE, J.B. y SNORTUM, J.R. (1983) *Criminal Justice and Behaviour*, Vol. 10, nº 1, març 1983, pág. 71-92

20. BUERGUER, M.E., PETROSINO, A.J. y PETROSINO, C. (2000). *Police Quarterly* Vol 2, junio 1999, p. 125-149 *Extending the police role: implications of Police Mediation as a problem- solving tool*.

aún no arraigado como tal, pero que ya empieza a teorizarse, aun cuando la principal línea de trabajo tiene que ver con el policía como solucionador de problemas.

Los parámetros más clásicos de la mediación no sirven para la mediación policial, que tiene que ser entendida como una práctica y una técnica nueva por la especificidad de la función policial. Esta nueva técnica se incluiría en el campo de la mediación comunitaria.

La mediación policial va más allá de la resolución de problemas, porque afecta al cambio de actitudes de los que la practican, puesto que su función pasa de ser de control social a ejercer este control con formas más vinculadas a las relaciones interpersonales y ejerciendo la autoridad de diferente manera.

Aunque la ley pueda legitimar el uso de la mediación, lo que más legitimará a los agentes es su capacidad técnica para aplicar la mediación, teniendo en cuenta que el tiempo es crítico en la intervención y que no todas las tipologías de conflictos pueden ser abarcadas con la mediación.

La mediación policial es una herramienta de trabajo, pero también es algo más que una herramienta en la medida que introduce aspectos de cambio en la propia cultura de la organización y de las relaciones con la comunidad.

8. ACOTACIÓN DEL CAMPO DONDE SE PUEDE INTERVENIR CON MEDIACIÓN POLICIAL

Todo lo que se explica hasta ahora nos lleva a decir que la mediación en la policía es difícil, es compleja, pero necesaria, y de hecho se está desarrollando internacionalmente, aunque de manera lenta, muchas veces bajo el paradigma de la resolución de conflictos y vinculado a la policía de proximidad. Por otro lado, parece evidente que los agentes tienen que tener criterios claros de intervención. Esto comporta responder a varias cuestiones clave:

- a) En qué casos concretos la policía tiene que hacer una función de protección y en cuáles la mediación estará prohibida (fijar los límites).
- b) En qué casos concretos la policía puede actuar en términos de solución «de problemas» sin tener que llamarlos casos de mediación policial y en cuáles se pueden utilizar recursos diversos (negociación, escucha, asesoramiento, facilitación).
- c) En qué casos concretos la policía puede actuar en términos de mediación «policial», entendida siempre como una nueva forma de mediación y de una figura de autoridad.
- d) En qué intervenciones el factor tiempo de la intervención será tan limitativo que hará imposible la mediación (conflictos crónicos, reincidencias, etc.).
- e) En qué casos concretos habrá posibilidades de mediación, pero no la tendrá que hacer el agente y será conveniente que la haga un servicio especializado.
- f) En qué casos concretos el proceso de la intervención hará necesaria la mediación en función de los criterios de proporcionalidad, idoneidad de la medida, intervención mínima y discrecionalidad.

Como se ve, estas preguntas tienen una importancia clave, de ahí que recuperemos la idea de que la distancia social y el grado de exigencia de la ley son dos condicionantes básicos de la mediación policial, y también la idea de que el tiempo es un factor crítico en la intervención. A partir de aquí, hay dos tipos de intervención posibles para el agente:

- a) Intervención mediadora sobre el terreno
Que será forzosamente corta y puntual, excepto en supuestos de policía comunitaria.
- b) Intervención larga
Que tendrá que derivarse a un servicio específico o aplicarse desde la óptica de policía comunitaria y en determinados casos.

Si correlacionamos la distancia social (grado de intimidad) con el nivel de exigencia legal (grado de necesidad de la ley) el cuadro resultante sería el siguiente:

Figura 2. Margen de intervención con mediación policial

	OBLIGACIÓN LEGAL ALTA	OBLIGACIÓN LEGAL MÍNIMA
Distancia social máxima (EXTRAÑOS)	Problemas de orden público	Molestias a la comunidad
Distancia social mínima (CONVIVENCIA)	Problemas domésticos	Problemas de vecindad y similares

© Redorta, J. 2004

9. DIFICULTADES PRESUMIBLES DE IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS EN MEDIACIÓN POLICIAL

9.1 Vinculadas a la legitimación

La mediación está legitimada en disposiciones como el Código de conducta de las Naciones Unidas de 1979, la propia Constitución española en los artículos 9.2, referidos a la libertad e igualdad de los individuos, o en la garantía de seguridad ciudadana y protección de derechos y libertades del artículo 104.1; o también, de manera más específica en la Ley de 2/1986, de 13 de marzo, que fundamenta que la policía tiene que cooperar en la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sea requerida para esta finalidad. Sin embargo, se estima que esta legitimación es insuficiente e indirecta para fundamentar grandes planes de mediación que requerirían un tratamiento más amplio, más profundo y más técnico de las posibilidades de la mediación policial. Aún así, es una base para que se puedan hacer las experiencias adecuadas sin forzar en absoluto el marco legal.

9.2 Vinculadas a la técnica

Las experiencias de mediación policial son insuficientes, de contextos ajenos y están demasiadas condicionadas por una idea de mediación que no se ajusta a lo que tiene que ser la mediación en la práctica policial. Las mejores experiencias tienen que ver con la policía de proximidad y desde la óptica de resolución de problemas. Generar el modelo de mediación policial pasa, en este contexto, a ser un reto.

9.3 Vinculadas a la organización

Las estructuras organizativas policiales son muy jerarquizadas. La mediación piensa más en términos de horizontalidad que de verticalidad. Que la policía la mediación, ha de estar —por utilizar palabras de Amadeu Recasens²¹— «más allá de la improvisación y del voluntarismo». Es decir, hay que prever cómo su implantación afectará a la propia organización, en la medida que se pretende un cambio de actitud en la forma de tratar los conflictos.

9.4 Vinculadas a la cultura policial clásica

Algunos de estos aspectos ya fueron destacados por Aoiz (1991),²² como el de la sobrevaloración de las normas jurídicas, que a veces no tienen lo suficientemente en cuenta aspectos fundamentales del servicio y que representa un desempeño formal de la legalidad con menoscabo del objetivo material. En concreto, este estudio del año 1991 y, por lo tanto, en parte discutible debido al tiempo transcurrido, establece claramente que en aquel momento la cultura organizativa estaba un 40% orientada al poder, mientras que sólo un 13% lo estaba a las personas a partir del modelo de Harrison (1972). La mediación se orienta a las personas y, por lo tanto, es presumible que sólo una parte de la plantilla, que se estima en un 10-15%, pueda inicialmente ver la mediación como un recurso adecuado.

Algunos aspectos específicos de la cultura policial —inmediatez de la intervención, valores de la jerarquía y construcción de la autoridad, desconfianza o precaución derivadas de trabajar en situaciones de riesgo e inseguridad, etc.— pueden incidir en todo lo relacionado con la implantación de la mediación. La mediación cambia la cultura, pero no se puede implantar contra la cultura preexistente.

Cabe también decir que la composición de la plantilla idealmente tendría que ser un reflejo de la diversidad cultural existente en la ciudad.

9.5 Vinculadas al clima de la organización

21. Jornadas sobre la policía como fuente de resolución de problemas. Girona, 2000. Material registrado en vídeo (Centro de Documentación Policial de la Escuela de Policía de Cataluña).

22. Aoiz, M.(1991) El clima organizacional en la Administración pública [tesis doctoral]. Facultad de Psicología de la Universidad de Barcelona, pág. 284 y siguientes.

La mediación puede ayudar desde dentro de la propia organización, pero es un recurso insuficiente para cambiar el clima. La implantación de innovaciones supone un esfuerzo suplementario y por esta razón no se dan las condiciones. El riesgo, a la inversa, es el de depositar demasiadas expectativas en un recurso (la mediación como herramienta) que se puede quemar en muy poco tiempo.

9.6 Vinculadas a los propios programas de formación

Si examinamos algunos de los programas de formación, veremos que reflejan las necesidades existentes desde la óptica de la cultura policial clásica. Es decir, el cambio de actitudes que comporta la mediación no se ha potenciado lo suficiente y, por otra parte, es del todo lógico, porque la formación tiene que responder a criterios de formación de habilidades, pero que se han de ejercer en entornos concretos. En resumen, la potenciación de la mediación comportará inevitablemente incrementar la formación en relación con el cambio de actitudes, y esto tendría que ser una apuesta estratégica y económica.

10. CASOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE MEDIACIÓN

Con fundamento, con todo lo razonado hasta ahora creemos que los criterios de selección de casos en los que se tendría que intervenir con óptica de mediación policial tendrían que ser:

- a) Con límites legales muy bien establecidos
Es decir, claramente se ha de redactar una instrucción que prohíba o regule en qué casos se permite la mediación al agente. Esto les daría seguridad. En todo caso, el orden público puede ser interpretable y la expectativa ciudadana es actuar como fuente de protección.

La base técnica de esta instrucción tiene que ser la denominada *patterning of incidents*, que consiste en estudiar a fondo casos típicos fijando sus límites.

- b) Con parámetros de evaluación diferentes
Es decir, teniendo muy claro que el tiempo es crítico y que la mediación requiere cierto tiempo, incluso en intervenciones cortas. No se puede mediar bien con demasiada presión de tiempo.
- c) Con óptica de prevención
Hay que tener en cuenta que la mediación policial será más efectiva si el conflicto se encuentra en fase latente o inicial.
- d) Con exclusión de la derivación
Pueden haber muchos casos mediables, pero es posible que el agente o la situación no lo permitan, si no existe el servicio al que derivar, creemos que no se ha de abordar con mediación, puesto que acabará en fracaso.

- e) Con exclusión de conductas masivas
Fenómenos como el *botellón*, etc., han de abordarse desde la óptica criminológica, y la mediación sólo puede ser contemplada como instrumento en una dinámica mucho más amplia.
- f) Con posibilidad de generar experiencia
Hay muchas situaciones en las que la discrecionalidad juega un papel importante. Hay que aprovecharla para generar experiencia y valorar de forma controlada lo que pasa y potenciar con criterio las soluciones negociadas. Se tiene que considerar relevante que el agente haga un esfuerzo muy importante y con muy poco tiempo sobre cómo ha de intervenir y controlar riesgo, legalidad y eficacia. Esto es difícil.

Si ahora examinamos las tipologías de conflictos abordables podríamos decir que se reducen para el agente a tres básicas:

- vinculadas a la calidad de vida
- vinculadas a las relaciones interpersonales
- vinculadas a la diversidad cultural

Esta reducción cualitativa tiene una gran importancia cuantitativa, con efectos obvios sobre el modelo de trabajo. Así, entre el 25% y el 31% de los casos se considera que podían haber sido tratados con mediación.²³

Prácticamente toda clase de molestias y problemáticas de convivencia (con límites) o de diversidad (turismo, inmigración), con otros límites, pueden ser abordadas:

- ocupación del espacio público
- accidentes de tráfico sin heridos (negociación del comunicado amistoso)
- animales
- incidentes en escuelas y con menores
- comunidades
- pelea familiar
- molestias de toda clase (ruidos, humos, música, alarmas, personas que molestan, malos olores, obras, etc.)
- inmigración (algunos problemas)
- consumo (algunos problemas)
- vecinos
- otras posibles

11. ASPECTOS VINCULADOS AL DESARROLLO DE HABILIDADES

23. La información se basa en un estudio realizado en junio de 2004 sobre datos obtenidos de la Guardia Urbana en Barcelona.

La revisión que hemos hecho nos lleva a considerar en qué condiciones se tiene que desarrollar la mediación, porque esto condicionará sus habilidades. Por ejemplo, no es el mismo un contexto de motivación, que los parámetros de evaluación no contemplen la mediación o la policía de proximidad.

La implantación seria de la mediación requiere una apuesta política a largo plazo y estrategias globales a corto y a largo plazo. Todo esto condiciona la eficacia formadora. Es decir, por qué se tiene que formar y cómo tiene que ser aplicada la formación, incluyendo a las personas que tienen que hacerla. Recordamos que, en todo caso, más allá de la improvisación y del voluntarismo. Todo esto justifica que se tenga que reflexionar sobre algunos aspectos que van mucho más enlã de las habilidades de formación necesarias. Y esto nos lleva al cambio de actitudes.

Las actitudes son representaciones cognitivas que resumen nuestra evaluación respecto de alguien o de algo. Tienen diferentes intensidades y su función es permitir resistir ciertos niveles de persuasión. Naturalmente que las actitudes pueden ser cambiadas, pero esto, hecho a todos los efectos, incidirá de manera importante en la cultura de la organización, es decir, en el talante de cómo viven las personas en su puesto de trabajo. La inclusión de los valores de la mediación implica que los agentes lleguen a poder actuar cambiando algunos parámetros relacionados con la manera concreta de ejercer la autoridad. Dos son los cambios de actitudes básicos que hace falta considerar:

- 1) del «Usted calle» al «Le escucho»,
- 2) del «Se hace lo que yo diga» al «Se hace lo que ustedes digan» (con límites)

Naturalmente que todo esto está vinculado a los casos en los que ya se ha decidido que la mediación es lo indicado.

A partir de los razonamientos ya formulados, estimamos que las habilidades sobre las cuales la formación en materia de mediación policial habría de incidir son las siguientes:

a) Vinculadas al reconocimiento del conflicto

- Ser capaz de evaluar los riesgos personales
- Ser capaz de gestionar la agresividad de bajo nivel
- Ser capaz de identificar conductas de engaño mediante la comunicación no verbal
- Ser capaz de identificar los patrones de conflicto más básicos y comunes
- Ser capaz de identificar casos mediables por mediación externa con objeto de derivarlos a los servicios que se puedan crear
- Estar en condiciones de identificar si la intervención puede ser o no de corta duración
- Estar en condiciones de hacer una evaluación rápida de legalidad del caso
- Estar en condiciones de evaluar la posible eficacia de la mediación

b) Vinculadas al reconocimiento de las personas

- Saber hacerse aceptar como interlocutor válido

- Saber potenciar el reconocimiento del otro
- Saber practicar la escucha activa
- Ser capaz de comprender los mecanismos de atribución de culpas
- Ser capaz de comunicarse eficientemente
- Ser capaz de aplicar la asertividad en situaciones tensas
- Ser capaz de evitar o atenuar el salto cualitativo del conflicto que supone la propia intervención
- Ser capaz de controlar el nivel de implicación personal en el conflicto. Mantener o adquirir habilidades de equilibrio personal
- Ser capaz de controlar de forma adecuada los propios impulsos

c) *Vinculadas a la eficacia del proceso*

- Ser capaz de utilizar recursos de negociación
- Ser capaz de utilizar técnicas de mediación policial
- Tener conocimientos de intervención con grupos
- Tener conocimientos de intervenciones en el espacio público

12. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El camino que hemos recorrido en torno a la mediación en contextos policiales nos ha llevado a ver más claros determinados aspectos vinculados a este interesante campo y que podríamos resumir diciendo:

- a) Las dificultades de aplicar la mediación en el campo de la policía son reales y objetivas y derivan tanto del propio discurso de la mediación como de la propia tarea policial. No considerar o minimizar este hecho conducirá al fracaso o a «quemar» la idea de la mediación como recurso potente.
- b) Mediación policial es un concepto nuevo, que encaja en el campo de la mediación comunitaria, del cual hay poca experiencia, es muy reciente y habitual en otros contextos. Aun así, es una excelente apuesta estratégica si se implanta con rigor. Las prisas estarían claramente contraindicadas. Aunque hay otros nombres posibles, creemos que el concepto que se acabará imponiendo es el de mediación «policial».
- c) Hay hasta un tercio de intervenciones en las que el agente de base puede intervenir de forma directa con recursos de mediación. Es una cifra muy importante. Naturalmente, en el ámbito de la policía de proximidad esto puede aumentar. En todo caso, hay que considerar las opciones de derivación que pueda tener el agente ante casos concretos.
- d) La implantación de la mediación afecta a la cultura organizativa y la forma de ejercer el rol de autoridad del agente. Hace falta potenciar cambios de actitudes importantes de cara a que la práctica futura de la mediación tenga éxito. En todo caso, el proceso tiene que empezar por las instancias más elevadas y se tiene que considerar cómo evaluar los parámetros de eficacia del agente que utiliza la mediación como recurso.

- e) Se tienen que definir protocolos de intervención para supuestos típicos en los que la mediación sea claramente aplicable. El agente debe tener muy claro el marco de la intervención, además de las habilidades necesarias para mediar desde un rol de autoridad.
- f) No se tiene que minimizar la influencia de aspectos estructurales que se han destacado en el apartado correspondiente y que tendrán relevancia clara para el éxito de cualquier intento de aplicar la mediación.
- g) Si la mediación implica cambio de actitudes, los programas de formación requerirán más tiempo y recursos adecuados, puesto que no es lo mismo transmitir información (un cambio legislativo, por ejemplo) que cambiar la forma de pensar de un colectivo. Esto implica una reflexión sobre el plan de necesidades de formación, de manera que pueda potenciar cosas que ya se hacen con aspectos nuevos más fundamentados en el propio rol del policía.
- h) Un buen diseño de la formación en habilidades mediadoras policiales implicará, al menos, un diseño de tres años de manera que puedan confluir en él un conjunto de procesos. Requerirá supervisión específica, atención permanente y generalización de experiencia. Es conveniente pensar en material audiovisual.
- i) La capacidad de hacerse aceptar como interlocutor válido ante las partes, la comprensión de los mecanismos de atribución de culpas entre las partes, las habilidades negociadoras en general y la identificación de algunos patrones básicos de conflicto podrían constituir el esquema inicial de un curso elemental sobre el cual se tendría que trabajar, sobre todo desde la experiencia concreta del policía.

BIBLIOGRAFÍA

- AOIZ, M. (1991) *El clima organizacional en la Administración pública* [tesis doctoral]. Facultad de Psicología de la Universidad de Barcelona.
- BUERGUER, M.E.; PETROSINO, A.J.; PETROSINO, C. (2000) «Extending the police role: implications of Police Mediation as a problem-solving tool». *Police Quarterly*, vol 2, juny.
- COOPER, CH. (1999) «Mediation training to improve police social interaction skills», http://www.conflictresearch.com/crinfo/crcii/mediation_training.htm
- ESCUELA DE POLICÍA DE CATALUÑA (2000) Jornadas sobre la policía como fuente de resolución de problemas, en Girona [Centro de Documentación Policial, material gravado en vídeo].
- GOLDSTEIN, H. (1990) *Problem-oriented policing*, Estados Unidos: McGrawhill.
- MONJARDET, D. (1998) «Professionalisme et mediation de l'action policière. Les partages de la sécurité». *Les cahiers de la sécurité interieure*, núm. 33.
- ORTUÑO, P. (2003) «El libro verde sobre las modalidades en Resolución Alternativa de conflictos (I)» *La Ley*, 77..
- PALENSKI, J.E. (1984) The use of mediation by Police. *Mediation Quarterly*, 5, p.31-38.

- PEARCE, J.B.; SNORTUM, J.R. (1983) *Criminal Justice and Behaviour*, vol. 10, núm. 1, marzo.
- POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM (1987) *Problem solving*.
- POLLARD, CH. (2002) «Restorative justice and the role of the police. Restorative Justice and its relation to the Criminal Justice System». *Papers from de second conference of the European Forum for Victim-Offender Mediation asn Restorative Justice*. Oostende (Bélgica), 10-12 de octubre.
- REDORTA, J. (2004) *Cómo analizar los conflictos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- REDORTA, J. (2004) Impulsando la mediación comunitaria. Actas del Congreso Internacional de Mediación (Las Palmas de Gran Canaria, marzo de 2002).
- REDORTA, J.; AMIGÓ, M.A. Nuevas perspectivas en el rol del secretario judicial: las funciones conciliatorias [inédito].
- RIKSPOLISSTYRELSEN (1995) *Community Oriented Policing and Problem Solving*. Estocolm: Riskpolisstyrelsen.
- TOCH, H.; GRANT, J.D. (1991) *Police as problem solvers*. Nueva York y Londres: Plenum Press.
- THE EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE, (2000) *newsletter june*.
- VOLPE, M.R. (1989). Mediation and Criminal Justice. Victims, Offenders and Community. Galaway comp. *The police role*. Califòrnia, Estados Unidos: Sage.
- WIEVIORKA, M. (2002) *La mediation, une comparation europénne. en Etudes et recherches*, París: Les editions de la DIV.
- YARN, D. (1999) *Dictionary of Conflict Resolution*. San Francisco, Ca.: Jossey Bass Publishers.