



UNIVERSITAT DE BARCELONA



**Las fuerzas de seguridad en el Estado Polaco democrático:**

**La necesidad de la existencia de la Policía Local**

Marcin Grabowski

Tutor: Alejandro Goldberg

22.05.2014

## Prólogo

*Planteado desde un enfoque de la sociología jurídico penal, este estudio propone un análisis crítico sobre la aparente “necesidad” de una mayor vigilancia en las sociedades actuales.*

*Hoy en día en los Estados europeos “de derecho” existen diferentes y variadas formas de vigilancia ciudadana, sin embargo no es frecuente que las instituciones de vigilancia del Estado sean puestas en cuestión.*

*En el presente trabajo analizaremos el peculiar caso de eliminación de los cuerpos locales de seguridad en Polonia, que han tenido lugar desde 1999; precisamente cuando en otros Estados de la Unión Europea se viene desarrollando un proceso inverso.*

*En este sentido, resulta importante atender a estos interrogantes, contribuyendo con investigaciones que indaguen en torno a las interacciones entre el derecho y la sociedad.*

I. Introducción.....	4
II. Metodología.....	8
III. Marco teórico y conceptual.....	11
1. Enfoques Predominantes.....	18
IV. Contexto socio-histórico y marco jurídico de la policía local polaca.....	21
1. Antecedentes.....	21
1.1 Contexto histórico-político.....	21
1.2 La revolución democrática .....	27
1.3 Transformación.....	28
2. Policía local .....	31
2.1 La construcción de la policía local en Polonia .....	31
2.2 La Policía local en el marco jurídico actual .....	32
V. La policía en Polonia: organización respuesta.....	40
1. Policía local vs nacional: Comparación legislativa en el marco socio-político.....	40
2. Eficacia y eficiencia de la policía local .....	47
2.1 Cómo los diferentes actores ven a la guardia urbana .....	47
2.2 Datos comparativos.....	52
VI Sociedad y policía en Polonia.....	58
1. Circunstancias que llevaron a eliminar la policía local en Szczyrk, Żory y Chrzanów.....	58
1.1 Circunstancias internas. Factores políticos, económicos y sociales.....	58
1.2 Circunstancias externas.....	63
1.3 Discurso mediático.....	60
2. Los Cuerpos de seguridad según la valoración de una parte de la sociedad polaca.....	72
2.1 Introducción.....	72
2.2 Szczyrk.....	73
2.3 Chrzanów.....	81
2.4 Żory.....	87
2.5 Bytom.....	92
2.6 Interpretación de los datos.....	99
VII. Conclusiones.....	101
VIII. Fuentes y bibliografía.....	105

# I. Introducción

En el año 1989 cuando en Europa y en el mundo se están produciendo diversos cambios, empieza la caída del bloque del Este que se materializará con el derrumbe del muro de Berlín, lo que provocará un cambio general del sistema político y de la división de las funciones del Estado, en los estados de la Europa central. Será pues, este año el que se esgrimirá como el principio de una época de transformación drástica de las instituciones del Estado, que a partir de este momento tendrán que cumplir otras funciones diferentes de las que venían realizando. Trasladar obligaciones que hasta el momento correspondían al régimen central a los niveles más bajos, es decir, al nivel local, supuso un cambio jamás visto hasta ese momento.

En Polonia, uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta fue la cuestión del orden público y la lucha contra la criminalidad, a los cuales los municipios deberían enfrentarse a partir de entonces. Para ello, el Gobierno central polaco crea en 1990 una ley que posibilitaba la creación de la guardia urbana por parte de los gobiernos municipales. Apoyándose en esta ley, la mayoría de las ciudades crearon su propia policía local entre 1990 y 1995, las cuales recibieron el nombre de “policía municipal” (hasta que en 1997 la ley cambia el nombre de “policía municipal” por el de “guardia urbana”). La ley normalizó los uniformes, las funciones y el nombre del cuerpo. Con esta ley, el nombre que recibirá ese cuerpo será el de “guardia municipal” y “guardia de la ciudad” [en adelante “guardia urbana”], dependiendo si se refiere a una ciudad o a un pueblo. También se utilizará el nombre “policía local” como un nombre más general que refiere a los dos tipos de cuerpos de seguridad que dirige el poder local.

Fue en Trzebina y Szczyrk en el año 1995 donde se suprimió por primera vez la guardia urbana, pero este asunto no saltaría a los medios de comunicación hasta que Zory decide por votación en pleno municipal renunciar a la figura de la policía local y mantener sólo a la policía nacional. A partir de este episodio, el ejemplo comienza a extenderse por otros municipios y en el año 2013 veintitrés ciudades habían renunciado a la guardia urbana. En función de lo planteado, el **objetivo principal** de este trabajo es abordar, desde una perspectiva de análisis crítico, el impacto socioeconómico

y político que supuso la eliminación de la guardia urbana en Polonia; considerando, al mismo tiempo, la necesidad real de la existencia de tantos cuerpos de seguridad y vigilancia ciudadanas en este Estado.

A partir del objetivo principal expuesto, se desprenden los siguientes objetivos específicos que persiguió el estudio:

1) Identificar los intereses, razones y actores (de tipo jurídico, económico, moral, social, política, etc.) existentes en Polonia que justifican la presencia de tantos cuerpos de seguridad, así como aquellos que refieren a las iniciativas para suprimir la policía local.

2) Investigar en torno a la percepción ciudadana de seguridad y el comportamiento punitivo en el Estado.

3) Detectar las duplicidades entre policía nacional y policía local.

Para indagar los motivos por los cuáles se elimina la policía local, se han abordado las siguientes dimensiones de análisis, que interactúan en torno al problema de estudio:

a) Las competencias: si hay o no duplicidades de deberes entre la policía local y la nacional, y si la existencia de ambas aumenta la función represiva; b) la percepción ciudadana sobre la “seguridad”: cómo se realizó su abolición, qué normas les regía, cuáles eran sus funciones; c) la diferencia entre la organización “construcción” y la organización “respuesta”, en el sentido señalado por Zino (2002: 4). “En ocasiones esta doble faceta – respuesta y construcción- de las organizaciones conduce a análisis que se concentran en un contraste entre el diseño formal y las producciones reales de la organización, señalando las disparidades observadas entre ambos ámbitos”.

Este trabajo se divide en dos partes. La primera parte contiene la introducción y el capítulo referido al marco teórico-metodológico adoptado para la investigación. En este último se incluye el estado de la cuestión acerca del “marco jurídico” y los antecedentes históricos en torno a la milicia y la construcción de la policía local. Dicho análisis servirá como articulador de la segunda parte del presente estudio, cuyo primer capítulo, denominado

“La policía en Polonia: organización respuesta”, propone un análisis crítico entre el marco jurídico de la policía local y de la policía nacional, así como de la jurisdicción y el funcionamiento de esta última. Seguidamente, se abordan empíricamente los datos de criminalidad que muestran la “eficacia” de la guardia urbana. El último capítulo, denominado “Sociedad y policía en Polonia”, indaga alrededor del contexto sociopolítico en el que se enmarca esta investigación. Finalmente, se exponen las conclusiones y se detalla la bibliografía y las fuentes utilizadas para este trabajo.

El período de tiempo en el que se acota este estudio abarca desde 1999 hasta enero de 2014 (pero tomaremos en consideración el año 1995 pues en Szczyrk se elimina por primera vez la policía municipal). Este espacio de tiempo tiene su razón de ser, que se justifica a continuación:

Zory aparece en los medios como la primera ciudad que en Polonia en decide en 1999 -por votación en pleno municipal- renunciar a la figura de la policía local y mantener sólo a la policía nacional. A partir de este episodio, el ejemplo comienza a extenderse por otros municipios, hasta que en 2013 el proceso se incorpora al debate público a través de los medios de comunicación.

Estas acciones comienzan a replicarse por el resto del país, y grandes ciudades como Szczecin o incluso la capital Varsovia empiezan a plantearse la posibilidad de prescindir de este cuerpo. Impulsado por el espacio que los medios de comunicación otorgaron al fenómeno, al cierre de este estudio (enero de 2014), se estaba planteando la necesidad de prescindir de la guardia urbana en, al menos, cincuenta ciudades de Polonia, aproximadamente.

Entre todas las experiencias que formaron parte del mencionado proceso, sobresale el caso de Cracovia, ciudad en la cual se intentó suprimir la guardia urbana a partir de un proyecto ciudadano presentado ante el consejo municipal. El consejo municipal lo rechaza y decide en contra de la voluntad popular mantener los cuerpos de seguridad locales. No obstante, el proceso de eliminación de la guardia urbana sigue en pie gracias a la iniciativa ciudadana.

A través de este interesante proceso, hemos podido observar y estudiar la experiencia de aquellas ciudades que decidieron suprimir la policía local.

Además, se ha intentado explorar el motivo principal por el cual se decidió suprimir la policía local en Polonia, la percepción ciudadana sobre seguridad y qué ha sucedido posteriormente a su abolición.

Las siguientes hipótesis de trabajo guiaron el desarrollo del estudio:

1) En un Estado con una estructura de poder centralizada, como es el caso de Polonia, donde las competencias de seguridad están situadas en la capital, resulta innecesaria la existencia de cuerpos municipales de seguridad.

2) La supresión de la policía local en Polonia no tuvo un impacto negativo en la percepción de seguridad ciudadana, ni el aumento del comportamiento punitivo.

## II. Metodología

Esta investigación se basó en un enfoque cualitativo con el apoyo de métodos cuantitativos, sustentado en el trabajo con fuentes documentales, bibliografía específica sobre la temática y el procesamiento de datos estadísticos. En tal sentido, para cumplir con los objetivos trazados, se ha efectuado un análisis sociohistórico sobre la policía y la sociedad polaca, así como del marco jurídico que rige a las policías locales. Del mismo modo, efectué un análisis riguroso de 400 encuestas realizadas sobre el tema en diferentes ciudades de Polonia. Cabe apuntar, al respecto, en Szczyrk, para completar la cifra de encuestas, efectué encuestas puerta a puerta.

En las cuatro ciudades estudiadas he realizado encuestas in situ, es decir, me trasladé a las ciudades estudiadas y allí realicé encuestas a los viandantes que se encuentran tanto en el centro de la ciudad como en las afueras (en los mercados, en las calles, en las tiendas). En cada ciudad he escogido una muestra de población de cien personas, esta muestra estaba compuesta por personas jóvenes, mayores, de mediana edad y de ambos sexos y residentes en estas ciudades. Las personas encuestadas debían responder a preguntas conectadas con la percepción de seguridad.

A través de la combinación de estos métodos, he podido abordar el análisis de la policía local como organización respuesta, realizando previamente una indagación comparativa entre la policía local y la policía nacional. Con posterioridad, he examinado los datos obtenidos sobre las tasas de criminalidad en las ciudades de Chrzanow, Libiaz y Strzegom, antes y después de suprimir la guardia urbana (estos datos fueron proporcionados por las comisarías de Chrzanow y Strzegom). Seguidamente, seleccione como objeto de análisis empírico, el estudio de tres ciudades que han suprimido la guardia urbana (Chrzanow, Zory, Szczyrk), y una ciudad de control que no la ha suprimido (Bytom). El trabajo de campo fue realizado en el mes de diciembre de 2013 y en el mes de marzo de 2014.

Tres de las cuatro ciudades escogidas están situadas en el sur de Polonia, pertenecen a distintas regiones históricas y poseen diferente división administrativa. En consecuencia tenemos tres ciudades situadas en distintos ámbitos socio-económicos y culturales que pasaremos a detallar a continuación.

La ciudad Zory está relacionada con la región industrial de la Alta Silesia;



Chrzanow histórica y administrativamente pertenece a la denominada “Pequeña Polonia” y finalmente Szczyrk, que es una ciudad con bastante diferencias respecto a las anteriormente mencionadas, tanto en aspectos sociales como económicos y culturales, pues es una ciudad de montaña y muy turística. La cuarta ciudad Bytom, pertenece a la misma región histórica y administrativa que Zory, pero el tamaño de su población la hace distinta al resto de ciudades estudiadas.

Se realizaron encuestas específicamente concebidas para este trabajo y que constaron de cinco preguntas, estando la primera de ellas vinculada con la percepción de seguridad del lugar donde viven que fue redactada de la siguiente manera: “¿Se siente usted seguro en la ciudad en la que vive?” La respuesta a esta pregunta es de carácter cerrado y las respuestas previstas eran dos: “Sí”, “No”. La segunda de las preguntas fue planteada así: “¿Ha sido víctima de algún delito en últimos cinco años?”, con las mismas respuestas. La tercera de este tipo de cuestiones es: “¿Desde qué no existe la guardia urbana, se siente?” y sus tres respuestas previstas eran: “Más seguro”, “Igual”, “Menos seguro”. La penúltima pregunta quedó configurada así: “¿Cómo valora el trabajo de la guardia urbana y cómo valora el de la policía nacional?”, las respuestas permitían una graduación numérica de uno a cinco, donde uno es “muy mal” y cinco “muy bien”. Y la última de este tipo de preguntas, posee un carácter abierto y está plasmada de la siguiente forma: “¿Está de acuerdo o desacuerdo con eliminación de la guardia urbana? De acuerdo/Desacuerdo y ¿Por qué?”.

Los datos obtenidos de estas encuestas los hemos digitalizado y archivado diferenciando desde el principio a cada encuestado/a. De la siguiente forma:

A cada persona encuestada se le ha preguntado por su sexo [hombre, mujer], por su educación [primaria, secundaria, universitaria] y por su grupo de edad [18-25, 26-35,36-45, 46-65, 65 y más]. Los datos de las muestras de las encuestas y los datos sociodemográficos serán expuestos en el capítulo “Sociedad y la policía en Polonia” en su subcapítulo “Los Cuerpos de seguridad según la valoración de una parte de sociedad”.

El primer paso para realizar las encuestas fue redactar en lengua polaca las preguntas en formato digital, diferenciando cada una de las respuestas de cada encuestado por su sexo, su educación y su edad, con el siguiente

patrón “Hu2” donde “H” significa hombre, “u” estudios universitarios y “2” el grupo de edad entre 26-35 años o “Ms4” que significa mujer de educación secundaria y en el grupo de edad 46-65 (ejemplo).

Así, siguiendo la encuesta, cada una de las respuestas obtenidas fue considerada de manera diferente dependiendo de la edad, el sexo o la educación de cada encuestado/a [por ejemplo Ms2]. Finalmente se han sumado por separado cada una de las respuestas obtenidas para estudiarlas frente a los diferentes grupos de edad, sexo y educación.

Este análisis, aunque arduo, ha resultado realmente enriquecedor pues habiendo profundizando en los datos obtenidos de estas encuestas, se ha podido exponer de forma clarividente que grupo de los estudiados tienen mayor y menor relevancia.

### III. Marco teórico - conceptual

La palabra policía proviene de griego: *politeia*, que significa “organización de la ciudad” es por ello que pareciera que la Policía es un cuerpo eviterno, es decir, que existe de siempre. Por el contrario, los cuerpos de seguridad ciudadana llamados “policía” aparecen en la historia muchos años después (Curbet, 1983: 13), con el proceso de urbanización europeo, cuando “la ciudad se convierte en el escenario principal donde quedan representados, en términos dramáticos, los efectos sociales del proceso de transformación económica de la época medieval” (Pavarini, 1999: 67). Es por aquellos tiempos que podemos identificar la aparición de los cuerpos “prepoliciales”. En tal sentido, Foucault señala que ya en los siglos XVI y XVII, algunos cuerpos de seguridad que cumplían la función policial se regían como una comunidad y/o asociación rígida. Más tarde, entre los siglos XVII y XVIII, los tradicionalistas recuperan la palabra griega *politeia* para designar a estos cuerpos como “policía”, la cual llevaría implícita el significado de “buen gobierno de la ciudad” (López-Nieto y Mallo, 2007: 35-37). Las funciones principales

de la policía, en este último período referido, fueron, entre otras: la estadística, el mantenimiento del orden, y la identificación con el derecho (Foucault, 2006: 360). Los cuerpos de seguridad se concentraban en los territorios urbanizados, siendo su función garantizar la disciplina en las ciudades, solucionar el problema de los vagabundos, los pobres, los ladrones, las bandas, y, sobre todo, mantener a estos grupos fuera de los centros comerciales.

De acuerdo con Curbet, en la urbanización y creación de las ciudades medievales tuvo un rol muy importante la burguesía, puesto que necesitaban proteger sus bienes y establecer un orden. Esto causó una lucha policial contra los ladrones, que amenazaban los bienes de la clase burguesa. No se trataba sólo de prevenir los atentados contra la propiedad, sino de imponer una disciplina social que mantuviera a la clase burguesa como la dominante (Curbet, op. cit.: 14-18). A lo anterior, Baratta (2004: 41-43) añade que la criminalización nace en una determinada fase del desarrollo económico para servir a la clase hegemónica y a sus intereses (Recasens y Brunet, 1956: 21-22), lo que produjo una lucha por los medios policiales contra los ladrones que amenazaban sus bienes.

El citado estudio de Curbet ratifica otro momento importante en la formación de la policía, que se produce durante el proceso de la Revolución Francesa, y con los cambios emergido a finales del siglo XVIII a partir del nacimiento del Estado nacional, la justicia penal y el código penal francés de 1791 (Curbet, op.cit.:13). Desde entonces, el cuerpo policial adquirió unas funciones más complejas, y debía preocuparse de otros ámbitos tales como: “la religión, las costumbres, la salud y los artículos subsistencia, la tranquilidad pública, el cuidado de los edificios, las plazas, los caminos, las ciencias, las artes liberales, las artes mecánicas, el teatro, los juegos, el comercio, la manufactura y el cuidado y disciplina de los pobres, como parte considerable del bien público” (Foucault, op.cit.: 376-380).

Como se ha intentado abordar, la idea de policía está directamente vinculada a un predeterminado sistema socio-cultural, aunque como bien señala Recasens y Brunet, la policía está ligada al Estado-nación, su soberanía y su estructura administrativa (Recasens y Brunet, 1956: 67)

Para profundizar en el análisis de la imagen policial, seguidamente indagaremos en los tipos de enfoques existentes, los cuales nos permitirán, por un lado, reflejar su carácter legitimante; y, por otro lado, presentar el carácter represivo de la policía.

En el primer enfoque se observan las elaboraciones doctrinales sobre el concepto de policía, que pueden ser sintetizadas en tres planteamientos:

a) La policía en su dimensión funcional: según este planteamiento, el mundo desde sus orígenes esta “policializado”, desde el momento en que se ha podido verificar siempre una cierta actividad de vigilancia en cualquier contexto y/o tipo de agrupación humana, elevando así el control policial a un elemento nuclear de nuestra sociedad.

b) La policía como institución: se indaga en cada contexto histórico cuál era el grupo encargado de ejercer de “policía”, y en consecuencia, la función axial de la policía como garante del orden.

c) Acota el ámbito de estudio en dos grandes sectores: Sociedad e Instituciones encargadas del orden, que coexistirían por separado, pero en constante interrelación desde un plano de igualdad.

Estos tres planteamientos nos permitirían resaltar el carácter legitimante de la institución policial y de su función custodial; es decir, nos ofrecen una historia que al centrarse en la propia policía refleja únicamente la imagen que ella misma quiere proyectar (Bergalli ,1996: 26-28).

El segundo enfoque señala que para aproximarnos y reflejar la imagen real de la policía, debemos contemplar, sine qua non, dos dimensiones de análisis: 1) la idea que la policía ha de ser incorporada dentro del ámbito complejo de los sistemas de control; y 2) que su historia ha de ser insertada en la historia común de una sociedad concreta. De esta manera, la policía queda situada dentro del aparato represivo del Estado, siendo sus características definitorias la jerarquía, la unidad y la publicidad. En este caso, podemos inferir que la policía local es fruto de los niveles locales de un Estado. El Estado se va configurando como autoridad jurídica y como único legitimado para ejercer la coacción en régimen de exclusividad y amparado por una norma fundamental: la constitución (Recasens y Brunet ,1956: 28-30).

Teóricamente, existiría así un equilibrio entre sociedad y policía, que llevado a la práctica no sería más que una mera ilusión, puesto que la policía no entraría en el debate en plano de igualdad con la sociedad. Esto último, debido a que es a la policía a quien se le impone la auctoritas del mantenimiento del orden público. Esta idea, aislada, de que la policía trabaja por el propio bien de la sociedad es –como venimos diciendo- meramente ilusoria pues la policía, como queda demostrado, viene funcionando como un aparato estatal dentro de un determinado sistema y amparado por unas determinadas normas (Recasens y Brunet, 1956: 52-59,67).

Siempre según los referidos autores, la legitimización de la policía se hace por diferentes vías: una iusnaturalista justificando que las normas provienen de dios; otra iluminista sobre el pacto entre humanos; y la última positivista, que nos dice que las normas son naturales, que es algo normal y natural. Por consiguiente, el pensamiento policial-naturalista sugiere que la policía constituye algo natural y está creada para hacer respetar las normas. Es justamente dentro de este pensamiento policial-naturalista donde se devela la confusión existente entre policía y sociedad, ya que

concede a la policía como una entidad histórica paralela a la propia existencia de aquella (Recasens y Brunet, 1956: 68-70).

Por su parte, la perspectiva de la criminología crítica presenta a la policía como un ente encargado de mantener determinado sistema, considerando que el marxismo concibe al Estado como una máquina represiva que permite a las clases dominantes ejercer su hegemonía frente a las clases subalternas. En ese marco, la policía sería un instrumento del poder para vigilar la producción, y como garante del mantenimiento de las fuerzas productivas. Como parte de este enfoque, la policía estaría incluida en el llamado control social formal (en oposición al control social informal), entendiendo por formal “el institucionalizado o formalizado en el aparato del Estado y a través del cual este ejerce su poder” (Recasens y Brunet, 1956:83, 92). El control formal, al estar ligado al aparato del Estado, representa siempre la posibilidad del uso de la fuerza, y por tanto implica obediencia.

El control informal, en cambio, aparece enraizado en la sociedad civil, siendo indiferente su mayor o menor grado de formalización o institucionalización, al estar ligado pretende sólo su reproducción ideológica, dentro de una dialéctica de participación.

En este sentido, el aparato policial formaría parte de un trinomio Administración de Justicia-Policía-Sistema penitenciario, al que se atribuye la mayor parte del potencial represivo estatal, y, por descontado el monopolio de la fuerza (Recasens y Brunet ,1956:88-89):

*“(...) un espacio local que se consagra como el reino de lo asistencial, de la solución de los problemas, de la mediación, etc. pero al mismo tiempo también como el espacio de las seguridades de la pequeña delincuencia, del riesgo y de los miedos de los ciudadanos” (Recasens y Brunet ,2007: 74).*

Tal como señala este último autor para el caso de la policía local, ésta debería ser una policía más orientada al ámbito social, a la resolución de problemas como las bandas o la violencia callejera, etc. Para ello, en gran medida, depende de la descentralización del poder que vincularía las competencias de seguridad pública a través de la transferencia de estas competencias a los municipios (Recasens y Brunet , 2007: 41-42).

*“Que el viejo sistema centralizado de “Estado” estaba preparado para combatir formas de criminalidad organizada, ya fuera política o común (...) dirigida al “corazón del Estado”. En cambio, la llamada microcriminalidad (...) tienen poco que ver con la “gran narrativa” del Estado” en consecuencia los policías nacionales en muchos casos no se encuentran capaces de asegurar el conjunto en cuanto a labores de prevención y “respuesta a las expectativas en materia de seguridad” (Recasens y Brunet ,2007: 66).*

He considerado oportuno para esta parte del trabajo, apoyarme en la obra de Recasens y Brunet (2007) y en los modelos policiales de Álvarez (1989). Cuando hablamos de “modelos policiales” nos estamos refiriendo al importante papel global que juega la policía en este proceso socializador y cuyo concepto no sólo abarca los aspectos formales relativos al papel institucional atribuido a la policía, sino que también hemos de mencionar los aspectos más informales como la relación social, las prioridades del servicio, la discrecionalidad...

Modelos policiales	Objetivo prioritario	Centralización	Discrecionalidad	Relación social
De vigilancia y control	El orden	Alta	Alta	baja
Legalista	La aplicación de la Ley	Alta	Baja	Baja
De servicio	El bienestar social	Baja	Alta	alta

Fuente: (Álvarez, 1989: 261)

El modelo de vigilancia y control se plasma como un modelo general del orden propuesto, que plantea una focalización más concreta del “delincuente” al mostrarlo como un desviado. De ahí que Foucault nos hable de “vigilar y castigar” en relación a las cárceles, en las cuales se encerraban conjuntamente a vagos, locos, herejes, etc. Es decir, a todos aquellos que se apartaban del orden social tal y como era definido por el poder establecido. Como podemos advertir este modelo posee una alta centralización

y una baja relación social. Relación social entendiendo a la policía como elemento de control que debe tener la mínima relación social posible con los elementos a controlar, evitando así su contaminación (Álvarez, op. cit.: 261). La discrecionalidad en el modelo de vigilancia y control es alta, mientras la ambigüedad de los propios conceptos del “mantenimiento del orden” o “desviado” otorga a la policía un gran margen de maniobra en su actuación (Álvarez, op.cit.: 261-262).

El autor señala que para muchos ciudadanos, que aún hoy mantienen una concepción represiva del papel de la policía, resulta inaceptable que este papel se ejerza al margen de las reglas del juego que marca el ordenamiento legal. De ahí las peculiares características del modelo legalista que surgen como reacción: la policía como instrumento que posibilita la aplicación del sistema penal. De esta manera, el modelo que emerge de esta concepción es centralizado, de baja discrecionalidad, en razón de las propias características de las normas positivas en las que se fundamenta. Y, al mismo tiempo, de baja relación social debido a la exigencia de imparcialidad a que el policía debe someter su actuación en la aplicación estricta de la ley (Álvarez, op.cit.: 261-264).

En Europa se están dando pasos para establecer un tercer modelo policial, un modelo de policía centrado y basado en la prestación de un servicio. La idea que sustenta este planteamiento es que, al igual que la administración tiene unos servicios médicos cuyo objetivo es la salud, o unas instituciones docentes cuyo objetivo es la educación, la policía debería ser un servicio público cuyo objetivo sea la seguridad ciudadana (Álvarez, op.cit.: 263).

El modelo de policía asentado en un servicio público se manifiesta en Europa en el incremento de las asociaciones de usuarios y consumidores y de partidos políticos reivindicadores de una determinada calidad de vida, en detrimento de los rancios esquemas políticos tradicionales de seguridad ciudadana. En este sentido, llevaría implícita la descentralización de la organización policial, y por tanto una alta relación social, pues no se puede planificar un servicio eficaz sin adaptarlo a las características del entorno donde se desarrollará.

También Recasens y Brunet (2007) realiza su propia tipología para este asunto, del que según éste las cuestiones de prevención y sanciones administrativas



corresponden en muchos Estados a los policías locales. Según él hay tres tipos de policía local: la policía comunitaria, la cero tolerancia o la policía orientada a los problemas (Recasens y Brunet, 2007: 42).

Desde nuestro punto de vista el modelo policial más importante, y por tanto de referencia, ha de ser cercano y que disponga de las siguientes características:

- *Una policía que consulte sistemáticamente a la comunidad, a sus representantes y asociaciones.*
- *La actitud y el comportamiento de la policía han de ser de naturaleza interactiva(policía-comunidad).*
- *Buena parte de las energías policiales se centrarán en la resolución de conflictos- problemas.*
- *El objetivo fundamental ha de ser la mejora de la calidad de vida.*
- *La presencia de la policía ha de ser continuada y se efectuará mediante patrullas en los barrios.*
- *La organización policial se transformará y se planteará como descentralizada y con un alto nivel de auto-responsabilidad y autonomía para los policías.*
- *Existirá la obligación de rendir cuentas a la comunidad y a los cargos políticos electos.*
- *Se precisará de la elaboración de planes de prevención.*
- *Y se propiciará la creación de comités consultivos de ciudadanos que elaboren proyectos (Recasens y Brunet, 2007: 77-78).*

Las funciones que podemos mencionar para desarrollar una policía local más orientada a la resolución de problemas son:

- *Intervención sobre las necesidades ofreciendo recursos de ayuda, con capacidad efectiva de enfrentar y resolver estados de carencia, dificultad y crisis, individual y social;*
- *Además de ayudar mediante la intervención directa a individuos o grupos portadores de necesidades, desarrolladora permanente de recursos de ayuda, controladora de tensiones, portadora de seguridad a la sociedad(...)*

- *Concurriendo en consecuencia, a la producción social del bienestar* (Recasens y Brunet, 2007: 80).

Concluyendo este apartado me gustaría analizar el ideal de policía local citando a Recasens y Brunet que dice así,

*“Lograr una policía cercana al ciudadano, capaz de resolver los problemas de la vida cotidiana y de generar mayor sensación de seguridad (...) En esta pugna, el principal activo del Estado, es el aspecto simbólico, su supuesto mayor poder y capacidad de gestionar recursos, mientras que el ámbito local se atribuye un real conocimiento de su población y de sus necesidades, por provenir justamente de su mismo entorno”* (Recasens y Brunet, 2007: 80).

## **1. Enfoques Predominantes**

Cada estructura sociopolítica tenderá a configurar un modelo policial que sea coherente consigo misma y que transmita los principios y valores que esta quiera proyectar; en consecuencia habrá tantos y variados modelos policiales como modelos sociales existan. La policía, en este caso, llevará implícita la estructura sociopolítica con la que esta pretenda organizar y controlar a su población por lo tanto la función axial de la policía local en los Estados democráticos es proteger y defender los derechos y libertades de los ciudadanos en su quehacer diario. Es por ello que se nos presenta a la policía municipal como uno de los cuerpos policiales, en su conjunto, más importantes de la administración (López-Nieto y Mallo, op. cit.: 60-70).

Muchos de los autores especializados en la materia vinculan los conceptos de seguridad ciudadana y orden público, tratando el sistema de seguridad y su entorno de hecho. Tal es el caso de José Luis Carro Fernández-Valmayor (1989: 26), quien conceptualiza a la policía dentro de tres elementos – que a veces no se diferencia entre ellos-: orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. En este tipo de enfoques, basados en el contrato social, se basa la definición de orden público y seguridad utilizado por el gobierno de Polonia para legitimar a la policía local (Dziubek, Rojtek, Biela, Wasilewski, Wójcik, 2010: 9-25).

En el artículo *Policía y criminalidad en el Estado de Derecho*, recogido en la compilación de *policía y sociedad*, es posible identificar la estrecha relación entre modelo social y modelo político, ya que de la interacción entre ambas, y de sus resultados, se acaba generando un modelo policial que se acomoda a esta relación. En otras palabras: el modelo social genera un tipo de policía que con su propia actitud puede, o bien afianzar, o debilitar el sistema social. En el mencionado artículo, se explica que la policía puede ser correa de transmisión, pasiva o neutra, ya que es ella la que selecciona los modos de actuación y actúa de una manera u otra en función de una determinada circunstancia, desempeñando por consiguiente un papel importante como “mediador social” (López Garrido, 1983: 260).

Este último autor citado plantea la legitimidad de la policía como “socialización o integración del individuo en el sistema social”; por lo tanto, la policía es la sección de la administración con más presencia y visibilidad en la calle, y por ende se entiende que es el ente de la administración con más visibilidad, que luego ejerce una gran influencia entre administración y administrados.

Estos principios reflejados en los derechos humanos, generalmente, tratan de establecer un adecuado equilibrio entre los intereses de la comunidad, que debe defender la policía, y los derechos de los ciudadanos, cuyo respeto depende muchas veces de las normas éticas a las que debe atemperarse la actuación policial.

A nivel internacional, en 1979 se aprueba el primer código deontológico en el Consejo de Europa: “Declaración sobre la policía” (Resolución 690, de 8 de mayo de 1979). En este código aparecen unas condiciones generales iguales para todos los Estados miembros. Se refleja pues en esta declaración, el papel crucial que juega la policía y sus intervenciones en los estados de derecho, haciendo hincapié en la necesidad de una precisión legislativa en la actuación y en la protección ciudadana por parte de los cuerpos policiales. Esta declaración conducirá al refuerzo de los derechos y libertades fundamentales de los hombres y mujeres. No obstante, al emanar este código del Consejo de Europa, parte más como una recomendación que como una obligación; ergo, este código no tiene fuerza vinculante ni es de obligado cumplimiento para los estados firmantes.

El 17 de diciembre de ese mismo año, la asamblea general de las Naciones Unidas aprobó “el código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979). Dicho código tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de disciplina interna en el organismo del que dependa la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por la otra. Con “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” se refiere a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejerzan funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En este código se recoge la necesidad sentida por el peligro que entrañan los abusos que puedan cometerse en el ejercicio de las funciones policiales. Con su aprobación se garantizaba la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y se intentaba establecer, dentro de sus limitaciones, unas normas concretas de actuación (López-Nieto y Mallo, op.cit.: 63).

# **IV CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO Y MARCO JURÍDICO DE SURGIMIENTO DE LA POLICÍA LOCAL POLACA**

## **1. Antecedentes histórico-políticos**

Para poder hablar de la policía actual polaca realizaremos un somero repaso histórico y político sobre la reinstauración del estado Polaco y la creación de la policía, para ello nos remontaremos a la época socialista donde la independencia de Polonia se hace posible y por ende la construcción de la policía polaca.

Antes de la segunda guerra mundial, tres jefes de Estados Jozef Stalin de la Unión Soviética, Franklin Delano Roosevelt de los Estados Unidos y Winston Churchill de Gran Bretaña iniciaron una serie de reuniones con el fin de establecer un nuevo orden mundial y dividir el mundo en “ciertas zonas de influencia”. Las Tres conferencias más importantes, organizadas por este grupo se celebraron las siguientes ciudades: Teherán (28.11.1945-1.012.1943), Yalta (11.02.1945) y Potsdam (17.7.1945-2.08.1945).

Como resultado a estas conferencias los Estados de la Europa Central entrarán en la esfera de influencia de la Unión Soviética. En los siguientes años se instalarán en estos Estados gobiernos títeres, formados en muchos casos por partidos marginados creados antes del final de la guerra. También de estas conferencias surgen nuevas alianzas entre los Estados más influyentes y se establece un nuevo orden mundial que traerá consigo la independencia de Polonia de la ocupación nazi. Así en este contexto, Polonia empezará a erigirse como una República popular y socialista y a construir sus propias instituciones.

En esta atapa se empieza a centralizar el Estado cuya organización se basará en consejos nacionales y estatales que controlarán las decisiones políticas y económicas del país. En este escenario se ponen en marcha una serie de programas que planificarán la economía y el capital del Estado cuyo período de vigencia será un sexenio.

En Polonia en 1944 y con el consentimiento de Stalin se forma el Comité Polaco de Liberalización Nacional de emigrantes comunistas de la Unión

Soviética y comunistas de Polonia (PKWN) que en pocos meses se convertirá en la sede del gobierno (incluso antes de que se formaran los gobiernos títeres se empezaron a construir los denominados “cuerpos de seguridad” futuro grupo de poder) (Janczewski, 1972: 410-433).

Cuando el PKWN tiene el apoyo de Stalin para empezar a legislar -aún antes de la formación de un gobierno-, en octubre de 1944 el gobierno crearía el primer decreto de la milicia y tres días después se implementaría con el decreto sobre seguridad del Estado, el cual introducía la pena de muerte por “actuación contra el Estado” y se prohíbe la tenencia de radio. Con estos dos decretos se empieza crear y aumentar un sistema de vigilancia ciudadana, nunca vistos antes. De forma paralela se militariza al Estado, aumentando los años de servicio al ejército y creando la organización “servicio de Polonia”.

El 7 de octubre del mismo año el PKWN anuncia el decreto de formación de la Milicia Cívica como un instrumento del nuevo gobierno. La milicia estaba conformada, sobre todo, por partidistas de Ejército Popular. El decreto establecía la creación de la Milicia Cívica como el cuerpo oficial de seguridad pública.

Al mes siguiente Jozef Stalin designó al militante del PKWN Edward Osobka-Morawski, como primer ministro del nuevo gobierno temporal de Polonia. Es en esta coyuntura en la cual la milicia aparece como garante de los cambios producidos en Polonia.

Tres años después se crea la Oficina de Información del Partido Comunista y Obrero, se crea la Unidad de Juventud Polaca y se prohíben todas las organizaciones juveniles. El partido instituyera el denominado “Departamento X” que se encargará de eliminar cualquier tipo de oposición en el partido gobernante.

El año 1952 traía consigo un cambio en la constitución, Polonia se empieza a denominar como “República Popular Polaca” y su constitución será una imitación del modelo constitucional soviético, eliminando así la división de poderes del Estado. Durante estos años las redes de informadores aumentaron a ciento cincuenta mil personas y las torturas formaron parte de su rutina diaria. Esta época se recuerda en Polonia como el período de

tiempo donde se concibió la construcción del aparato represivo y del estado policial.

La muerte de Stalin en 1953 trae consigo el cambio y la elección de un nuevo gobierno en 1956. Llega al poder Wladyslaw Gomulka seguidor de la idea de la construcción de un Estado comunista. En este tiempo se crea el “Servicio de Seguridad” del Ministerio del Interior (SB) con la ayuda de ejército soviético y la milicia, basándose su ayuda en el funcionamiento del SB, que empezará a funcionar como una organización importante en garantizar estatus quo.

No cabe ninguna duda en que milicia fue un cuerpo represivo el cual se fundamentaba en la propaganda soviética y el funcionamiento del Estado socialista. La milicia, principalmente, en esta legislatura tenía tres deberes:

1. La protección de la seguridad, la paz y el orden público;
2. La investigación y la persecución de los delincuentes;
3. La ejecución de las órdenes de las autoridades administrativas, judiciales y de fiscalía como se establece en la ley (Decreto 1944).

La milicia era una organización dividida territorialmente y con una estructura jerárquica, coordinada por un comandante principal que estaba sujeto al jefe del Ministerio de Seguridad Pública. El legislador optó por una forma de “Control Social” sobre la actividad de la organización la cual se realizaba por diferentes instituciones como Consejos Nacionales, Territoriales, etc.

El decreto de 1954 derogó la ley anterior sobre la milicia, la nueva ley socializaba a la milicia y planteaba nuevos puntos de vista como la protección de la propiedad pública, la protección de la seguridad, la propiedad de los ciudadanos, la prevención y la lucha contra la delincuencia, el procedimiento preliminar en los casos penales, la ejecución de las ordenes de la fiscalía y los tribunales. Por otro lado introdujo una nueva definición que pasaría de denominarse de “orden interior” a “orden público”. La nueva ley de milicia tenía también su propio preámbulo que definía a la milicia como *“protectora del orden interior, que encabeza la lucha implacable contra todas las actividades que afectan al orden establecido por la voluntad del pueblo*

*proletariado, y en este orden legal protege la propiedad social, la seguridad, la paz y la propiedad de los ciudadanos”*

Esta redefinición implicaría que la milicia se convierta en una organización armada, tomando el modelo de la organización del ejército. La Ley establecía las normas de participación en la milicia: un miliciano debía ser una persona que tuviera “un adecuado nivel político-moral”, “un funcionario que debía elevar continuamente su nivel de sabiduría política, general y profesional”, y dejaba meridianamente claro que los activistas democráticos no podían participar en esta organización.

Con los cambios legislativos la milicia, finalmente, se convertiría en una organización subordinada al Ministerio de Seguridad Pública que decidía sobre designación del Comandante General. En consecuencia los órganos de la Administración General perdieron cualquier papel de control; el único órgano que ejerció algún control sobre la milicia fue el ministro de seguridad pública. No obstante posteriormente se cambiaría al Ministerio del Interior, quedando así la milicia fuertemente ligada al gobierno central y siendo éste su aparato de seguridad (Decreto 1945).

La Ley cambió la organización y los deberes de la milicia, a partir de este momento la milicia se dividió en Comando principal, provincial y municipal. Aparte, de lo anteriormente mencionado, se crea también las comisarías y las jefaturas de policía. La nueva milicia tendría que cumplir con las siguientes funciones (Decreto 1955):

- a) El mantenimiento de la seguridad pública.
- b) La protección, la tranquilidad y el orden público.
- c) La protección de la vida y la salud de los ciudadanos.
- d) La protección de la propiedad pública y la propiedad de los ciudadanos.
- e) Prevenir y luchar contra la delincuencia, desarrollar métodos efectivos y organizar la lucha contra la delincuencia.
- f) La incoación de casos penales y la ejecución de los órdenes de fiscal y los Tribunales.



- g) La ejecución de las órdenes de los consejos nacionales y sus presidios en los límites establecidos por la ley.
- h) La vigilancia del cumplimiento de las leyes comerciales, seguridad contra incendios, normas sanitarias y de orden en sitios abiertos, las normas de orden público en el ferrocarril, las normas de ordenanza en los puertos, playas, balnearios y otros lugares públicos.
- i) La vigilancia del cumplimiento de las normas en las calles.
- j) Expedir los permisos para armas, permisos de estancia en la zona fronteriza, permisos para hacer fotos y videos en los sitios cuales se requieran.
- k) La emisión de Documentos Nacionales de Identidad y censo de la población.
- l) La gestión del registro de extranjeros.
- m) Otras actitudes que están previstas en las leyes.

Podemos ver que a parte de las típicas actividades de policía, la milicia tenía que gestionar y realizar la emisión de los Documentos de Identidad, realizar el censo público y encargarse del registro de extranjeros, cumpliendo así de las funciones que normalmente pertenecían a la administración.

El último cambio legislativo se produjo en el año 1983, el decreto de 1983 retiró a la milicia su autonomía, subordinándola en su totalidad al Ministerio del Interior. La milicia se convertía así, en un instrumento del ministerio que a partir de ese momento tenía que cumplir las leyes de orden público y para conseguirlo utilizaría distintas instituciones, como por ejemplo la Milicia. Hay que mencionar que con este cambio la milicia se hizo aún más partidista, y en la práctica cada comandante era miembro del Partido Obrero Unificado Polaco [PZPR], también cada nuevo candidato para ser comandante u otro tipo de jefe en la milicia, necesitaba de la aprobación de alguna instancia del partido gobernante PZPR. Por eso si bien teóricamente lo designaba el Ministerio formalmente necesitaría la aprobación del partido.

La nueva ley también estableció que los nuevos milicianos tenían que “servir fielmente a la República Popular de Polonia, proteger los principios constitucionales del sistema político, incluso si supusiera riesgo para su salud

y la vida, y así con plena conciencia aplicar los principios marcados por las autoridades supremas estatales, el gobierno polaco y las resoluciones de los órganos centrales del Partido Obrero Unificado Polaco.”

Como muestra de ello queda el voto que los nuevos milicianos tenían que realizar:

*“Juro servir fielmente a la patria socialista, a la República Popular de Polonia, a la nación polaca y al Partido Obrero Unificado Polaco”*

La milicia era, sin embargo, un tipo de cuerpo policial que cumplía todas las funciones que la policía tenían en otros Estados, cumplía la función “de mantenimiento de la seguridad pública”, “protección de la tranquilidad y el orden público”, “ejecución de las órdenes...”, “protección de la vida y la salud de los ciudadanos” (Ley de 1954). También cumplía con las funciones como la lucha contra la criminalidad en los artículos de “prevención y lucha contra la delincuencia”, “desarrollo de métodos efectivos y organizar la lucha contra la delincuencia”, “el procedimiento preliminar en los casos penales, ejecución de los órdenes de fiscal y los Tribunales”, y además cumplían también las funciones que normalmente pertenecen a la administración como la estadística en cuanto a la gestión del registro de extranjeros y la emisión del DNI.

Los cuerpos de la milicia cumplían, claramente, con la función controladora de la economía (*“vigilancia para el cumplimiento de las leyes comerciales”*) y al mismo tiempo cumplía la función organizadora de la vida social. La institución de la milicia era un garante del mantenimiento del Estado, previniendo cualquier forma de desintegración territorial y controlando a los nuevos grupos de poder surgidos.

Durante la existencia de la República Popular de Polonia, por sus cárceles pasaron más de dos millones de personas y la pena capital se aplicó a más de cinco mil personas. La mayoría de personas contrarias al régimen sencillamente desaparecieron sin ningún juicio.

En el año 1954 se recabó información a más de seis millones de personas que fueron reconocidos como elemento delincuente o sospechoso de serlo. Uno de cada tres habitantes estaban bajo vigilancia (Swat, 2003: Passim).

En este período de tiempo, muchas personas fueron internadas, exportadas o aglutinadas en campos de trabajo (creados anteriormente por los nazis).

## 1.2 La revolución democrática

Los cambios acaecieron durante la crisis económica en los Estados “comunistas”. En Polonia se creó un movimiento conocido como *Solidaridad*, fue un movimiento sindical que al principio reclamaba derechos laborales y bajadas de precios en los productos alimenticios.

Las Primeras huelgas que se realizaron se encontraron con una fuerte represión por parte del Estado, así el movimiento empezó a postularse como oposición, formulando también peticiones sociales. Las represiones a las que fueron sometidas sólo sirvieron para aumentar la fuerza del movimiento obrero al que finalmente se unirían uno de cada tres polacos, siendo éste un movimiento masivo.

El cada vez más autónomo gobierno polaco de Moscú, debía hacer frente a *Solidaridad* al que tuvo que empezar a tomar en cuenta. Finalmente llegó la gran crisis de 1988 con una inflación de casi el 100% del PIB, lo que produjo huelgas masivas y donde apareció Lech Walesa como líder capaz de movilizar a la sociedad civil. En estas circunstancias surgió la necesidad imperante de dialogar con el gobierno por parte del movimiento. Este acto histórico fue conocido como la “Mesa Redonda” donde oposición y gobierno empezaron conversar sobre los cambios que la necesitada república requería para reformar su economía.

La crisis económica afectaba a todo el bloque del este lo que hizo brotar numerosos movimientos que pedían cambios en los distintos Estados del este, los cuales tenían cada vez más influencia. Al mismo tiempo coexistía una sensación de bienestar social en el Oeste Europa que hizo emerger en estos movimientos un pensamiento y un discurso promoviendo la idea de que la única vía alternativa era la democrática. Finalmente el bloque del este cayó y paradójicamente lo hizo por los movimientos obreros. Empezaron así las duras transformaciones democráticas de los Estados que conformaban el Bloque.

### 1.3 Transformación

El proceso de transformación de Estado socialista a Estado democrático lo podemos dividir en tres elementos: la transformación sistemática, económica y social. Para estos tres procesos podemos nombrar varios factores que tuvieron impacto en este proceso.

Las nuevas élites surgidas en los Estados tenían que responder a cuestiones ligadas con la transformación ya que nunca antes los Estados socialistas sufrieron una revolución democrática de tal calado. Las cuestiones a resolver eran diversas y de todo tipo y además estaban ligadas con muchas esferas como la económica, la territorial, la vida política o los cuerpos de seguridad.

Nombraremos a continuación varios elementos que causaron gran impacto en estas esferas, empezaremos por los elementos internos:

1. Geográficos – periferia, países vecinos, potencial geográfico, urbanización y desarrollo económico. La periferia tiene un impacto negativo en los procesos de transformación, así se podía dividir a los países de centro y este Europa en dos categorías: 1) Estados donde el nivel de periferidad fue bastante alto como: Albania, Bulgaria, Rumanía, Montenegro, Macedonia, Moldavia, Serbia; 2) Estados como Polonia, República Checa, Eslovaquia o Eslovenia que están más cerca del punto central de Europa y donde no hubo procesos tan negativos de periferidad en cambios políticos y socio-económicos.

2. Culturales – características étnicas de la sociedad, religión, conexiones anteriores con la cultura paneuropea. Los elementos dominantes en la cultura para los cambios y la eficacia en transformación fue la particularidad étnica, siendo el más evidente el de los Estados Balcánicos (excluyendo Croacia y Eslovenia), también la religión tuvo un impacto visible, en la religión católica ejerció un papel sustancial en los cambios del sistema político-económicos. Los Estados con impacto positivo fueron Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Croacia, Eslovenia. La última característica fue la conexión con la cultura europea. Investigadores reconocieron que, Estados como

Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría Croacia o Eslovenia, tenían conexiones más fuertes que otros como Macedonia o Albania.

3. Históricos – tradiciones anteriores, patrimonio comunista y conflictos internos. Las tradiciones anteriores, sus experiencias y si fueron, o no estados independientes, fue también importantes factores en su desarrollo , por ejemplo contamos con Polonia, Hungría y Lituania que tenían largas y hondas experiencias como estados independientes o por otro lado Bielorrusia, por ejemplo, que nunca antes en su historia fue un país independiente, lo que marcó su posterior desarrollo.

4. Económicas – riqueza del Estado, tamaño del sector privado, dependencia económica del bloque del este -Consejo de Ayuda Mutua Económica-, y el tamaño de su industrialización. Quienes partían con una situación más favorable en riqueza del Estado eran estados como: Rusia, Letonia, Estonia, Eslovenia, República Checa y Eslovaquia, empero muchos de estos estados no disponían de un sector privado desarrollado; no ocurría lo mismo y se encontraba en mejor situación estados como: Hungría, Polonia y Lituania.

Estos casos tienen eco en la influencia que ejercían elementos externos como:

- a) Los procesos de adaptación de las leyes y sistemas a la Unión Europea.
- b) La cooperación con organizaciones externas internacionales.
- c) Y el apoyo económico de instituciones internacionales.

Las organizaciones que mayor impronta sellaron en estos Estados fueron la Unión Europea, la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversión, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, OECD, OTAN, ONU y organizaciones como Freedom House, Amnesty International, Transparency International, Caritas, Council of European Municipalities and Regions, Red Cross, Greenpace International,

The International Confederation of Free Trade Unions, International Helsinki Federation for Human Rights.

El mayor de todos los impactos en los procesos madurativos y de adaptación surgieron con la UE (25%), factores económicos (25%), después la ayuda económica de instituciones internacionales (12,5%), otros factores con impacto menor (alrededor de 8%).

Así tomando en cuenta todos estos factores podemos observar cuales tuvieron mayor o menor impacto. Los Estados que tuvieron un mayor impacto fueron Hungría (27 puntos), Eslovenia (26), Polonia (24), Eslovaquia (22) y República Checa (21,5); y con un menor impacto son Rumanía (7), Moldavia (4,5) y Bulgaria (4) (Kolodko, Tomkiewicz, 2009: Passim). A partir de estos procesos y como consecuencia a estos estímulos los Estados tuvieron que cambiar su división administrativa y también los cuerpos de seguridad.

Polonia en 1990 aprobó la ley sobre la administración territorial de autogestión e introdujo a los municipios en su marco legislativo, definiendo a los municipios como principio de unidad básica. Igualmente se cambia la división territorial que funcionaba en Polonia desde el setenta y cinco. En 1999 se introduce una nueva división territorial los llamados “distritos” que a partir de este momento coexistirán con los municipios, también se cambia la división regional territorial. Desde 1975 existían en Polonia 49 regiones administrativas, pero debido a la perspectiva de entrada de Polonia a la Unión Europea se vio obligada a crear regiones más grandes. Así la discusión se concentró en la creación de 12 o 20 regiones, quedando finalmente configurada en 16 regiones administrativas.

Asimismo toda la administración junto con los cuerpos de seguridad quedan divididos a tres niveles administrativos: municipio, distrito y región, y quedando éstos supeditados al Estado central. Del mismo modo se planeó una segunda reforma de descentralización de todos los cuerpos del Estado que pasarían sus competencias a la administración regional o municipal, reforma ésta, que acabaría quedándose en el tintero.

## **2. Policía local**

### **2.1 La construcción de la policía local en Polonia**

Durante la transformación, quedaba bastante claro que había que sustituir a la milicia, que durante su funcionamiento fue bastante represiva, por un cuerpo de policía local. Para lo que Polonia tomaría ejemplo de sus países vecinos.

En la Ley del 6 de abril de 1990 sobre la policía, se establecen cinco tipos de policía: la policía criminal, la policía de tráfico y de prevención, los grupos de prevención y antiterrorista, la policía especializada y la policía local. Esta ley permitía a la policía local aplicar medidas como las de incapacidad física, técnica y/o química, también la utilización de las porras y los perros policía. En la práctica la aplicación estricta de la citada ley, estaba provocando que la policía local sólo cumpliera con las funciones administrativas y de ordenanza “y otras como la notificación de sospecha de delitos o protección de lugares donde se han cometido delitos”.

En el capítulo 4 se especifica detalladamente el funcionamiento de la policía local, en él se explica la creación de la guardia urbana, que se fundamenta en el acuerdo entre Ministerio del interior y los alcaldes de cada ciudad; también corresponde al Ministerio la definición de las formas de cooperación entre la policía y la guardia, siendo la policía quién vigila y supervisa a la guardia urbana.

Todos los tipos de funcionamiento de la guardia así como su estructura, uniformes y armas se concretan en el estatuto del guardia, que quedará configurado por los equipos de alcaldía de cada ciudad de acuerdo con las directrices del ministerio del interior.

La guardia urbana en este tiempo no podía emplear armas de fuego excepto en estas dos situaciones: 1) por falta de subordinación ante una orden y 2) si en situación de peligro es necesaria la subordinación a sus órdenes.

Al principio la ley no especifica detalladamente el nombre del cuerpo, llamándolo tanto “policía local” como “guardia”, ni tampoco la estructura y el funcionamiento policial que dependía directamente del presidente

de la ciudad. Los cambios vinieron con la modificación de la Ley del 25 de abril de 1996, con la nueva interpretación de la ley el presidente declina del nombre de policía local y a partir de ese momento se empleará un nombre común para todos los cuerpos locales que pasarían a llamarse “guardia municipal” o “guardia urbana”.

Desde aquella ley hasta la de nuestros días los requisitos para ser policía local se han transformado tanto que ahora no es necesario tener actitud patriótica impecable, como quedaba constancia en el juramento, donde ya no se jura por servir a la Nación.

## **2.2 Policía local en el marco jurídico actual**

El 29 de agosto de 1997 se crea una nueva Ley sobre la Policía Local. En esta ley se deja en manos de los gobiernos la formación y el uniforme de la nueva policía local llamada ahora Guardia. En el segundo artículo de la citada ley podemos leer que la guardia tiene un carácter sirviente a la sociedad local y sus deberes tienen que respetar la dignidad y los derechos ciudadanos [en este sentido se mantiene la definición de la Ley anterior]. Como se puede leer en el artículo segundo de la ley, se cambia la institución que podía crear la guardia y a partir de 1997 son los consejos municipales en consulta con el comandante de policía nacional de su Voivodina [región administrativo] – que podrá estar de acuerdo o no- los encargados de crear o no la guardia, así como su eliminación (art.4). Los costos (art. 5) de funcionamiento de los guardias serán sufragados por los municipios.

En el primer capítulo de esta Ley se hacen dos distinciones, uno de la “Guardia municipal” y otro de las ciudades [municipios urbanos] es “Guardia urbana”.

La segunda parte del primer artículo nos habla de la organización (art. 6) y nos define a la guardia como el principio de unidad del municipio. (7.1) La Guardia está dirigida por el comandante al cual lo recluta el alcalde, después, ha de consultarlo con el comandante de Voivodina, para lo que tiene 14 días, como consecuencia será el alcalde el supervisor del comandante



de la guardia, y también recae sobre él el uso de armas de fuego y las medidas coercitivas.(art. 9)

La estructura organizacional de la guardia, está definida por el consejo municipal de cada ciudad. (8ª) Así se reconocen dieciséis puestos de guardia:

- 1) El solicitante;
- 2) Junior guardia;
- 3) Guardia;
- 4) Altos guardia;
- 5) Especialistas más jóvenes;
- 6) Especialista;
- 7) Especialista principal;
- 8) Inspector más joven;
- 9) Inspector;
- 10) Jefe de los inspectores;
- 11) El subgerente;
- 12) Jefe;
- 13) Subjefe;
- 14) Jefe principal;
- 15) Comandante Adjunto;
- 16) Comandante.

En el artículo siguiente (9º) se define la relación entre la policía y la guardia. Por un lado el jefe de la Voivodina con el Comandante de la Policía de la Voivodina supervisarán la guardia haciendo los controles generales o específicos de la guardia, y por otra parte la ley dice que la guardia coopera con la Policía nacional, y da la posibilidad a que el alcalde haga un acuerdo con el comandante de policía sobre la cooperación de los dos cuerpos de seguridad. A continuación, el artículo define las esferas de cooperación entre los dos cuerpos, que primordialmente son:

- 1) Un constante y fluido intercambio de información sobre los peligros de una área específica en el campo de la seguridad humana, la propiedad, la paz y el orden público;

2) Los sistemas de comunicaciones entre policía y guardia, teniendo en cuenta las necesidades y oportunidades locales, lo cual asegura el mantenimiento de una comunicación constante entre las unidades de la Policía y la guardia;

3) Coordinar el despliegue de la policía y los guardias, incluyendo los riesgos identificados en un determinado área;

4) Llevar a cabo operaciones conjuntas con el fin de garantizar la paz y el orden en los lugares de reunión, eventos artísticos, deportivos y de entretenimiento, así como en otros lugares públicos;

5) Organización de la formación conjunta y ejercicios de los agentes de policía y guardias municipales;

6) Intercambio de información sobre la observación y registro por medios técnicos de imagen de los acontecimientos en lugares públicos.

Más adelante en el artículo hay una nota que especifica que será el ministro de acuerdo con el jefe de Voivodina y el comandante general de la Voivodina de la policía, quien definirá el reglamento y el tipo de supervisión de la guardia. Solamente el ministro puede perfilar las formas y tipos de cooperación entre los dos cuerpos y solamente él puede eliminarlas.

En el artículo 11<sup>o</sup> se completa y corrige los deberes de la guardia, que pasarán a ser:

1) La protección de la paz y el orden en los lugares públicos;

2) Garantizar el orden y control del tráfico - en la medida especificada en la normativa sobre circulación por carretera;

2a) De control sobre el transporte público -en la medida especificada en el art. 45 párrafo. 1 de la Ley de 16 de diciembre 2010 de transporte público (Boletín Legislativo de 2011, N<sup>o</sup> 13 y N<sup>o</sup> 228, artículo 1368.)

3) La cooperación con actores relevantes en el campo de salvaguardar vidas y la salud de los ciudadanos, la ayuda en la eliminación de fallos técnicos y las consecuencias de los desastres naturales y otras amenazas locales;

4) Asegurar la escena del crimen, desastre u otro evento similar o en riesgo de tales casos, ante el acceso de las personas o destrucción de rastros y evidencias no autorizados, hasta la llegada servicios pertinentes y determinar, si es posible, testigos del incidente;

5) La protección de los objetos de la empresa municipal y pública;

6) La cooperación con los organizadores y otros servicios a fin, durante las reuniones y actos públicos;

7) Acompañar a las personas ebrias al lugar de residencia, si tales personas su comportamiento resulta ofensivo o escandaloso en un lugar público, si se encuentran en circunstancias que amenazan la vida o la salud o pone en peligro la vida y la salud de otras personas ;

8) Informar a la comunidad local sobre el estado y la naturaleza de los riesgos , así como iniciar y participar en las actividades destinada a evitar la comisión de delitos y fenómenos delictivos y la cooperación en este campo con las agencias estatales , gobiernos locales y organizaciones de la comunidad ;

9) La escolta de documentos, objetos de valor o valor en efectivo para el municipio.

En relación con las tareas en curso que figuran en el párrafo. 1 y art. 10, la policía tiene el derecho de observar y registrar a través de los medios técnicos en los sitios públicos solamente si es necesario para realizar la tarea, y con el fin de:

1) Conservación de las pruebas de la infracción o delito;

2) Prevención de violaciones de la paz y el orden en lugares públicos;

3) La protección de los objetos de los equipos municipales y de servicios públicos.

Así se nos detalla en el artículo 12 la Guardia ha de realizar las tareas contempladas en el art. 10 y 11, tienen derecho a:

1) proporcionar instrucción, prestando atención, advertencia, o el uso de otros medios de influencia educativa;

2) El requerimiento de los documentos de identidad, en los casos que sean apropiados, a fin de establecer la identidad personal;

3) La intervención de personas que presentan claramente una amenaza directa a la vida o la salud humana, así como para propiedad y rápidamente llevarlas a la unidad más cercana de la Policía;

3a) Tomar de control personal, como revisión del equipaje de mano, pero sólo si hay una sospecha razonable de haber cometido delito.

c) En relación con el desempeño de las actividades contempladas en el art. 11, párrafo 7, si existe una sospecha razonable de que una persona cometa una infracción o delito, o portara objetos peligrosos para la vida o la salud humana;

4) Imponer procedimiento de multas por delitos bajo el modo prescrito por procedimientos en materia de delitos menores;

5) Realizar gestiones explicativas, dirigir peticiones al tribunal, gestiones de recursos;

6) La retirada de vehículos y su inmovilización mediante el bloqueo de las ruedas, en su caso, el alcance y los procedimientos especificados en el código de circulación;

7) comandar;

8) Solicitar la asistencia necesaria al Estado y al gobierno local;

9) La apelación, en caso de emergencia, de asistencia a las entidades empresariales que participan en el campo de las organizaciones públicas y sociales, así como a cualquier persona para proporcionar asistencia de emergencia conforme a lo establecido en la Ley de Policía; (El artículo 10 fue derogado y sólo mantuvo el subcapítulo que dice que la guardia tiene que respetar a la dignidad y los derechos humanos.)

La Guardia podrá usar:

- a) El transporte,
- b) La defensa,

Así como la utilización de otros instrumentos como los grilletos policiales, las porras, los perros policiales y agentes químicos incapacitantes (13) (diseñados para incapacitar a las personas por medio de la electricidad.)

Es en la ley de 2013 donde se detalla el uso de las armas de fuego por parte de los guardias, y lo hace de la siguiente manera:

La Guardia podrá hacer uso de las armas de fuego en dos casos: para la protección de los objetos de la empresa municipal y pública; para la protección de los objetos de valor del municipio. La guardia puede hacer uso de la energía eléctrica o del arma de fuego si consigue la aceptación de la policía.

En relación con los derechos a los funcionarios de guardia se aplica la protección jurídica prevista para los funcionarios públicos.

En el artículo 24 de la ley se establece quien puede profesar el ejercicio de Guardia para lo que habrá de cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Ser ciudadano polaco;
- 2) Ser mayor de 21 años de edad;
- 3) Estar en posesión de plenos derechos públicos;
- 4) Poseer como mínimo el título de educación secundaria;
- 5) Gozar de una reputación impecable;
- 6) Estar en plena capacidad de sus fuerzas físicas y mentales;
- 7) No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito grave o un delito fiscal;
- 8) Haber realizado el servicio militar con éxito.

La instrucción básica finalizará con un examen, el cual se llevará a cabo por una comisión técnica designada por el comandante provincial competente [Capital] de la Policía. Los miembros del comité deben tener conocimiento sobre habilidades y experiencia en el ámbito de la formación básica policial.

Para empezar a ejercer como guardia es obligatorio realizar un juramento que vendrá especificado en Art 26 de la citada ley, en el que el guardia deberá jurar su cargo con las siguientes palabras:

*"Juro servir al Estado y a la comunidad local, proteger el orden público y seguridad de las personas, cumplir con la disciplina legal y profesional, preocuparme por la ética y el buen nombre del servicio".*

El juramento también se puede tomar con las palabras "Así me ayude Dios."

Una vez jurado el cargo, y al empezar el ejercicio profesional los deberes del guarda son:

- 1) El cumplimiento de la ley, una ejecución justa, imparcial y oportuna de las órdenes de los superiores;
- 2) El honor y la dignidad;
- 3) Guardar secretos protegidos por la ley;
- 4) Intervenir en situaciones de amenaza a la vida, la salud o la propiedad, y en el caso de infracción de la gente personal;
- 5) Comportamiento de cortesía y amabilidad en el trato con el público, superiores, subordinados y compañeros de trabajo;
- 6) Formación profesional continuada;
- 7) La preservación de la dignidad en el trabajo y más allá.

La Policía local se convierte así en la segunda organización del Estado que se preocupa por el orden público. En 2009 se cambia la figura que vigila a la guardia urbana y pasa del comandante de policía al presidente de delegación de la región, se aumenta también los derechos

de los guardias a revisar los efectos personales, se les adjudica el derecho de poseer paralizadores eléctricos y ahora ya no necesitarán de autorización para tener pistolas.

## **V. La policía en Polonia: organización respuesta**

### **1. Policía local vs nacional: Comparación legislativa en el marco socio-político**

Zino nos dice que la “organización respuesta” nace del impacto de las necesidades y los modos de resolverlas y que además algunas de estas necesidades no se pueden abordar individualmente sino que hay que hacer de ellas un objetivo común. Cuando las organizaciones son ideadas como respuesta surgen como técnicas de organizar acciones y comportamientos o como una manera de imponer valores, comportamientos...(Zino, op. cit.: 4).

*“La «organización respuesta» se define como un agrupamiento humano complejo, conformado como un sistema social "que actúa dentro de un contexto témporo-espacial concreto, artificialmente y deliberadamente constituido para la realización de fines y necesidades específicas" (Schlemenson, 1987:31).*

Así entendemos que cualquier organización puede incluirse en esta definición solo que habría que establecer quiénes forman parte de ella, sus funciones, sus fines y objetivos. De esta forma se puede inferir que las organizaciones son construcciones que nacen de las interacciones de los actores que la conforman y que dentro de los objetivos comunes siempre hay un interés particular.

Para alcanzar estos objetivos se llevan a cabo lo que Friedberg llama “prácticas informales” en tanto y en cuanto escapan de las normas establecidas y que estarán al filo de los límites de lo reglamentado dando lugar a una organización no formal que se regirá por sus propias normas informales. De este modo en las organizaciones se establece un “juego” en que ninguno de ellos puede actuar con total libertad a favor de sus propios objetivos , sino que de una forma u otra deberá tener en cuenta a los otros, sus intereses y sus estrategias (Friedberg, 1988: 365).

En Polonia existen dos tipos de organismos que se dedican la lucha contra la criminalidad y el mantenimiento del orden en la vida de las ciudades. La primera de ella es la guardia cuyo funcionamiento está ligado al poder local, siendo éste el encargado de sus decisiones



y su estructura. Y la segunda de ellas es la policía la cual está ligada con las estructuras estatales.

Para el correcto y normal desarrollo de estas dos formaciones existen diferentes leyes, las cuales fundamentan y reglamentan la existencia y funcionamiento de estos dos cuerpos de seguridad.

A continuación en este estudio efectuaremos un análisis de la norma legal que ampara a la guardia urbana la cual fue realizado por la Cámara Mayor de Control de Polonia [NIK] entre el 1 de enero 2008 y el 30 junio 2010.

La Cámara Mayor de Control es una institución pública que surgió con una potestad tuitiva en tanto y en cuanto valerse como un garante en el control institucional de Polonia. La NIK se erigió y estableció tras la primera guerra mundial, y con cortas pausas, funcionó durante todo el socialismo, vigilando y supervisando las instituciones del Estado.

La Cámara Mayor de Control, como no podía ser de otra manera, sufrió una transformación en el que tuvo que adaptarse al nuevo marco legal surgido del cambio socio-económico y sería a partir de este momento una institución pública imprescindible para la transformación de Polonia.

La NIK -en cuanto a marco legal se refiere- puede controlar cada organización y/o institución del Estado amparándose en la interpretación del marco legal que ésta realiza, vigilando su actividad y controlando la gestión de los recursos públicos que las instituciones cometen por parte del Estado.

La NIK efectuó un amplio análisis de la interpretación de las normas legales, descifró como los guardias deberían funcionar dentro del existente marco legal y realizó sus propias sugerencias para los posibles cambios legislativos, es más, en el preámbulo del análisis la NIK recuerda que los guardias existen para satisfacer las necesidades colectivas de las comunidades en términos de las políticas públicas, es por ello, que el establecimiento de la guardia municipal es un derecho de las ciudades pero no una obligación, no obstante, por ley son las ciudades las encargadas de asegurar la seguridad en el territorio de su municipio. El marco jurídico lo establece como un acto de derecho local, así la ley sólo nombra como fuente de financiación de la guardia al presupuesto municipal conforme con el artículo 6.

Así mismo en esta ley también se especifica que son las autoridades del municipio las que vigilan y organizan el funcionamiento de la guardia, ya que la guardia es una unidad organizativa del municipio entre otras estructuras estatales [tales como el presidente de delegación regional, comandante de policía].

En cuanto a la supervisión del uso de las armas, las medidas coercitivas y la preparación registros quedan delegadas en el comandante provincial. De este modo la guardia también coopera con la policía supeditando esta colaboración a los diferentes acuerdos que estos cuerpos suscriban.

La cooperación entre los dos cuerpos consiste entre otros en:

- El intercambio de información constante sobre las amenazas a la seguridad de personas y bienes, sobre la paz y el orden público.

- Organizar y mantener la comunicación así como la coordinación en el despliegue de los servicios.

- La realización de actividades conjuntas con el fin de garantizar la paz y el orden [Por ejemplo, en las áreas de montaje, eventos artísticos, deportivos y de ocio, etc.].

Como hemos podido ver en los epígrafes anteriores la cooperación policial es esencial para impulsar el desarrollo de procedimientos y estructuras de intercambio de información.

Si bien estos dos cuerpos de seguridad cooperan juntos, no cabe ninguna duda que muchas veces tanto a nivel social como a nivel institucional se hace una comparación de los dos cuerpos. Así conforme a las normas y análisis del funcionamiento, los guardias son más cercanos a la ciudadanía y realizan labores en favor de su imagen pública tales como “la protección de los animales, la lucha contra el alcoholismo, ayuda al mantenimiento y pulcritud de la ciudad, conservación, etc.” Por lo que podría decirse que la actividad de los guardias se formaliza en las siguientes esferas:

- La protección de la paz y el orden en los lugares públicos, garantizar el orden y control de tráfico;

- La cooperación con otros servicios para mantenimiento del orden;

- Acompañamiento a las personas ebrias a su lugar de residencia si la conducta de dicha persona es ofensiva en un lugar público o se encuentra en circunstancias que ponen en peligro su vida o su salud o amenazan a otras personas;

- Informar a la comunidad local sobre el estado y la naturaleza de los riesgos, así como el inicio y la participación en actividades para prevenir la comisión de delitos y los fenómenos criminógenos y la cooperación en este campo, con las autoridades estatales, gobierno local y organizaciones sociales.

Así en el año 2009 entro en vigor la ley del 24 de diciembre 2009 un cambio legislativo que aclara la situación del uso de las multas y amplia los derechos de los guardia e incluso amplia la posibilidad del uso del arma.

En el artículo 11 y 12 de la citada ley se esclarece cuales son las medidas competenciales a las que los agentes tendrán que reseñar su conducta profesional entre los que cabe:

- La Instrucción.

- Llevar a las personas que claramente presentan una amenaza directa a la vida, la salud humana o a la propiedad y ponerlas a disposición policial a la mayor brevedad posible.

- La imposición de multas.

- El bloqueo de las ruedas.

Además los guardias tienen derecho a portar un vehículo para ejercer el control del tráfico, el bloqueo ruedas, persecuciones etc. (artículo 129b de la Ley de Tráfico)

Por otra parte el funcionamiento de la policía se regula en el texto unificado de 2013 sobre la policía. Este texto es una ley que vendrá a exponer las principales labores de la policía:

- 1) Proteger la vida, la salud y los bienes contra los ataques ilegales que violen estos bienes;

2) La protección de la seguridad y el orden público, incluido el mantenimiento de la paz en los lugares públicos, en los medios de transporte y el transporte público por carretera y aguas destinadas al uso público;

3) Iniciar y organizar actividades para prevenir la comisión de delitos y de los fenómenos delictivos y la cooperación en este ámbito con las agencias estatales, gobiernos locales y organizaciones sociales;

4) La detección de los delitos y el enjuiciamiento de los delincuentes;

5) La supervisión de las formaciones especializadas;

6) Vigilar el cumplimiento de la aplicación de la ley y la administración de las actividades de interés público existente;

7) La cooperación policial supraestatal así como con organizaciones e instituciones internacionales y órganos de la Unión Europea en base sobre los acuerdos internacionales y otras normas;

8) La recolección, procesamiento y transmisión de información criminal;

9) El mantenimiento de una base de datos que contiene información sobre los resultados del análisis de ácido desoxirribonucleico (ADN).”

En resumen, es a la policía a quien se le encarga la protección, la prevención y la cooperación y cuyo fin será el mantenimiento del estado de derecho.

Con la nueva legislatura se ha cambiado la división del cuerpo de policía de manera transversal, la formación especializada como la prevención o el movimiento en las calles, etc; resulta hoy de gran importancia así como la investigación en la prevención de la comisión de delitos.

Con el cambio legislativo se realiza también un cambio en la ley y en las funciones de la policía a la hora del ejercicio profesional. En esta ley se les atribuye a la policía las siguientes funciones:

1) El requerimiento de los documentos de identidad con el fin de establecer su identificación;

2) La retención en los casos contemplados en el Código de Procedimiento Penal y otras leyes;

2 bis) La detención de las personas privadas de su libertad para ponerlas a disposición de la autoridad competente, el centro de detención o prisión.

3) La detención de personas que claramente representen una amenaza directa a la vida o a la salud humana, así como para la propiedad;

3a) Tomar muestras de las huellas en los casos contemplados en el Código de Procedimiento Penal,

b) Identificar a las personas de identidad desconocida y tratar de ocultar su identidad, si la identificación de otro modo no es posible;

3b) La recolección de material biológico de cadáveres humanos con identidad desconocida;

4) La búsqueda de personas y locales, en la forma y los casos contemplados en el Código de Procedimiento Penal y otras leyes;

4a) Observar y grabar imágenes de forma técnica de los espacios disponibles para las personas detenidas o que han sido retenidas hasta recuperar la sobriedad.

5) Los chequeos personales y la observancia del contenido del equipaje. Para ello se les encarga los chequeos en los puertos y estaciones de ferrocarril y en los medios de transporte por tierra, aire y agua, donde exista una sospecha razonable de infracción penal;

5a) Observar y grabar imágenes conforme a los detalles técnicos especificados en la ley para eventos públicos y en el caso de procedimientos de investigación u orden administrativo así como el sonido que a estos acontecimientos acompañan;

6) Solicitar la asistencia necesaria a las instituciones del Estado, organismos gubernamentales y entidades locales de autogobierno que operan en el campo del interés general; estas instituciones, órganos, oficinas y agencias tienen la obligación, en la medida de sus operaciones, de proporcionar ayuda en la forma establecida en la ley.

7) Buscar la ayuda necesaria a otras organizaciones empresariales y sociales, así como abordar una emergencia para prestar ayuda conforme a la legislación aplicable.

En esta división de actividades podemos ver qué policía tiene una posición privilegiada en cuanto a las actividades conectadas con la lucha contra criminalidad frente a la guardia urbana que aunque tiene algún tipo de prerrogativa está vinculada con el funcionamiento de la policía como es el caso de trasladar a la comisaría más cercana a las personas que supongan una amenaza para la vida de otros ciudadanos.

Por otra parte la guardia urbana tiene suficientes prerrogativas para sancionar las irregularidades en el comportamiento del ciudadano/a. En este sentido legislador intenta que la guardia sea el primer cuerpo de reacción cuando el control por parte de los ciudadanos falla. Así se puede dilucidar que por patrimonio socio-legislativo la actuación del guardia se ha convertido en una actuación de represión económica.

Los guardias son las organizaciones que más estrechamente están ligadas a la vida de los municipios, es por ello que se ven con más facilidad a la hora de entrar a la crítica ciudadana junto con las autoridades locales cuyo fruto daría como resultado que la guardia “no acaba representando a los ciudadanos/as si no al grupo de poder”. Si bien la policía no está libre de este tipo de riesgos, es la guardia urbana quien con más facilidad puede entrometerse en la opinión ciudadana, para muestra utilizaremos el caso de las elecciones a la presidencia de Varsovia de 2013.

Durante la preparación de las elecciones a la presidencia de Varsovia, la actual presidenta dictó una orden a los guardias en la que se imponía que durante los comicios electorales se limitaría el número de las sanciones impuestas. Si bien casos como el ocurrido en Varsovia (de los que no nos cabe duda que seguramente hayan más) nos muestra a favor de que interés los cuerpos de seguridad se posicionan.

## 2. Eficacia y eficiencia de la policía local

### 2.1 Cómo los diferentes actores ven a la guardia urbana

*“La Guardia urbana (...) continuamente sirve a la sociedad (...) para asegurar la paz y el orden público, como un elemento esencial del desarrollo de la ciudad”* (página web oficial de guardia urbana de Varsovia).

En junio 2010 finaliza el análisis de la Cámara Mayor de Control [NIK] sobre el funcionamiento de la guardia en el marco legal existente. Esta investigación fue realizado entre el 1 de enero 2008 y el 30 junio 2010 y se realizó en 11 de las 16 regiones administrativas de Polonia. Para la inspección se hizo uso de datos estadísticos sobre funcionamiento de la guardia de los años 2005-2007, observaron el funcionamiento de 24 guardias urbanas de las ciudades de hasta cincuenta mil de habitantes, ciudades de hasta cien mil y ciudades con más de cien mil habitantes.

Para ello examinaban elementos tales como la economía, la legalidad y la fiabilidad de acuerdo con el marco legal del nuevo Estado democrático. El control fue realizado sólo en tres contextos:

- La realización de las tareas a las que la ley se refiere, además incluyendo las reacciones de los guardias frente las alteraciones del orden público y el procedimiento regulador de imposición de multas.
- La ejecución de las multas
- La eficacia de la supervisión de las autoridades del gobierno local y de la Policía sobre el funcionamiento de la guardia.

Los datos fueron obtenidos por las entrevistas que realizó la NIK y que sumarían en su totalidad ciento y una entrevistas. Estas entrevistas se realizaron sobre todo a los comandantes de los distintos distritos policiales, organizaciones no gubernamentales -que cooperan con los guardias- y representantes de los entes municipales.

El control fue realizado por ocho diferentes ramas de la NIK en toda Polonia (Bydgoszcz, Krakow, Lublin, Opole, Poznan, Varsovia, Breslavia, Szczecin). En su informe fueron advertidas algunas irregularidades sobre todo en las actividades conectadas en el control del tráfico, la gestión del

aparcamiento y en el control de la velocidad de los vehículos, en algunas de las comisarías estas actividades copaban hasta el 96% de irregularidades.

La NIK también en su informe valora negativamente y además hace hincapié en la preocupación que tiene sobre los guardias en la ejecución y posterior cobro de las sanciones. La NIK advierte de otra irregularidad en el uso de los fotorradares, no obstante en este asunto la NIK informa que es por controlar zonas que por convenio les corresponde a la policía nacional.

Impacto negativo -y no siendo la primera vez de este aviso- tiene el incorrecto registro y archivo de la documentación con carácter personal, así como los informes elaborados para eventos públicos que tampoco se realizaron de forma reglamentada por parte de los guardias.

En cuanto a la organización en el control del proceso de las sanciones administrativas se ha advertido un aumento de las multas pasando de las 145.200 en 2005 a 199.034 en el año 2009, aumentando así un 37,1% por lo que la NIK lo hace notar en su informe como punto positivo, pero justamente en este apartado del informe también se denuncia el abuso de algunos guardias imponiendo multas sin la autorización competente. Los expertos de la NIK evaluaron negativamente la ejecución de las multas en 22 de las 24 guardias. Descubrieron 2.659.221 de faltas y multaron a 802.443 por un monto de 886.347zloty, dando una cifra media de más 300 zloty por multa. Por este motivo se vieron nuevamente evaluados negativamente en las ejecuciones de las multas, notando que en los años 2008-2009 más de un 30% de las multas no fueron ejecutadas, el análisis también controla el número de las multas pagadas después de 90 días o 120 días, observando así la eficacia que tiene la guardia en la ejecución de las multas.

De 25 oficinas de guardias supervisadas, sólo 13 funcionaba todo el día, otras 12 realizaban sus funciones de 08 de mañana a 16 de la tarde. En el informe se denunció que 10 de ellas procesaban ilegalmente los datos personales sin comunicarlos al Registro General de Protección de Datos y en 8 de las guardias no se ha podido reconocer de qué manera procesan los datos de carácter personal.



La inspección de la gestión financiera reveló irregularidades en cuanto a su presupuesto en más de 7 millones zloty, dentro del cual más de 4,5 millones zloty era dinero indebidamente percibido y más de un millón y medio era dinero potencialmente recibido por irregularidades.

Especial atención le otorga la NIK a las irregularidades que la guardia hace con cinco presidentes de ciudades a los cuales les fragmentaban los pagos de sus multas hasta convertirlas en cuotas, la NIK advierte en este sentido que cualquier forma de humanización y/o adaptación a las situaciones personales choca con las normas del Estado capitalista burocrático.

El gasto en el funcionamiento de las 24 oficinas de guardia urbana por cada guardia empleado, a finales de 2009 ascendía a un promedio de 72,0 mil zloty por año.

Conclusiones y recomendaciones de NIK:

Según la Cámara Mayor de Control, las irregularidades encontradas durante la a emisión de multas, apuntan a la necesidad de mejorar las habilidades de los guardias en investigación y mandato, así como a reforzar la supervisión profesional del funcionamiento de la vigilancia policial.

En 22 de las 25 oficinas de guardias investigadas, se ha descubierto que el número de faltas ha aumentado de 140.690 en 2005 a 412.725 en 2009 y además todas estas faltas estaban vinculadas con la “seguridad y el orden de comunicación”.

A continuación, en el informe realizado por los expertos de las NIK, se puede leer que los guardias se asimilan más a un tipo de policía cuya función es el control del tráfico que a un cuerpo de seguridad cuyo fin es el servicio a la comunidad.

El Ministerio del Interior del Gobierno de Polonia también realizó otro informe sobre la guardia urbana en el año 2010 y en cuyo análisis se puede leer:

*Al parecer, las guardias (urbanas, municipales) más grandes, mejor organizadas y bien equipadas consiguen mejores éxitos en la lucha contra las faltas.*

*La división de las intervenciones en 2003 eran:*

*- Intervenciones del código de faltas – 72,5% (de todas intervenciones de este tipo 37% eran las intervenciones en el control del tránsito);*

*- La ley de educación en sobriedad – 10,7%;*

*- La ley en el mantenimiento de la limpieza y orden en los municipios 9,1;*

*- Las normas de orden puestas por los municipios – 3,9%*

Estos datos de funcionamiento de los guardias pueden significar que las actividades de la guardia se concentran principalmente en la imposición de multas por mal aparcamiento en las grandes ciudades en detrimento del control de otras actividades delictivas. El informe hace hincapié en ello y nos muestra una media sobre las actividades de los guardias:

*- 175,90 – ordenación*

*- 58,15 - multas*

*- 4,39 – preparación aplicación a justicia*

*- 1,70 – las personas llevadas a la policía*

*- 2,39 - la seguridad de los eventos masivos,*

*- 2,39 - la seguridad en los accidentes,*

*- 8,04 – ejecución de los convoyes (escolta de seguridad),*

*- 3,27 – intervención de oficio,*

*- 4,03 – acompañar a la institución de sobrios (es una institución que se encarga de los ciudadanos que se encuentran en estado de ebriedad hasta su posterior sobriedad),*

*- 12,67 – bloquear ruedas de coches.*

La guardia urbana sólo en el año 2009 interpuso más de un millón trescientas mil multas lo que hace un montante de 173.788.944 zloty.

De todas las intervenciones realizadas por los guardias casi la mitad de ellas terminan en multa, lo que supone un aumento frente a los años anteriores.

Por una parte el que los guardias dedican la gran mayoría de sus horas de trabajo a interponer multas a los ciudadanos/as, por un lado puede sorprender, pero por otro, lo que se puede apreciar es que la guardia urbana no dispone de competencias relativamente importantes para la persecución de otros tipos de faltas o delitos.

En el año 2009 los guardias urbanos estaban organizadas en 553 centros urbanos de los cuales 440 son ciudades y el resto poblaciones con menor población. En su totalidad la guardia urbana emplea a casi once mil personas.

*(...) Se preocupan demasiado por las grandes multas (lo que plantea inquietudes acerca de la excesiva restricción de la guardia) (...) por lo que la percepción acerca de la guardia en la sociedad es muy diversificada. Por una parte, los ciudadanos demanda a la guardia mayor confianza y cumplimiento de las actividades que ésta realiza y por otra parte algunas actividades propias de la guardia les alejan de la sociedad (por ejemplo las multas por mal aparcamiento) (...)*

Polonia es un Estado centralizado y en este sentido, lógicamente, el cumplimiento de los intereses estará ubicado en las estructuras estatales y como centro de cumplimiento de estos intereses estará el Estado, como es caso de la policía. En Polonia no existen formaciones de seguridad regionales y encima las locales apenas poseen grandes competencias, por lo que a nuestro parecer para que existieran más y mejores cuerpos de seguridad con mayores competencias y mejores resultados en la consecución de sus objetivos se deberían acometer las reformas necesarias para la descentralización del Estado y por consiguiente de su policía.

En cuanto a sus competencias, como hemos podido demostrar a lo largo de este estudio – y siendo avalado por otras fuentes como la NIK o MI- las competencias de los guardias se centran casi exclusivamente en la imposición de sanciones pecuniarias. En cuanto a los datos

de comunicación de 2009 nos muestra que en este mismo año la guardia ha bloqueado más de 127.000 coches y al mismo tiempo sólo han encontrado 251 coches robados.

Es por ello que podemos concluir que, a la luz de los datos revelados, es cuasi normal que la imagen pública de los guardias sea la de un cuerpo cuya función principal es la represión ciudadana en forma de sanciones. Así podemos ver también que la concentración de los guardias, mayoritariamente, en las grandes ciudades nos revela para qué grupos de poder trabaja.

## **2.2 Datos comparativos**

La mejor manera de ver cuál es la eficiencia de los guardias, es analizar el nivel de criminalidad antes y después de eliminar la guardia urbana en algunos municipios que decidieron suprimirles. Por este motivo se ha solicitado mediante petición oficial los datos de criminalidad a diez ciudades que decidieron suprimir la guardia urbana, y que son las siguientes: Lask, Zakroczym, Nasielsk, Strzegom, Ziebica, Bytom, Szczyrk, Zory, Katowice, Chrzanow. A dicha petición, sólo tres respondieron favorablemente Chrzanow, Strzegom y Zory, de estas tres, la última ciudad envió datos incompletos, por lo que resultan ineficientes para la realización de este trabajo, así que para realizar este análisis me basaré en los datos oficiales solicitados y enviados por policía de Chrzanow (de los documentos recepcionados por la policía de Chrzanow se ajuntaba la información de la tasa de criminalidad de la ciudad Libiaz) y de Strzegom.

Para comprobar la eficiencia de guardia urbana observaremos los datos criminales ofrecidos por estas ciudades. A continuación se ha elaborado unas tablas donde se muestran datos de criminalidad, delitos detectados y detección criminal, en los años anteriores a la supresión de la guardia urbana y en los años posteriores. Los datos nos permiten ver dos casos, el primero de ellos es el caso de la ciudad de Chrzanow, la cual eliminó los cuerpos de seguridad local en el año 2007; el segundo caso es el de Libiaz, pueblo situado en la misma región que haría lo mismo dos años más tarde. Finalmente la ciudad Strzegom que eliminó su guardia en el año 2012.

- **LIBIAZ**

1. Delitos generales en Libiaz

Datos generales Libiaz Año	Inicios de casos criminales	Delitos detectados	Detección criminal %
2007	632	1188	74,6%
2008	470	967	79,2%
2009	-	-	-
2010	483	567	61%
2011	471	651	68,8%
2012	355	694	75,2%

La última tabla nos lleva al año 2009 que justamente fue el año en el que se suprimió la guardia municipal en este pueblo, por lo que los datos estudiados estarían inconclusos para su posterior comparación.

Lo que nos aparece es que aunque los inicios de casos criminales aumentaron éstos no estaban conectados con los datos sobre detección criminal que han disminuido. En este caso se podría inferir que la supresión de la guardia urbana podría tener un impacto negativo en cuanto al sentido de seguridad de los habitantes del pueblo Libiaz.

- **CHRZANOW**

2. Delitos generales en Chrzanow y su distrito

Chrzanow (Distrito de Chrzanow) año	Inicios de casos criminales	Delitos detectados	Detección criminal %	Índice de peligro por 10 mil habitantes	Delitos de menores
2004	2899 (5550)	3269 (6799)	52,5% (57,3%)	-	-
2005	2339 (4806)	2958 (6150)	57,6% (61,3%)	- (476,2)	95 (390)
2006	- (4259)	- (6069)	- (68,4%)	- (431,3)	- (441)
2007	1796 (4002)	2591 (5558)	65, 4%(68,2%)	- (434,42)	- (378)
2008	1457 (3309)	2873 (4949)	75,7% (73,6%)	-	252 (442)
2009	- (2783)	- (3612)	- (73,%3)	-	-
2010	1327 (2734)	2421 (4215)	73,9% (75,7%)	- (330,21)	128 (364)

Los datos de Chrzanow se refieren tanto a la ciudad como a su distrito (que lleva el mismo nombre), por eso en este caso podemos comparar tanto los cambios en la ciudad donde existía la guardia urbana, como los datos de otras ciudades que conforman el distrito.

Aunque los delitos detectados aumentaron en Chrzanow un año después (2008) de la eliminación de la guardia urbana, se puede ver que en el distrito al mismo momento se redujo el número de casos iniciados, lo que puede significar que las sanciones por las faltas (que también están puestas en número de los delitos generales) disminuyeron. El número de delitos, en general, disminuyen también y no aumentan los casos graves, en cuanto al inicio de casos criminales, estos también bajan.

Se podría intuir que los delitos criminales bajaron por la falta de investigación pero la situación es completamente al contrario ya que la tendencia fue la subida de la detección de delitos en la región, que además aumentaron por más de un 5% y al mismo tiempo en Chrzanow subió casi un 10%.

Resumiendo los datos de criminalidad en general no nos muestran un aumento de criminalidad, pero nos enseñan una mayor eficacia de los cuerpos de seguridad en la lucha contra criminalidad.

### 3. Delitos de carácter criminal en Chrzanow y su distrito

Chrzanow (Distrito de Chrzanow) año	Inicios de casos criminales	Delitos criminales detectados	Detección criminal %	Delitos criminales de menores
2006	- (3185)	- (4021)	- (53,5%)	- (266)
2007	1549 (3119)	1727 (3476)	50,1% (51,2%)	-
2008	1252 (2500)	1566 (3060)	56,6% (58,7%)	250 (385)
2009	- (2061)	- (2474)	- (62,9%)	- (280)
2010	1131(2215)	1370(3178)	56,7%(64,5%)	14(194)

La siguiente tabla nos muestra los delitos criminales, estos delitos bajaron y la detección criminal subió, también en la tabla se advierte de una bajada de los casos criminales que acabaron en la justicia.

- **STRZEGOM**

La ciudad Strzegom situada en la región de Baja Silesia y cuya población ronda los 16.000 habitantes, decidió el 12 de diciembre de 2012, eliminar su guardia urbana.

#### 4. Delitos generales en Strzegom

Strzegom	Inicios de casos criminales (en %)	Delitos criminales detectados (en %)	Detección criminal en %	Delitos criminales de menores (en %)
2009	668	689	78,5%	-
2010	579 (86,7%)	639 (92,7%)	73,8%	22
2011	588 (101,6%)	586 (91,7%)	77,5%	60
2012	567 (96,4%)	614 (104,8%)	78,5%	59
2013	574 (101,6%)	591 (96,3%)	80,1%	27

En esta tabla podemos observar que entre los años 2012 y 2013 disminuyeron los delitos detectados pero también se puede observar, al mismo tiempo que la detectabilidad de delitos aumentaron en más de 1,5%, lo que quiere decir que por un lado se cometían menos delitos y por otro lado cabe destacar el aumento en la eficacia de los cuerpos de seguridad en la prevención y detección de delitos.



## 5. Datos de detectabilidad criminal por tipología delictiva.

Año	Detección de asesinatos	Detección de violaciones	Detección de robos	Detección de robos de coches	Detección de robos con fuerza
2010	100%	100%	33,3%	0%	37%
2011	100%	100%	39%	33,3%	28,6%
2012	100%	100%	50%	33,3%	34%
2013	100%	100%	62,2%	71,4%	41,5%

En la tabla anterior podemos ver, únicamente un aumento en la tasa de delitos que acabaron en la justicia (casos iniciados), este fenómeno se puede explicar con los datos ofrecidos en la segunda tabla que indican una mejor detección de los delitos.

La segunda tabla nos muestra, también, las diferentes tipologías de delitos y su detección en el tiempo. Como podemos ver, según los datos oficiales, la detección de delitos estaba aumentando cada año y además comparando estos datos con años anteriores (incluyendo el año que se prescindió de la guardia urbana) se puede advertir un vertiginoso aumento en la detección de los delitos.

Estas revelaciones resultan interesantes pues principalmente nos muestran que el trabajo de la guardia urbana no tiene impacto positivo en el número de delitos ni en el funcionamiento de la comunidad local, si no que al contrario su influencia podría resultar negativa al número de delitos y su detección.

## **VI. Sociedad y policía en Polonia**

En este apartado vamos a tratar las relaciones entre la policía y la sociedad y daremos voz a los propios interesados, es decir, a la sociedad.

En el primer subcapítulo llamado “circunstancias que llevaron a eliminar la policía local en Szczyrk, Zory y Chrzanow” estudiaremos que tipo de información y que circunstancias causaron mayor impacto. Posteriormente en el segundo subcapítulo llamado “Los cuerpos de seguridad según la valoración de una parte de la sociedad” vamos a analizar las encuestas realizadas en las tres ciudades antes mencionadas y en Bytom, es decir, plasmaremos lo que piensa la sociedad frente a estos asuntos.

### **1. Circunstancias que llevaron a eliminar la policía local en Szczyrk, Żory y Chrzanów.**

#### **.1.1 Circunstancias Internas. Factores políticos, económicos y sociales.**

Cada una de estas tres ciudades y en años posteriores han decidido suprimir la Guardia Urbana de sus ciudades. La primera de ellas sería Szczyrk en 1995 le sigue en Zory 1999 y Chrzanow en 2007. Para cada una de estas ciudades los motivos por lo que se decide la supresión de la guardia urbana suponen un peso, pero sin duda el factor político fue el determinante para llevar a cabo dicha actuación.

Las circunstancias políticas resultaron fundamentales para llevar a cabo la eliminación de la guardia Urbana, contrastado queda que para ejecutar la supresión de la guardia urbana, normalmente, se ha de decidir en el consejo municipal en un acto aprobado por mayoría. De lo que se deduce que la existencia de la guardia urbana puede entrar a debate público a través de una proposición de un programa o de un consejero político.

De acuerdo con Kingstom Streams (Zahariadis, 1999: 77-93) y su teoría sobre los cambios en administración pública, cualquier cambio en la administración tiene que pasar por tres vías *Contains problems* [1. creación de índices de investigaciones que nos enseñan que existen algunos problemas.

2. Un shock/Una catástrofe espontánea que muestre que algo no funciona bien.

3. O “feedback”, es decir, un problema que ya existía pero nunca antes entró al debate público], *Policies Constitute* [creación de políticas alternativas, las soluciones], *Streams politics* [este *stream* es independiente de los anteriores y decide qué problema va a ser escogido y cual no y se hace un balance entre las ganancias y las pérdidas. Importante en esta vía, es la situación de la legislatura actual, la situación de la administración y los grupos de presión. Por estos motivos el factor político en la eliminación de guardia urbana nos aparece como un factor primordial.

Recapitulando si un problema no se convierte en problema político no será cambiado, por lo que el factor político resulta trascendental en las tres ciudades. No obstante no se puede analizar este asunto sin tomar en cuenta los factores económicos y sociales, que debieran ser analizados conjuntamente con el factor político (Zahariadis, op.cit.: 73-93).

Para esta parte del trabajo se ha realizado una entrevista electrónica [vía email] con dos de las tres autoridades de las ciudades que decidieron suprimir la guardia urbana (me respondieron sólo dos, Chrzanow y Zory); así para el caso de la última ciudad estudiada me apoyaré en los datos obtenidos en periódicos locales.

El caso de Chrzanow fue uno de los casos más conocidos en Polonia, ya que la decisión de eliminar a este cuerpo de seguridad tuvo eco en todos los medios nacionales. Chrzanow decidió eliminar su guardia en año 2007 después de un *shock* vinculado con la desaparición de dinero público y el posible robo por parte de los guardias, fue entonces cuando la sociedad de Chrzanow percibió que algo no funciona bien en este cuerpo.

El día 25 de enero el alcalde de Chrzanow presentó el acta de alcaldía que llevaba aparejada la supresión de la guardia urbana. Para ello el alcalde motivaba su proyecto basándose en la información negativa que, para él, su equipo y la ciudad, de los guardias se tenía, por lo que el alcalde ya no veía más motivo de que este cuerpo siguiera trabajando para la ciudad.

Como nos explica la portavoz de Chrzanow, Bozena Olszowska, la razón por la que se toma esta decisión se basa en el aumento de la crítica y la mala

opinión generalizada sobre el funcionamiento de la guardia de Chrzanow por parte de los ciudadanos, los cuales denunciaban que el trabajo de la guardia urbana consistía solamente en multar a la gente por mal estacionamiento. Al mismo tiempo en el Ayuntamiento se observaba también que la utilidad de los guardias para realizar las necesidades que éste le precisaba era prácticamente nulas.

El factor legislativo también resulta muy importante, así lo explican las autoridades de Chrzanow que nos indican en entrevista vía mail que la ley no expresa con meridiana claridad la función y el papel de la guardia urbana. En consecuencia la guardia urbana de Chrzanow fue eliminada el 27 de febrero de 2007 y el presupuesto dedicado al cubrir los gastos de la guardia (representaba un coste 700 mil zloty anuales) se destinaría a otros fondos como la dotación de la policía nacional, la monitorización de la ciudad o el equipamiento de la policía.

Como informa Bozena Olszowska, portavoz de ayuntamiento de Chrzanow, se decidió eliminar a la guardia urbana por cuestión económica, ya que al analizarse los costes anuales del funcionamiento de la guardia urbana se obtuvieron unos resultados sobredimensionados.

En el caso de Chrzanow se puede observar claramente que existían muchos y múltiples factores que influyeron en la decisión de eliminar la guardia urbana y que tras el escándalo de corrupción se apreció que este cuerpo no funcionaba como realmente debería.

Para llevar a cabo la decisión de prescindir de la guardia urbana se tomó en cuenta la influencia de los factores sociales (mala opinión entre los ciudadanos) y los factores económicos (coste de más 700 mil zloty) y finalmente fue el factor político el que cristalizó este cambio.

Para este trabajo se han conseguido datos de la agenda con información reservada no disponible para el público. Según estos datos el caso de Zory fue diferente, pues en este sentido el factor más importante para tomar la decisión, fue el factor económico. Los costes de la guardia urbana en 1999 eran de un millón de zloty y allí sólo trabajaban veintidós guardias. Así con la supresión de la guardia urbana, como en el caso de Chrzanow,

el dinero utilizado para mantener a la guardia se utilizaría ahora para dotar a la policía nacional. En el caso de Zory seiscientos mil zloty, es decir, un poco más de la mitad de los fondos destinados al anterior pago de la guardia, se dedicarían ahora a crear nueve nuevos puestos de policía.

La correspondencia de los datos confidenciales, que vienen adjuntados con la firma de la portavoz de alcaldía, indican que un factor importante para la eliminación de la guardia urbana, fue su escasa competencia comparada con la policía nacional; otro factor determinante resultó el factor social ya que la imagen que percibían los ciudadanos de ellos era la de un “cuerpo represivo” que multaba por “sandeces” como mal aparcamiento, pasear al perro sin correa o comerciar en lugares no destinados para ese uso. Mientras que según el análisis que se realizó a la policía, en el mismo tiempo, ésta obtuvo una posición de preferencia frente a la guardia.

Finalmente hay que mencionar que de los 22 guardias despedidos, 18 encontraron trabajo en otras instituciones como la policía, el ejército o el ayuntamiento.

En Zory los factores políticos también resultaron definitivos, sobre todo porque fueron propuestas realizadas por parte del presidente de ciudad, tal y como se puede leer en el acta de la reunión, en la que se muestra al presidente de la ciudad como el máximo defensor de esta idea. En esta reunión participaba el comandante de la policía y cuya opinión se basaba en que había que hacer cambios y que este era el momento adecuado ya que tomando en cuenta las estadísticas la criminalidad habían disminuido en la ciudad.

Finalmente la votación quedó reflejada de la siguiente manera: de los 30 consejeros 20 votaron a favor, 2 en contra y 8 abstenciones, así que la propuesta fue aprobada por mayoría.

En cuanto al caso de Szczyrk, al no haber recibido respuesta alguna, basaré esta parte del trabajo en los datos obtenidos en la realización de las encuestas.

La guardia urbana de Szczyrk estaba formada por sólo seis guardias por lo que su eliminación resultó una cuestión muy controvertida. El presidente

de la ciudad el Sr. Laciak, impulsor de la supresión de la guardia, pensaba que el presupuesto que anualmente se le adjudicaba a la guardia estaría mejor invertido en la apertura y puesta en marcha de una institución preescolar.

Finalmente se decidió eliminar la guardia urbana en 1995 y la institución preescolar a la que presuntamente se le destinaria esa parte del presupuesto nunca fue abierta. Así que podemos inferir que del caso de Szczyrk las circunstancias fueron meramente económicas apoyadas por la política.

#### 1. Tabla de circunstancias políticas.

Ciudades	Año de supresión de la guardia urbana	Presidentes que gobernaban en este período de tiempo	Partido político	Eje izquierda-derecha
Zory	1999	Waldemar Socha	Unión de libertad, (el partido en 2005 se ha transformado al Partido Democrático)	Centro-izquierda
Chrzanow	2007	Ryszard Kosowski	Partido Comunista (PZPR), después Grupo Parlamentario de la Izquierda Democrática	Izquierda
Szczyrk	1995	Leszek Laciak	Sin partido	¿?

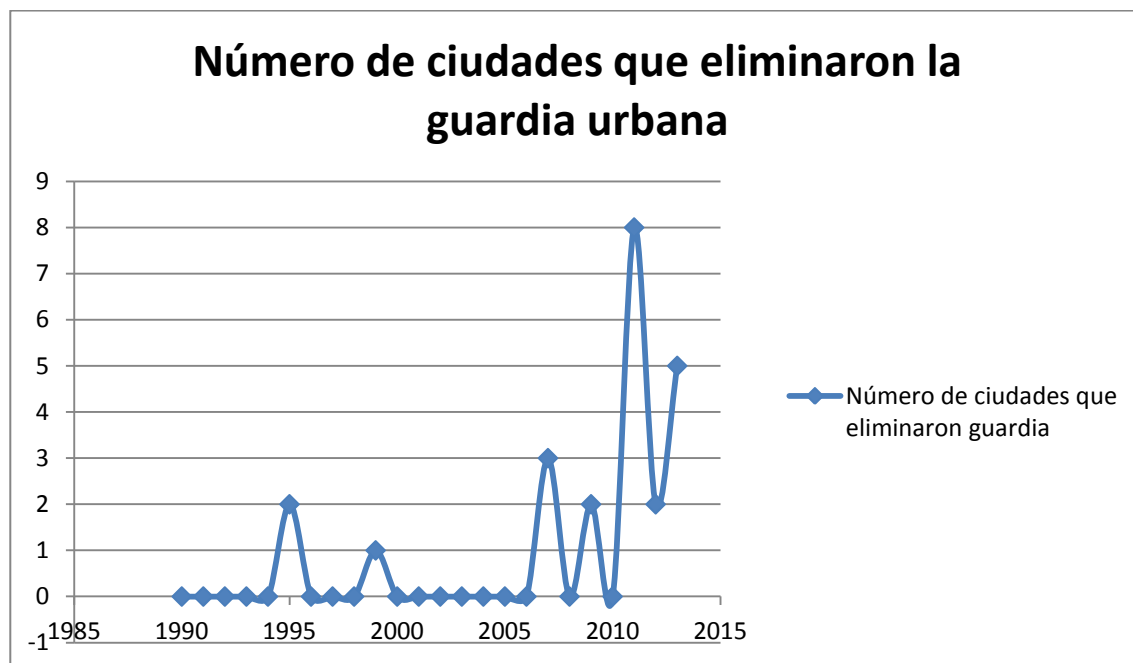
Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver en la tabla, ninguno de los presidentes de las ciudades que llevaron a cabo la supresión de la policía municipal, militaban en partidos de derechas, lo que nos puede marcar una tendencia política interna.

## 1.2. Circunstancias externas

Además de las circunstancias internas, es importante observar que circunstancias externas pudieron tener influencia a la hora de eliminar la figura de la guardia urbana. Para ello he creado un gráfico que muestra la tendencia en el proceso de eliminación de la guardia urbana.

1. Tabla con dos variables: tiempo y eliminación de guardia urbana.



Fuente: basada en la información de la página web oficial de la guardia urbana. (<http://www.krksmg.pl/likwidacja-strazy-miejskich-fakty-mity-i-kity,873,art.html>)

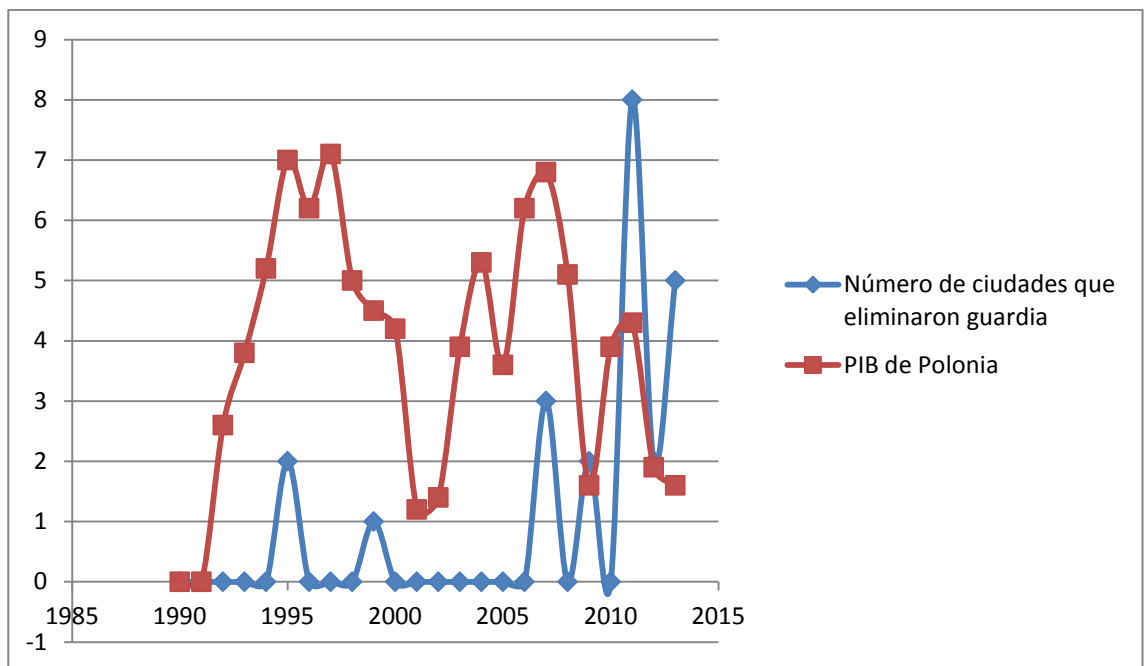
En el gráfico ubicamos nuestras tres ciudades en un fenómeno más grande y general. En él podemos ver, que el fenómeno de prescindir de la guardia urbana en los últimos años está yendo en aumento.

Asimismo el gráfico nos permite dividir el tiempo en tres etapas. Una que elimina la guardia urbana entre 1995-1999, otra en los años 2007-2009 y la última entre 2011-2013. En este caso podemos ver siempre que tras un primer impulso más alto, después llegaba una segunda ola más pequeña, como ocurrió entre 1995 y su ola en 1999, después en 2007 y posteriormente en 2009 y en 2011 y 2013. Del mismo cada etapa ulterior resulta más fuerte y más corta en el tiempo.

Analizando los datos obtenidos del gráfico podemos vislumbrar que para el año 2015 el número de guardias urbanas a eliminar en Polonia se situarían

en alrededor de diez, en 2014 de cinco y en 2015 de siete. Por lo que fácilmente se puede advertir que este proceso es cada vez un proceso más dinámico y más fuerte. Sin duda podemos hablar ya de una tendencia, la tendencia a suprimir la guardia urbana en las ciudades de Polonia.

### 3. Economía y eliminación de la guardia urbana.



Fuente: datos de PEKAO

El factor económico es el primer factor y el más fuerte que nos aparece tanto en las explicaciones internas como en las externas, según se puede concluir de las explicaciones del ministerio de administración.

El gráfico presenta el desarrollo de PIB en tantos porcientos de Polonia que abarca desde el 1990 hasta 2013 y en él se nos muestra el número de desapariciones de guardias en las ciudades.

Resulta interesante observar que el gráfico desmiente la teoría de que el factor económico es el factor más importante a la hora de llevar a cabo la eliminación de la guardia urbana. Como podemos comprobar la desaparición de la guardia en Polonia coincidía con los años de aumento del desarrollo de Polonia. El año 2011 fue el año donde más se suprimieron



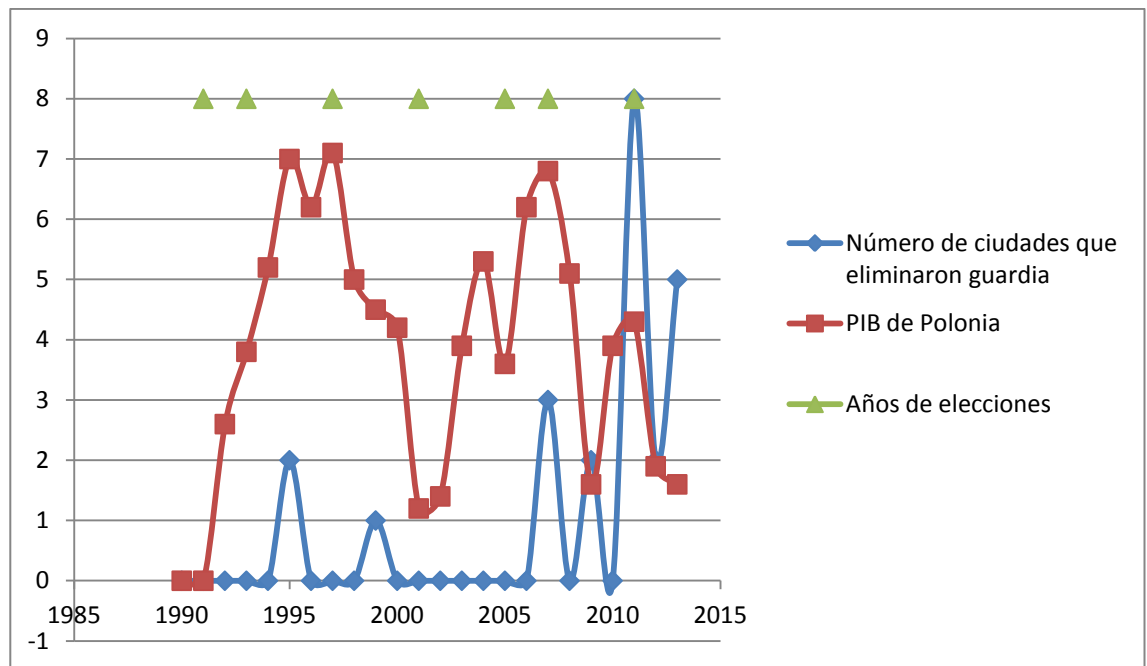
este tipo de cuerpos de seguridad y que además coincide con los años en que Polonia salía de la crisis económica y aumenta su PIB.

A diferencia de la crisis económica y social internacional es que en Polonia los dos últimos años la crisis ha pasado de puntillas, lo cual puede deberse a que las ciudades polacas estuvieron realizando importantes ajustes presupuestarios. Conjuntamente al esfuerzo presupuestario realizado por las ciudades resulta clave el nivel de endeudamiento de los municipios, el cual en los años 2002 y 2005 en su conjunto resultaba bastante alto, pero que tras los ajustes empezó disminuir, siendo en los años 2007-2008 un 75% más bajo que en año 2005. Después se puede ver otra subida en el año 2008, pero volverá a bajar 2009. Situación que se repite en los años 2010 y 2011 cuando deuda interior de los municipios vuelve a disminuir drásticamente.

Estos datos resultan interesantes desde nuestro punto de vista porque vemos que los tiempos más difíciles los municipios son claramente contrarios a la desaparición de la guardia urbana. (Datos de PEKAO, banco Polaco)

Para poder descartar completamente el factor económico pondré como ejemplo la ciudad de Chrzanow El presupuesto de Chrzanow para el año 2007 (año en el que se decidió prescindir de la guardia urbana) ascendía a un total de 97.986.155 zloty, dentro de este presupuesto lo destinado a la guardia suma un total de 700.000 zloty anuales lo que representa un 0,007% del total del presupuesto municipal. Lo que nos lleva a pensar que el factor económico resulta relativamente poco importante a la hora de llevar a cabo la supresión de la guardia y nos abre otras vías de investigación hacia otras dimensiones, entre las que se encuentra el factor político.

#### 4. Las elecciones.



Fuente: Elaboración propia

Polonia tiene un sistema de democracia parlamentaria y como Polonia es un Estado centralizado las elecciones parlamentarias son las elecciones más importantes y con mayor impacto en los cambios estructurales. También suelen marcar una tendencia hacia las elecciones municipales, porque casi siempre el partido que gana las elecciones parlamentarias gana las próximas elecciones locales.

Por eso en nuestra investigación es importante ver cuáles son los partidos que gobernaban en Polonia durante esta dimensión de tiempo. Las elecciones en Polonia se celebraron en los siguientes años: 1991, 1993, 1997, 2001, 2005, 2007, 2011. Para nosotros las más importantes son las de los años 1995, 1999, 2007, 2009, 2011, 2012, 2013. Por eso hemos estudiado cautelosamente los años de elecciones y los gobiernos surgidos en este tiempo, lo que nos ha revelado un dato interesante y es que en los años que se eliminó a la guardia urbana, gobernaba el bloque de Izquierda Democrática [SLD] o los liberales de plataforma cívica, los cuales a veces gobernaban en coalición con el Partido Campesino Polaco [PSL].

Los dos partidos tanto la izquierda democrática como plataforma cívica presentan un punto de vista liberal para economía. Plataforma Cívica tiene una ideología de centro derecha y el partido de Izquierda Democrática es un partido más considerado de izquierda. Ergo ambos partidos son en muchos puntos parecidos aunque simplificándolo uno se denomina como de centro-derecha y otro de izquierda.

Como caso interesante podemos añadir que la nueva izquierda llamada Movimiento de Palikot, en sus programas políticos locales agregó en muchos municipios el postulado de supresión de la guardia urbana. Estos datos nos revelan una tendencia política a eliminar la guardia urbana que se puede observar desde el eje tradicional derecha/izquierda.

En resumen durante los años que se llevo a cabo la supresión de la guardia urbana ningún partido de derechas tradicional o conservador ostentaba el poder los que nos revela que tipo de partidos e ideología se muestran más favorables a la hora de suprimir estos cuerpos de seguridad locales.

## 5. Dimensión territorial



Fuente: elaboración propia

En el mapa de Polonia se ha marcado las regiones que decidieron suprimir la guardia urbana. En cuanto a la dimensión territorial podemos ver que donde más actuaciones se llevaron a cabo en detrimento de la guardia urbana fue el sur de Polonia, en la región central y donde se ubica Varsovia, capital de Polonia. Otras regiones, son casos puntuales y muchas veces se pueden explicar a través del factor de la imitación, en el cual también se puede abarcar muchas de las segundas olas de eliminación de la guardia urbana.

El factor de imitación se produce por eliminar la guardia urbana en un municipio contiguo de otro que ya ejecutó la decisión de prescindir de la guardia. El caso más claro donde se produjo este factor es en el distrito de Chrzanow, donde ningún municipio a día de hoy tiene guardia urbana.

Este proceso empezó con la ciudad Chrzanow en 2007, después en años posteriores otros municipios del mismo distrito eliminaban la guardia urbana como es el caso de Lubiaz en 2009.

## 6. División municipal por número de habitantes



Fuente: elaboración propia

En el gráfico se puede observar, claramente, que las ciudades donde predomina el fenómeno de eliminación de la guardia urbana son ciudades que tienen hasta veinte mil habitantes, lo que supone un 74% de todas las ciudades; las ciudades con más de sesenta mil habitantes representan menos de un 10%. Por tanto, y sin duda alguna, se puede decir que las ciudades más vulnerables a este fenómeno son las ciudades con menos de sesenta mil habitantes. Por otra parte es imposible ver en el gráfico si el límite está en setenta mil habitantes; pero indubitadamente se puede ver que las ciudades grandes están menos expuestas a este fenómeno.

Resulta complicado afirmar que el límite de este fenómeno está determinado por el número de habitantes ya que esto lo enlazaría con el factor social y el factor político quedaría relegado a segundo plano. En esta cuestión nos puede dar una pista el caso de Zielona Gora (ciudad con más de ciento veinte mil habitantes) en la ciudad se eliminó la guardia urbana y después de los cambios políticos,

volvieron a reactivarla otra vez (registro de reunión de Comisión de Infraestructura de Parlamento y Comisión Territorial y Política Regional del Parlamento). Actualmente, otra vez en Zielona Gora se está debatiendo sobre prescindir de la guardia urbana ya que el presidente actual ha dado a la guardia urbana un ultimátum indicando que si no cambia su actuación y funcionamiento tomará las decisiones abocadas a su eliminación (periódico regional de Zielona Gora, 2012).

Este dato nos revela que a factor político es bastante importante y que en las ciudades grandes los intereses y las vinculaciones con el grupo de poder puede resultar más difícil a la hora de eliminar los cuerpos de seguridad.

### **1.3 Discurso mediático**

El discurso mediático en el fenómeno de liquidación de los guardia urbana es vital. A través de los medios de comunicación se ha creado el debate y la visión de que los guardias urbanos resultan una institución innecesaria para Polonia. El discurso en los medios locales, regionales y estatales tuvieron un fuerte impacto en nuestro fenómeno, pero sería la versión popular del discurso de política criminal la que crearía mayor impacto en la crítica ciudadana.

Entre febrero y marzo de 2013 en todos los periódicos importantes apareció un artículo según el cual la posible reforma de los guardias resultaría imposible y la única solución pasaría por su eliminación. El artículo está redactado de tal forma que muestra a la guardia como un problema reciente y “ahora ya doce ciudades prescindieron de la guardia urbana” (cita textual), lo que no resulta del todo cierto pues la guardia urbana se viene suprimiendo de manera sostenida en el tiempo desde 1995 y se ha eliminado en veintitrés ciudades.

Los periódicos recogen una información común de que “este cuerpo se creó para cuestiones relativas al orden y al servicio público”<sup>1</sup>, Esta noticia

---

<sup>1</sup>

<http://moto.wp.pl/kat,55194,title,Straze-miejskie-dolikwidacji,wid,15318669,wiadomosc.html?ticaid=1128ab> 11.06.2014.

tampoco es totalmente cierta pues aunque los guardias urbanos, en términos de análisis jurídico, eran un servicio ciudadano, es decir, policía local de proximidad. Pero más allá del análisis jurídico la guardia se ha convertido en una policía de tráfico y de imposición de sanciones.

Finalmente también fue común en todos los periódicos el nombrar a las ciudades que eliminaron la guardia urbana, señalando que entre muchas de éstas figuraban “Chrzanow, Trzebinia, Szczyrk, Zakroczym y Zory”, la elección de la éstas ciudades no está realizada al azar sino que está perfectamente planeado, pues eligieron ciudades muy conocidas como Szczyrk, o bastante grandes como Zory, Trzebinia o Chrzanow. (análisis de las noticias de TVN cadena estatal<sup>2</sup>)

El Movimiento Político de Palikot recogería este fenómeno en su programa electoral tras el impulso que los medios estatales le otorgaron. Casos como el de Cracovia o el de Varsovia, donde los proyectos fueron apoyados por movimientos ciudadanos (aunque finalmente el consejo municipal los rechazara) no tendrían fuerza sin el apoyo mediático.

Actualmente no hay ni una ciudad grande que no tenga por lo menos un *fanpage* en *facebook* que abogue por liquidar la guardia urbana o al menos que abra una discusión sobre este tema.

Concluyendo en esta parte del trabajo podemos exponer claramente que los factores que se tomaron en cuenta para la eliminación de la guardia urbana, en muchos municipios, fueron factores socio-políticos y al mismo tiempo se alegaron motivos económicos como único argumento en la discusión. Pero como hemos podido ver e incluso ejemplificar este un factor no resulta determinante en la supresión de la guardia, esto significa que este fenómeno tiene una tendencia fija la cual necesita sobreponerse de dos factores, tanto social (que tiene dimensión fija basada en la historia) como político (que depende más de una conjetura política) pero que no está conectada con el factor económico que podría resultar solo temporal.

---

<sup>2</sup> <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,ruch-palikota-chce-br-zlikwidowac-strazmiejska,86396.html> 11.06.2014.

En siguiente subcapítulo vamos a desarrollar el factor social mirando más de cerca las cuatro ciudades analizadas.

## **2. Los cuerpos de seguridad vistos por una parte de la sociedad Polaca.**

### **2.1 Introducción**

Este trabajo se basa en las encuestas que se han realizado en cuatro ciudades diferentes, de las cuales tres renunciaron a la figura de la policía local. Las ciudades encuestadas, fueron elegidas por diferentes criterios entre los que se encuentran el potencial demográfico, la especificidad de su economía o su base cultural.

En esta parte de la investigación nos centraremos en las encuestas realizadas “in situ” a un grupo representativo de cien personas de cada ciudad, las personas que fueron encuestadas se les realizaron cinco preguntas vinculadas con su percepción de la seguridad, de la policía local y de la policía nacional.

La primera pregunta, de las cinco incluidas en las encuestas, está vinculada con la percepción de seguridad del lugar donde viven y fue redactada de la siguiente manera “¿Se siente usted seguro en la ciudad en que vive?”. La respuesta a esta pregunta era cerrada y sus respuestas previstas eran dos: “Sí”, “No”.

La segunda de las preguntas fue planteada así: “¿Ha sido víctima de algún delito en últimos cinco años?”, con las mismas respuestas.

La tercera de este tipo de cuestiones era: “Desde que no existe la guardia urbana, se siente” y sus tres respuestas previstas eran: “Más seguro”, “Igual”, “Menos seguro”.

La penúltima pregunta quedó configurada así: “¿Cómo valora el trabajo de la guardia urbana y cómo valora el de la policía nacional?”, las respuestas permitían una graduación numérica de uno a cinco, donde uno es “muy mal” y cinco “muy bien”.

La última pregunta posee un carácter abierto y está plasmada de la siguiente forma: “¿Está de acuerdo o desacuerdo con eliminación de la guardia urbana? De acuerdo/Desacuerdo y ¿Por qué?”. Los resultados a esta pregunta se detallan a continuación de este capítulo.



## 2.2 Szczyrk

Szczyrk eliminó su guardia urbana en el año 1995, es una ciudad poblada por 5760 personas, de las cuales un 48% [2759] son hombres y un 52% [3011] son mujeres. (Los datos de Censo Público de población 2011 que fueron publicadas en manera parcial por Instituto Mayor de Estadística GUS). Szczyrk está situada en las montañas y la mayoría de sus ingresos provienen del turismo, según el censo público del año 2009, más de un 60% de los ingresos venían de las personas físicas y las personas jurídicas, dedicadas la mayoría de ellas, al sector turístico. En 2011 los ingresos de una persona residente en Szczyrk era de 4.889 zloty<sup>3</sup>, la edad productiva<sup>4</sup> era 65% de la población y la edad post productiva<sup>5</sup> 18%; la tasa de desempleo equivale 6,9%.

Las empresas que tenían más de 9 empleados representaban un 13% de toda la población, por lo que se puede concluir que en la ciudad dominan sobretodo las pequeñas empresas familiares que alquilan sus habitaciones en el sector turístico (Datos del censo público específicos sólo de Szczyrk). No hay datos sobre el nivel educativo, pero según los datos disponibles en la página web de ayuntamiento, en 1994 la ciudad tenía la media más baja de personas con educación media y universitaria. Los únicos datos que existen se refieren a toda la región, según estos datos el 21% de la población, en la región administrativa de Silesia, tiene una educación universitaria, el 13% primaria, y el 66% secundaria. Cabe destacar las grandes desigualdades entre el nivel instrucción en esta región administrativa. En Szczyrk puede percibirse que el nivel educativo es bajo conforme a la media de la región administrativa de Silesia.

---

<sup>3</sup>Según el Banco Nacional de Polonia, el día 5 de febrero de 2014, el cambio de un euro a un zloty era 4,18 zloty por un euro.

<sup>4</sup>Polonia en 2011 la edad productiva era 18-65 para los hombres y 18-60 para las mujeres.

<sup>5</sup>Más de 60 para mujeres y 65 para los hombres.

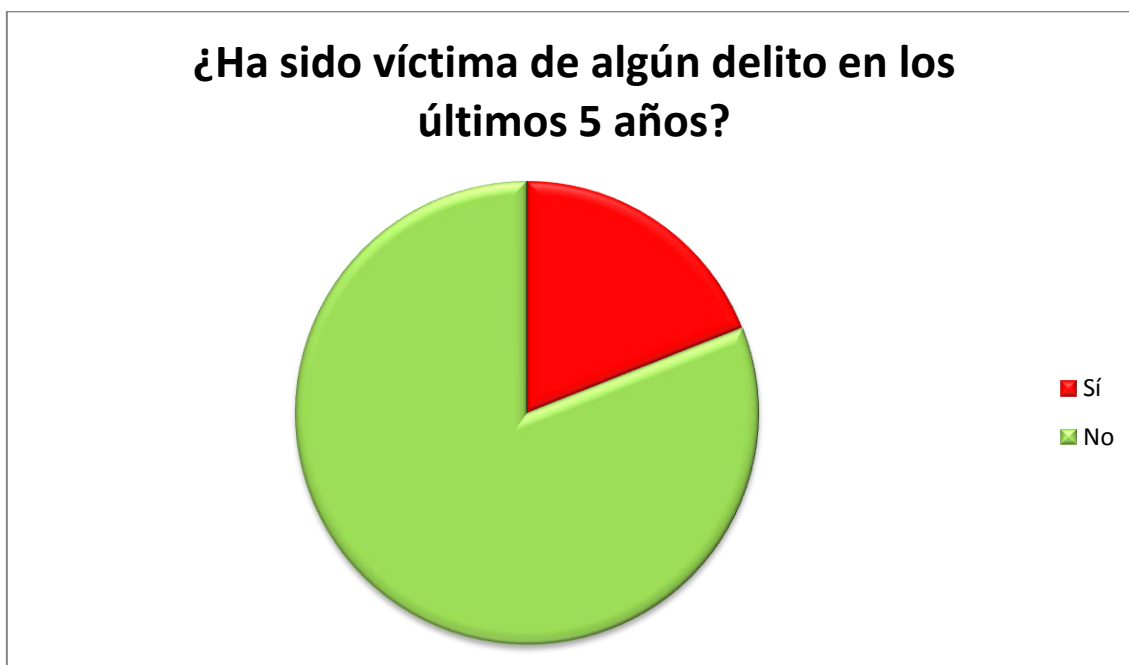
La población encuestada en Szczyrk han sido cien personas, lo que representa casi al 2% del total de la población. En ella el 55% personas son mujeres y el 45% hombres. El nivel escolar de la población encuestada nos muestra que un 13% de las personas encuestadas tiene educación básica, el 63% una educación media y un 24% educación universitaria.

Los encuestados también han sido divididos en cinco grupos de edad; el primer grupo de edad oscila entre 18-25 años [19%], el siguiente grupo es de 26-35 años [34%], le sigue el grupo de 35-45 años [8%], le prosigue el grupo de 45-65 años [26%] y el último grupo de edades es el de personas con más de 65 años de edad [13%].



El 79% de los encuestados respondieron que se sienten seguros, 78% son mujeres y 80% son hombres que se sienten seguros. No se sienten seguros el 19% de los encuestados, de los cuales el 18% son mujeres y el 20% son hombres. El 4% de las mujeres encuestadas [2% de todos los encuestados] no sabían contestar a la pregunta. Las respuestas más interesantes las podíamos observar en los diferentes grupos de edad y según el nivel educativo. Las personas con edades comprendidas entre estos dos grupos de edad: 18-25 y 45-65 años se acercaron bastante a la media, el resultado más atractivo que se puede advertir es que las personas que se sienten menos seguras están comprendidas

en el rango de edad de los 35 a 45 años, en este grupo el sentido de seguridad baja al 25% lo que significa que las personas con esta edad daban una respuesta 68% menos que la media general. En este grupo las personas que indicaron que no se sienten seguras sumaban un 62,5% frente a la media del 19% lo que significa que ha aumentado la percepción de inseguridad un 229%. El fenómeno contrario se puede ver en las personas mayores de 65 años, en este grupo todas las personas indicaron que se sienten seguras. También el grupo más numeroso [34%] de personas con edades entre los 25-35 años están por encima de la media, indicando que el 88% se sienten seguros, 9% inseguros y 3% ha dejado esta pregunta sin respuesta. Otros datos interesantes los podemos observar comparando los grupos de diferente nivel escolar, las personas con educación secundaria y universitaria un 83% indicaron que se sienten seguras, frente a las personas con educación primaria que sólo el 54% de éstos se sienten seguros. En resumen en Szczyrk, se sienten menos seguras las personas con una educación primaria, que tiene una edad comprendida entre los 35-45 años y un poco más inseguras las mujeres.



La segunda pregunta realizada era la siguiente “¿Ha sido víctima de algún delito en los últimos 5 años?”. Como podemos ver en el gráfico la mayoría de las personas que fueron entrevistadas [81%] respondieron “no”, y casi un quinto [19%] respondieron que “si”.

Aquí la división de sexo favorece a las mujeres, en el grupo de las mujeres [55 personas] había un 3% menos de víctimas que en el grupo de hombres. Este dato resulta curioso pues las mujeres declararon que se sienten un poco menos seguras en Szczyrk que los hombres. Viendo la división de los grupos por edad, se puede advertir que hay más víctimas entre las edades de 35-45 años [25%] y entre los 45-65 años [38%] de esta división también se deduce que las personas mayores de 65 años nunca han sido víctimas de un delito; estos datos están convenidos con el sentimiento de percepción de seguridad realizada en la pregunta anterior. Nos encontramos, también, una situación parecida en la división realizada en cuanto a nivel escolar puesto que había más víctimas en el grupo de educación primaria [38% frente 16% en secundaria y 17% en universitaria].

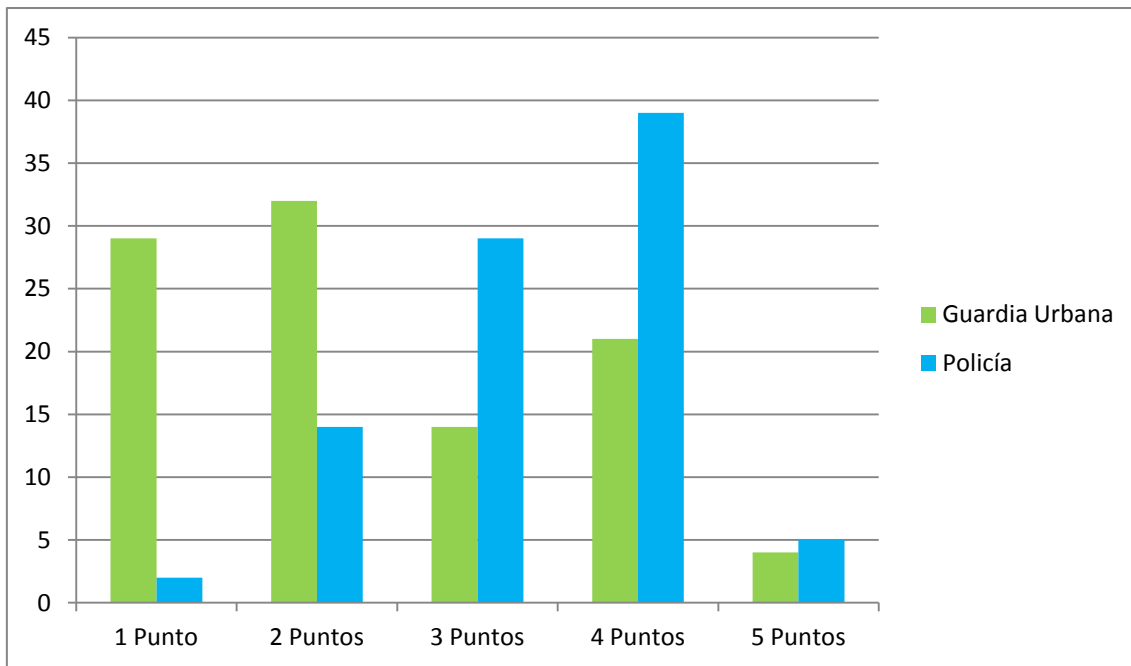


La tercera pregunta se refería a la percepción de seguridad desde que no hay policía local. Un 88% de las personas encuestadas no vieron ninguna diferencia, un 7% se siente menos seguras y un 5% más seguras. Sorprendente es ese cinco por ciento, cuya respuesta nos dice que se siente más seguros; puede entenderse la respuesta ya que en las tres ciudades, las personas motivaban esta respuesta por la falta de cumplimiento de los deberes policiales, perturbación del orden público o cambios, como aumento de policía en lugares donde la policía local no era capaz de mantener la seguridad.

Las respuestas a estas preguntas son merecedoras de una especial atención pues son las respuestas más extremas en cuanto a la percepción de seguridad. Además las repuestas a estas preguntas conllevaron una división en cuanto a sexo ya que de las personas entrevistadas se sienten menos seguras las mujeres (un 9%), en la cara opuesta nos encontramos al género masculino, con un 0% que sienten menos seguros, un 11% de los hombres y un 4% de las mujeres se sienten más seguras desde que se elimino a la guardia urbana.

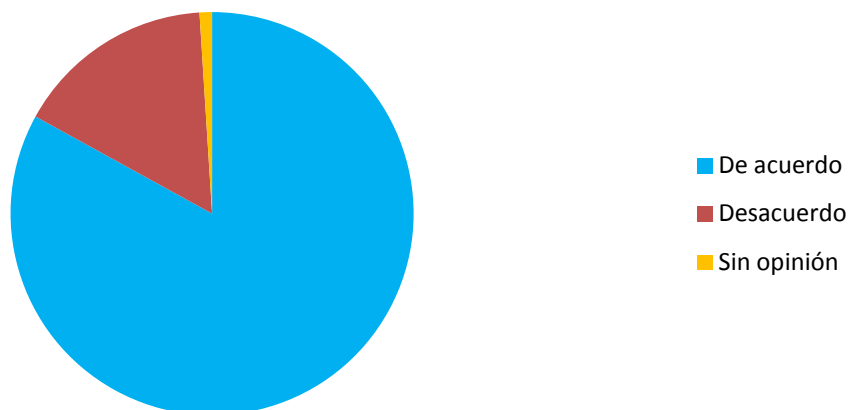
En los diferentes grupos de edad se podía percibir, frente a la media, un aumento de las respuestas “menos seguro”, un 100% más en el grupo de 18-25 años; y un aumento de 400% en el grupo 35-45 años. Por el otro lado las personas que se sienten más seguras desde que no hay policía local también es el grupo de 18-25 años (aumento por 128%) a la vez en este grupo habían menos respuestas “igual”, aquí se notó una reducción de un 16% frente la media. Las personas que no notaron la diferencia son sobre todo el grupo de 65 años y más, donde el 93% indicó que no notó diferencia, el 0% que la situación ha empeorado y justo la media el 7% que la situación ha mejorado.

Para la última división nos centramos en el nivel educativo, esta división nos muestra que si bien las personas con educación universitaria se sienten seguras, sólo estas notaron la diferencia a peor o a mejor desde que no hay policía local. Aquí podemos ver un aumento de un 320% en este grupo en su respuesta de sienten “menos seguros” y un 86% que se sienten “más seguros”. Las personas que indicaron que la situación ha empeorado son mujeres con educación universitaria.



La penúltima pregunta es la valoración de la guardia urbana y la policía nacional. Se puede ver qué guardia urbana obtenía más puntos 1 y 2 y policía nacional 3 y 4. La nota general de guardia urbana es 4,8 sobre diez y 6,8 la policía nacional, si su nota fuera en el sistema escolar y la sociedad de Szczyrk fuera el profesor que valora a dos alumnos, la guardia urbana suspendería y la policía nacional simplemente aprobaría. Hay que observar que las notas y la valoración también se deriva frente a la división de sexo, educación y grupo de edad. Las mujeres suelen ser más críticas tanto con la guardia urbana [mujeres 4,5; hombres 4,9] como con la policía nacional [mujeres 6,5; hombres 7,0]. Más dispares son los resultados en la división por nivel educativo frente a los dos cuerpos de seguridad, las personas que más valoran a la guardia urbana son las personas con educación universitaria [4,9] dando el 100% de las veces la nota más alta que la media, pero frente a la policía nacional las personas con educación primaria [primaria 5, universitaria 6,2] son más críticas. La guardia urbana es la peor valorada entre las personas de 45-65 años [3,4] y mejor entre los jóvenes de 25-35 años [5,6]. En el caso de la policía nacional la situación es muy diferente, aquí la puntuación más alta es dada sobre todo por las personas mayores 65 años y más [nota 8].

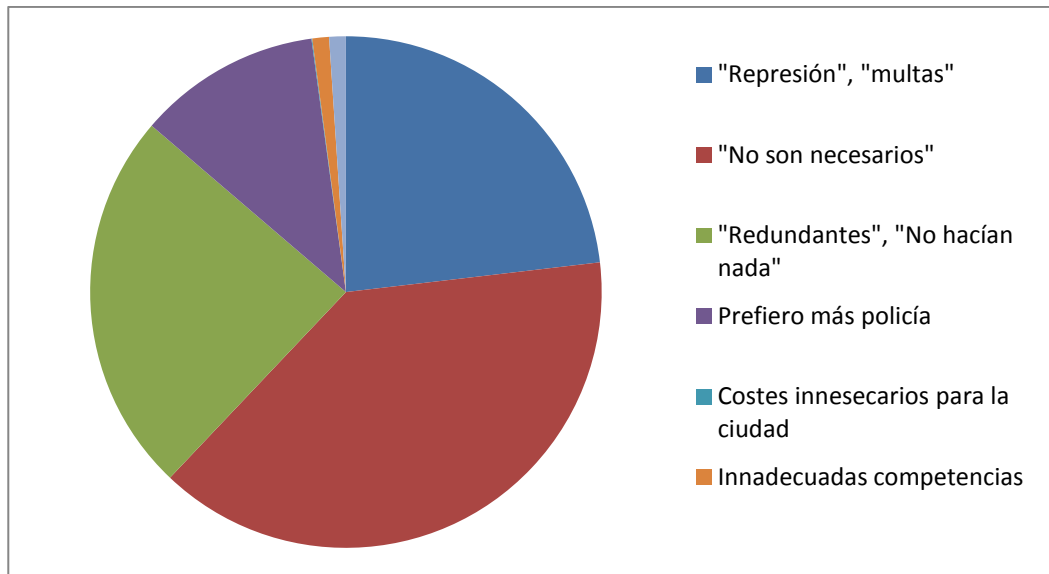
### ¿Estás de acuerdo o desacuerdo con eliminación de guardia urbana? De acuerdo/ desacuerdo, ¿por qué?



La última pregunta es “¿Estás de acuerdo o desacuerdo con eliminación de guardia urbana? De acuerdo/Desacuerdo, ¿por qué?” tiene carácter abierto y se refiere a la opinión personal de los encuestados.

La mayoría de los encuestados [83%] apoya la decisión de eliminar esta figura de seguridad, frente una minoría [16%] que discrepa. Podemos ver que tienen más apoyo entre los hombres [hombres 86%, mujeres 80%], de las personas con educación universitaria [primaria: 85%, secundaria: 81%, universitaria 87,5%] y de las personas con más edad [18-25 años: 79%, 25-35 años: 79%, 35-45 años: 50%, 45-65 años: 92% y 65 años y más: 100%]. Todas las personas que indicaron que están acuerdo o desacuerdo lo podemos ver los siguientes gráficos.

Las personas que están de acuerdo así razonaron su respuesta:

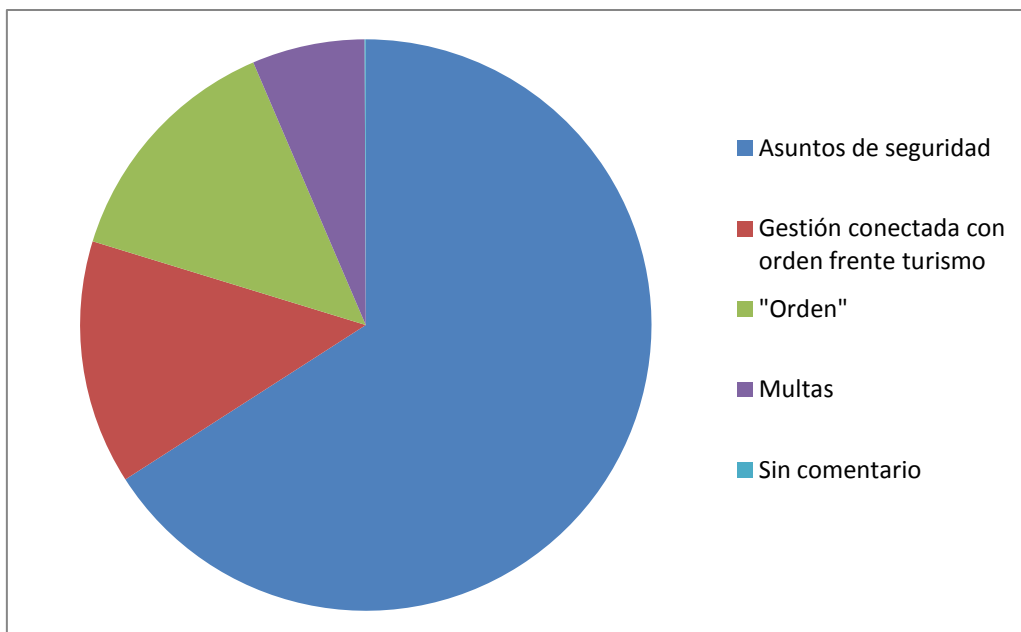


Se puede ver que hay tres grandes grupos, uno el de las personas que no ven la necesidad de la existencia de la guardia urbana [37% de todas las personas que indicaron que están de acuerdo con eliminar la guardia urbana], dos el de las personas que opinaban que la guardia urbana tenía un carácter represivo [22%] frente a los habitantes; y otro el de las personas que en su opinión la guardia no hacía nada [23%].

Hay que admitir que muchas veces estas dos últimas respuestas la población encuestada la conectaba argumentando que la “guardia urbana no hacía nada, solamente reprimía a la gente y les ponía multas por “bobadas”, no se preocupaban de los asuntos realmente importantes”.

A continuación podemos ver en el gráfico los motivos de personas que estaban en desacuerdo.





La mayoría de las personas que estaban en desacuerdo indicaron que eliminar la guardia urbana tenía un impacto negativo en la seguridad personal [62%]; otros grandes grupos eran el de las personas que veían en la guardia urbana una figura que podría ayudar en cuestiones tales como turismo, “riñas”, “turistas borrachos” [13%]; y por último el grupo de personas que en su opinión la guardia podría ayudar en cuestiones de orden [entendido en sentido amplio de orden público] [13%]. De los dos últimos grupos uno de ellos era el de las personas que opinaban que las sanciones como las de “mal aparcamiento” tenía un impacto positivo; y el otro grupo era de las personas que no dieron respuesta [los dos grupos por 6%].

### 2.3 Chrzanów

Chrzanow (pl. Chrzanów) eliminó su guardia urbana en el año 2007, es una ciudad situada en la región de la Pequeña Polonia, de población eminentemente rural y habitada por 49145 personas, dentro de ellas casi 48% son hombres [23506] y más de un 52% las mujeres [25639]. En 2011, según los datos del censo público, el desempleo era de un 7,4% y los ingresos de la ciudad por cada habitante era de 3.148 zloty. En esta ciudad tampoco disponemos de la estructura de población en la división de nivel educativo.

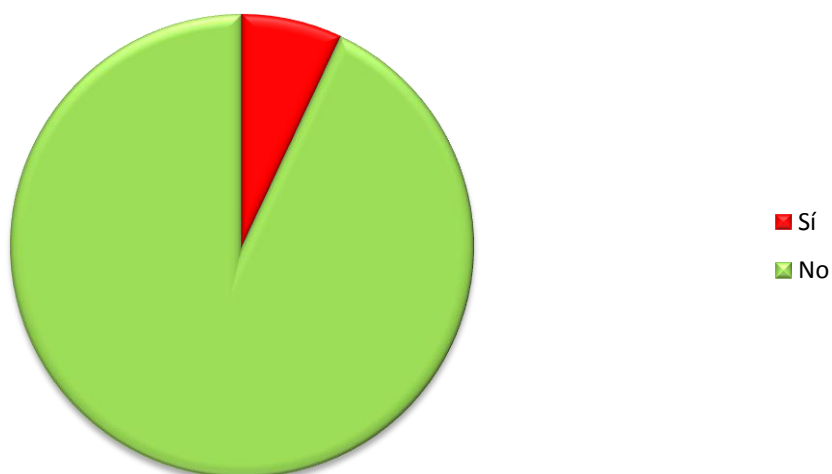
Las personas encuestadas en Chrzanów fueron cien, dentro de ellas el 47% son hombres y el 53% son mujeres. El nivel educativo en la población encuestada se presenta así: el 9% de población con educación primaria,

el 67% con educación secundaria y 24% con educación universitaria. La división por edad nos muestra que un 13% de los encuestados se encuentran en la franja de edad entre los 18-25 años, un 28% entre los 26-35 años, un 16% entre los 35-45 años, un 28% entre los 45-65 años y un 15% entre los 65 años y más.



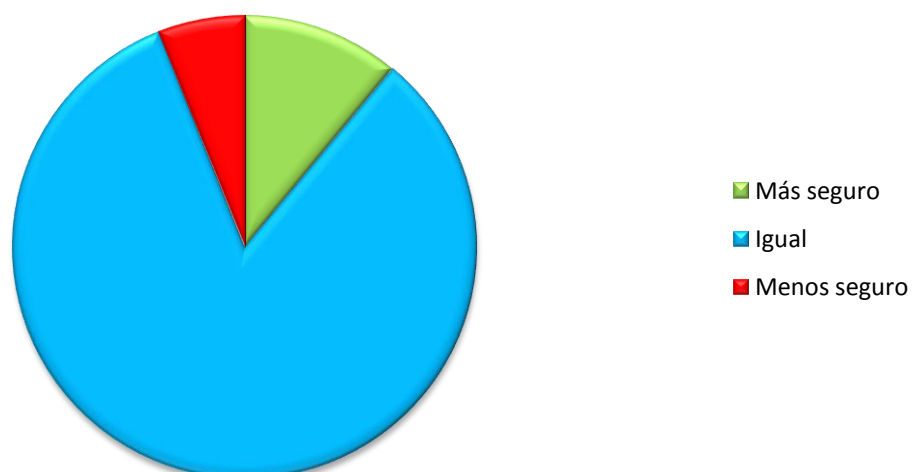
En Chrzanów, a la primera pregunta, el 70% de los encuestados ha respondido que se siente seguro, el 25% que “no” y 5% no sabía contestar a la pregunta. Mientras tanto la falta de seguridad se demuestra igual para los dos sexos [25%], el sentido de seguridad se diferencia un poco, sorprendentemente, aumentando en el caso de las mujeres [71% frente 68% para los hombres]. La división por el nivel educativo no da sorpresas, las personas con una educación más alta se sienten más seguras [67%, 69%, 75%]; justamente lo contrario en la división por edad, aquí el grupo que se siente más seguro son las personas que se encuentran en la edad de los 45-65 [82% de las personas se sienten seguras] y menos seguras en la edad de 18-25 [54%].

## ¿Ha sido víctima de algún delito en los últimos 5 años?



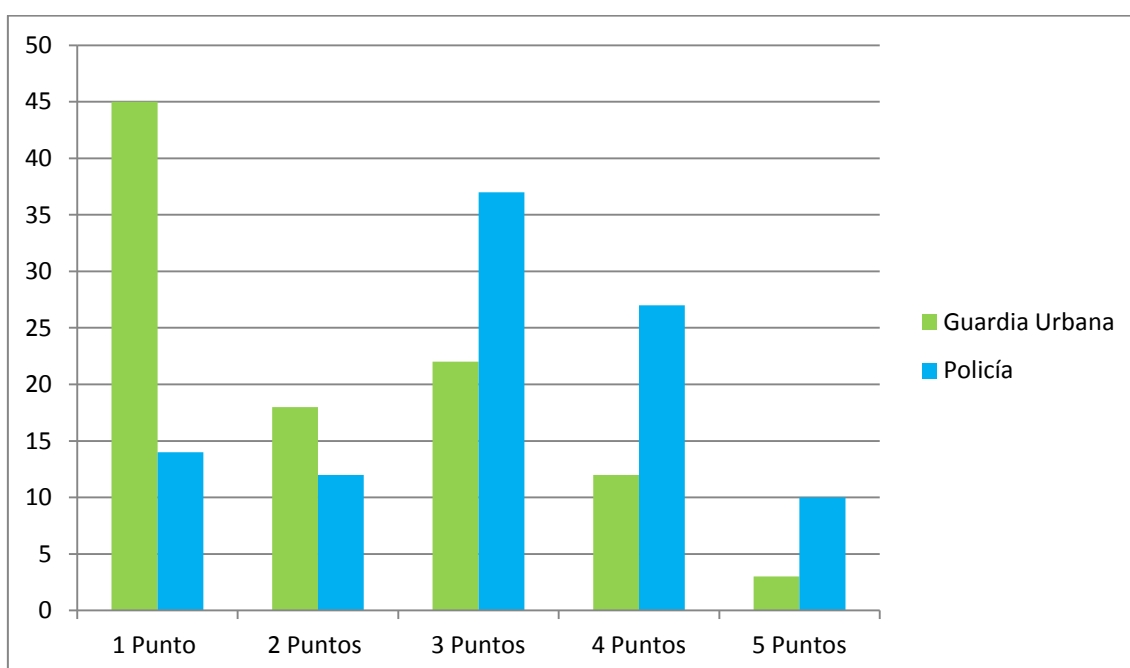
A la segunda pregunta, la mayoría de las personas [93%] respondieron que no fueron víctimas de ningún delito. Aquí como en el caso de Szczyrk de los dos géneros, son los hombres quienes sufrieron más delitos [9% de todos los hombres] frente a las mujeres [6%]. Mirando los rangos de edad sólo llama la atención el grupo de 65 años y más, donde casi el doble de la media [13%] de las personas fueron víctimas de algún delito.

## Desde que no hay guardia urbana se siente:



La tercera pregunta se refiere a la desaparición de la guardia urbana, cuyos resultados nos da que la mayoría de las personas encuestadas [83%] no ve diferencia alguna en la percepción de seguridad, un 6% se sienten

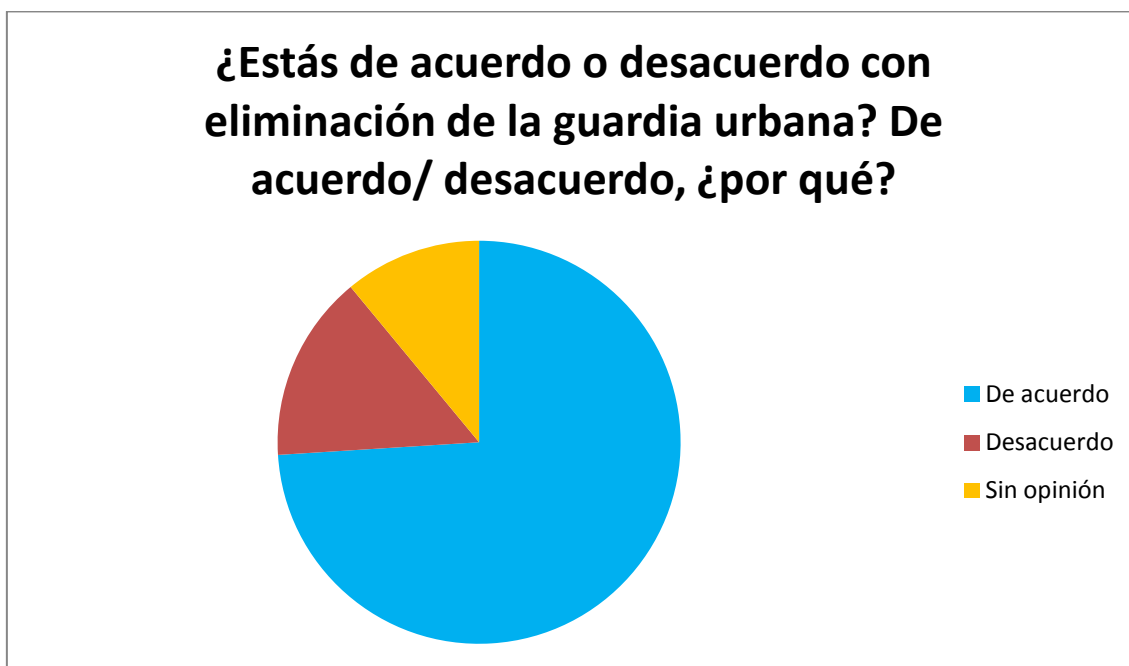
menos seguros y 11% se sienten más seguros después de la eliminación de policía local. En el grupo de edad 65 años y más, baja la media de las respuestas “igual” a un 17% frente a la media y sube en un 136% a las personas que se sienten más seguras. También las personas que se sienten más seguras desde que no hay guardia urbana son personas de educación básica, subiendo en un 200% frente a la media de un 8%. A continuación podemos observar que si el nivel escolar es más alto bajan las respuestas “más seguro” [baja por -18% educación secundaria y por -27% para la educación universitaria].



En la puntuación se puede ver –al igual que en la ciudad anterior– que la Guardia Urbana obtiene una puntuación más baja que la policía nacional. Si fuera en el sistema escolar la guardia urbana recibiría una nota de 4,2 y no aprobaría mientras que la policía nacional aprobaría con una nota de 6. En el caso de Chrzanów ambos sexos dieron la misma nota para la guardia urbana y un poco más alta para policía nacional [6,2].

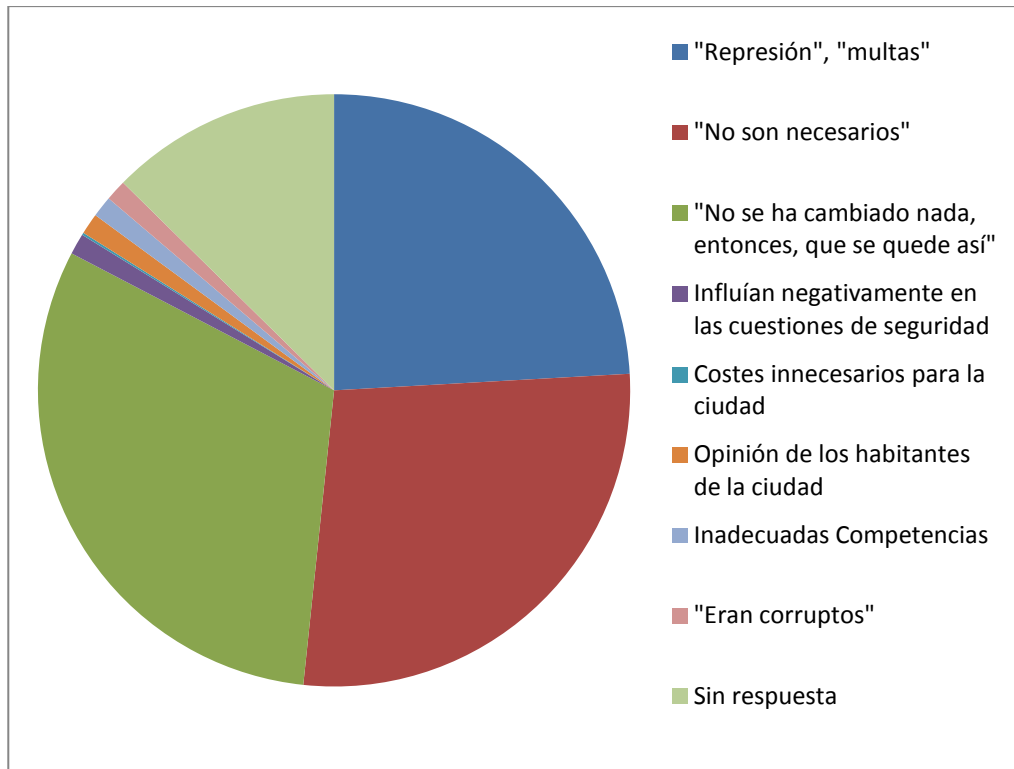
La misma situación ocurre en el grupo de nivel educativo, donde los tres grupos están de acuerdo sobre la nota de la guardia urbana [4,2] y se diferencian frente la nota de policía nacional [educación primaria 6, educación secundaria 6,2, universitaria 5,8].

Incluso las notas por la división frente diferentes grupos de edad son bastante coherentes para el caso de guardia urbana, con excepción del grupo 35-45 que ha dado una nota de 3. El caso de la policía está más diversificado y podemos ver la analogía en los grupos de edad más altos que dan la nota más elevada a la policía [18-25 años: 5; 25-35 años: 5,4; 35-45 años: 6,2; 45-65 años: 6,4; 65 años y más: 7,6]. Estos datos nos revelan una información de que los jóvenes, en general, confían menos en los cuerpos de seguridad nacional.

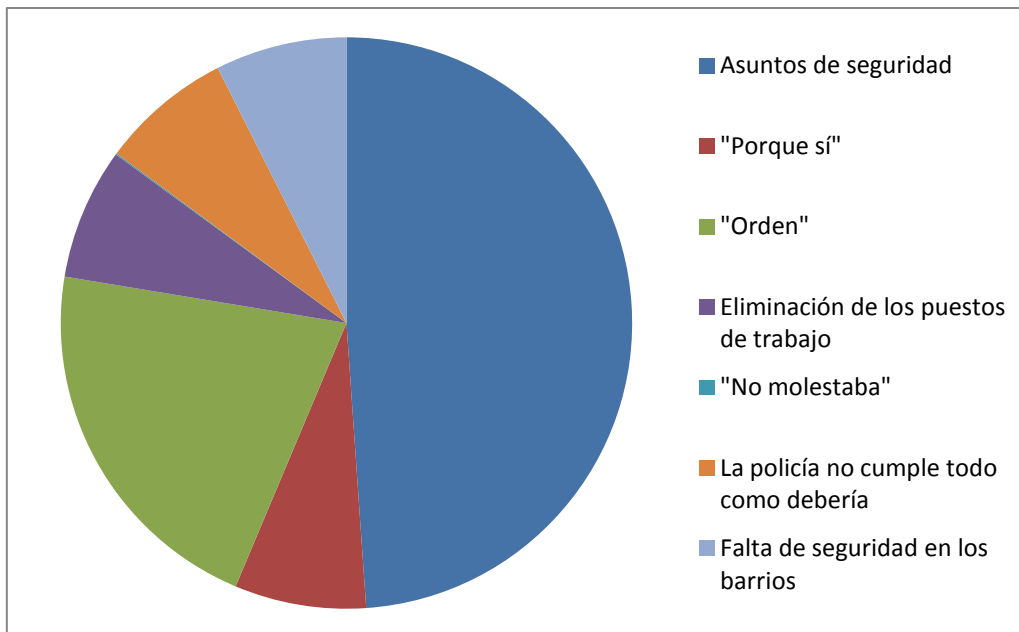


El 74% de todos los encuestados estaban de acuerdo con la decisión política de eliminar la guardia urbana, un 15% en desacuerdo y un 11% de las personas encuestadas no tenían opinión en este asunto. Los hombres solían estar aún más de acuerdo que las mujeres [80% los hombres y 70% las mujeres]. El nivel más alto de conformidad se podía ver en el grupo con educación universitaria [83%] y en los grupos de edad entre los 35-45 años [81%] y 65 años y más [86%]. En el grupo de personas que no están de acuerdo, se puede observar un aumento en las personas con educación secundaria [18% de todas las personas en este grupo de edad] y una disminución en las personas con educación universitaria [10%]. También se puede ver una semejanza en los diferentes grupos de edad: las personas más jóvenes votaban más “no” frente a la media de las personas mayores. [Aumento o disminución en tantos por cientos frente la media,

18-25 años: +53%, 25-35 años; + 66%, 35-45 años: -60%, 45-65 años: -33%, 65 años y más: -53%].



Las personas que estaban de acuerdo argumentaban su respuesta sobre todo en estos cuatro grandes temas: represiones desmesuradas [21%], opinión de que no ha cambiado nada [27%], opinión de que la guardia era redundante [24%] y gastos innecesarios en el presupuesto de la ciudad [11%]. También nos aparecen nuevas categorías entre ellas la “corrupción” que estaba relacionada con el caso antes mencionado en esta ciudad.



En la otra cara de la moneda tenemos a las personas que disientían con la eliminación de guardia urbana, entre ellos los grupos más grandes eran el de las personas que relacionaban la eliminación de la guardia urbana con la falta de seguridad [46%] u orden público [20%]. Pero también nos aparecieron nuevas categorías como la falta de seguridad en los barrios [7%], la eliminación de los puestos de trabajo [7%] o la opinión de que la policía no cumple todo como debería y necesitaba ayuda [7%].

## 2.4 Żory

Zory (pl. Żory) eliminó su guardia en el año 1999, es una ciudad de 62110 habitantes con cultura silesiana, donde el 18,5% de sus ciudadanos/as se declara con identidad silesiana y en la parte de la subregión del sur este porcentaje sube hasta el 40% de la población. Según el censo público los datos de desempleo del año 2011 era 10,0% y los ingresos por habitante eran de 3545 zloty. El censo público de datos generales nos da información sobre la estructura de edad de la población. La población entre 0-19 años son el 21%, entre 20-25 años es del 9%, entre 25-35 años el 20%, entre 35-45 años el 13%, entre 45-65 años el 31%, y entre 65 años más de 9%.

La estructura del nivel educativo se mide a partir de los trece años y los resultados obtenidos son: en educación primaria un 21%; en educación secundaria un 65% y en educación universitaria un 14%.

La población encuestada es de cien personas, dentro de la cual 42% son hombres y 58% mujeres; sólo un 2% de las personas tienen educación primaria, 57% educación secundaria y 41% educación universitaria. La población se divide en diferentes grupos de edad, lo que nos muestra que hay bastante población entre los 18-25 años un 21%, después un 30% entre los 26-35 años, un 20% entre los 35-45 años, un 22% entre los 45-65 años y un 7% de personas 65 años y más.

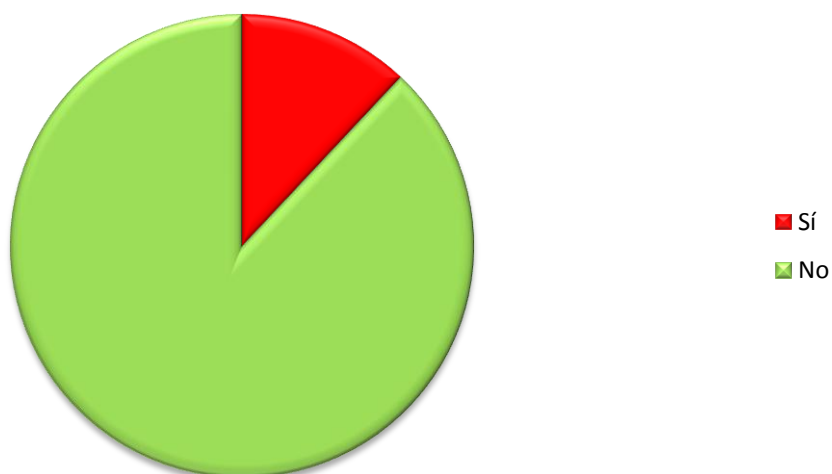


En la primera pregunta el 90% de la población encuestada ha respondido que se siente segura en Żory frente 10% que tienen una opinión contraria. Los grupos de edad que se sienten más seguros son: 18-25 y 45-65 años los dos representan un 95% frente al otro 5%. El grupo que se sentía menos seguro era el de 65 años y más, un 85% declararon que se sienten seguros y 15% que “no”. La división en cuanto a edad nos revela sugerentes resultados y además en todos los grupos con resultados bastante coherentes.

Resumiendo se sienten menos seguras las personas mayores y un poco más los hombres que las mujeres.



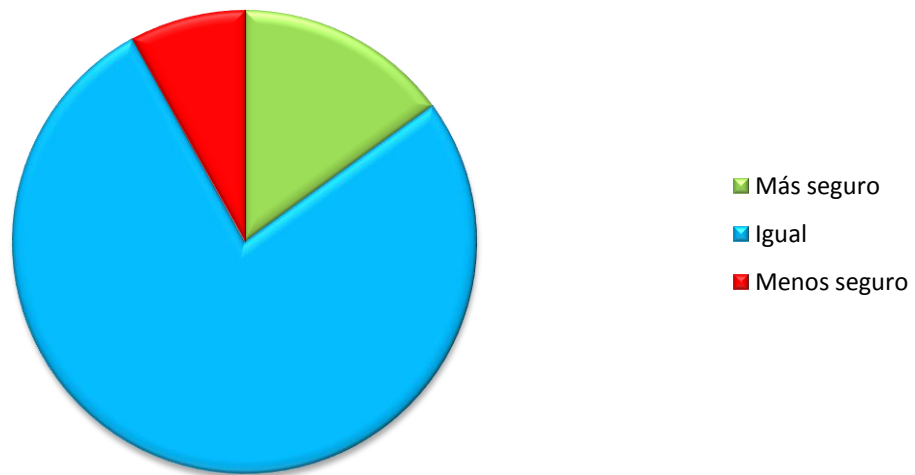
## ¿Ha sido víctima de algún delito en últimos 5 años?



A esta pregunta el 83% ha respondido que no ha sido víctima de ningún delito en los últimos 5 años y 17% que "sí". Preguntados por sexos los datos varían, había más respuestas entre las mujeres [17%] que eran víctimas de algún delito que los hombres [5%]; (en esta situación se da el caso contrario que con las ciudades anteriores). También aparecían más víctimas entre los grupos de edad entre los 25-35 años [20%], entre los 45-65 años [13%] y 65 años y más [14%]. Aquí podemos observar que hay una clara vinculación con la edad.

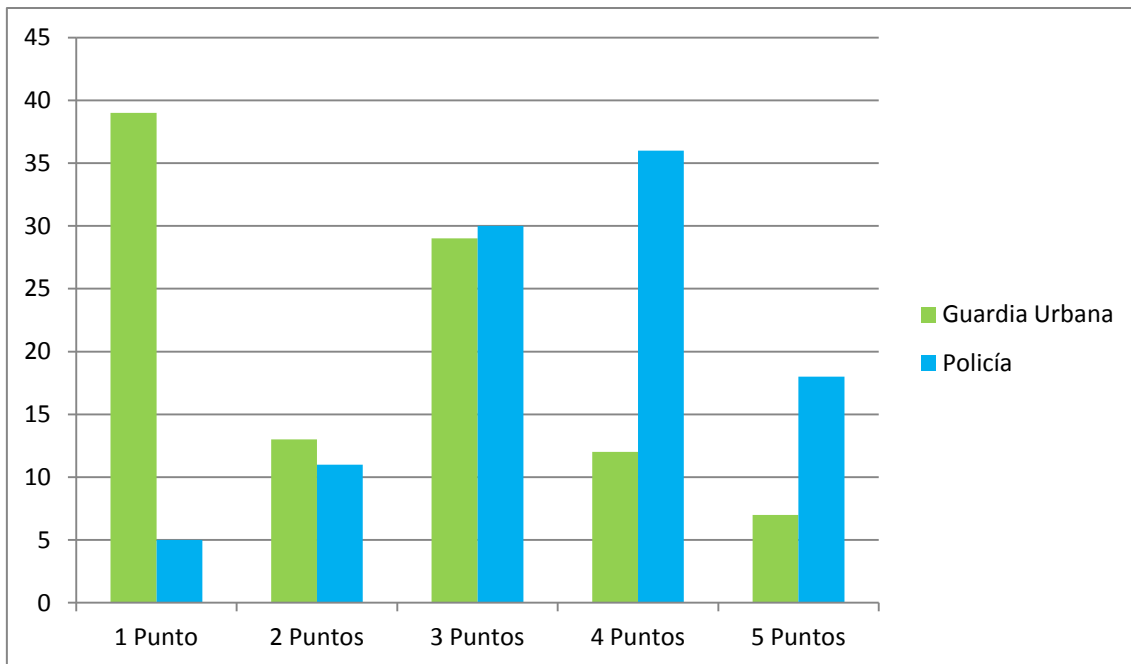
Las personas con educación básica no dieron respuesta alguna, las personas con educación secundaria indicó un 9% y con educación universitaria 17%.

### Desde que no hay guardia urbana se siente:

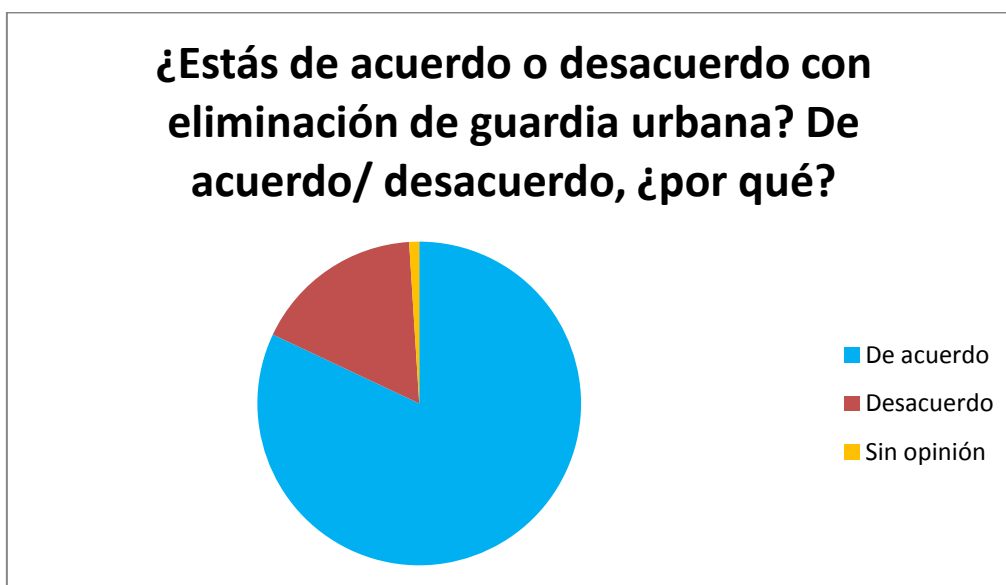


El 77% de las personas a las que se les realizó esta pregunta respondieron que no vieron ninguna diferencia desde que no hay guardia urbana; para el 8% la seguridad se ha empeorado y para 15% se ha mejorado. Realizada la pregunta a ambos sexos, un 7-8% indicaron respuesta positiva, sobre todo los hombres (un 24%) que indicaron que la situación ha mejorado, es decir, un 60% más que la media.

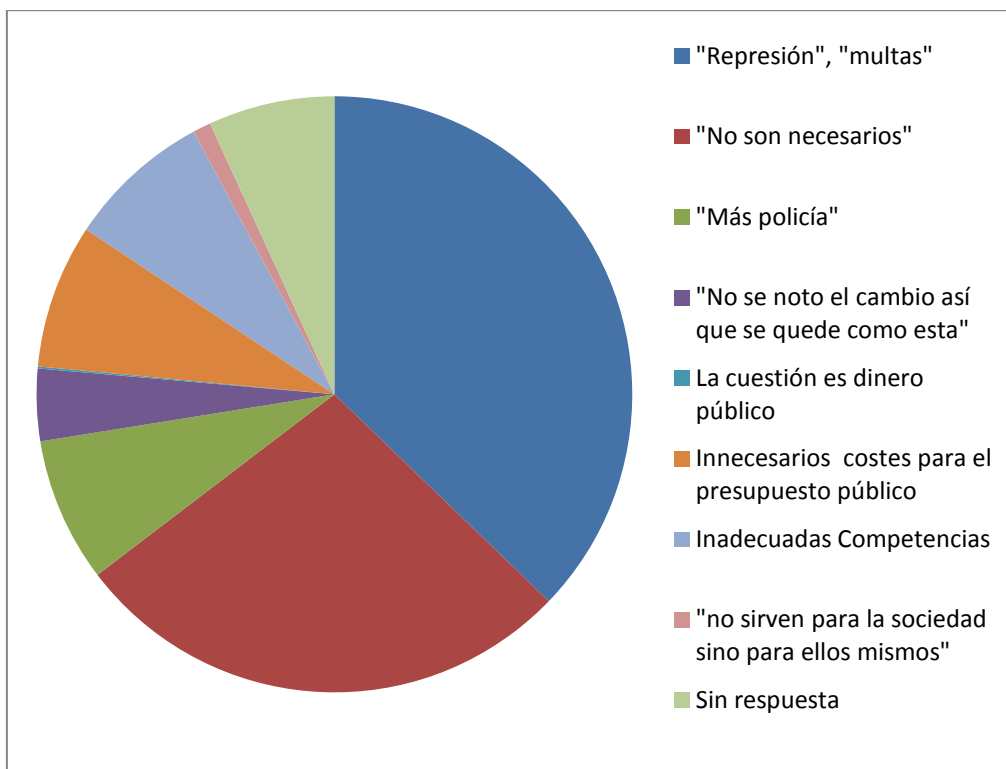
También el aumento lo podemos ver en el grupo de 25-35 años donde un 23% indicó que se siente más seguro ahora, lo que ha aumentado la media en más de un 50%. Por otra parte las personas que percibieron que la situación ha empeorado son las personas de 45-65 años representando un 14%, es decir un 75% más alto que la media.



En esta ciudad, el escenario se repite, la guardia urbana recibe menos votos que policía nacional, dando una media para guardia urbana de un 4,7 y de un 7 para la policía. Para las dos formaciones las notas más altas fueron dadas por parte del género masculino, aunque la diferencia es más notable en el caso de policía nacional [hombres 8,2 mujeres 6,2]. También se puede ver alguna analogía frente diferentes grupos de edad, las personas mayores pertenecían al grupo que ha dado una nota más baja a la guardia urbana [nota 4] y más altas para policía nacional [nota 9], por el contrario los grupos más jóvenes solían dar las notas más altas a la guardia urbana [18-25: 6,6].

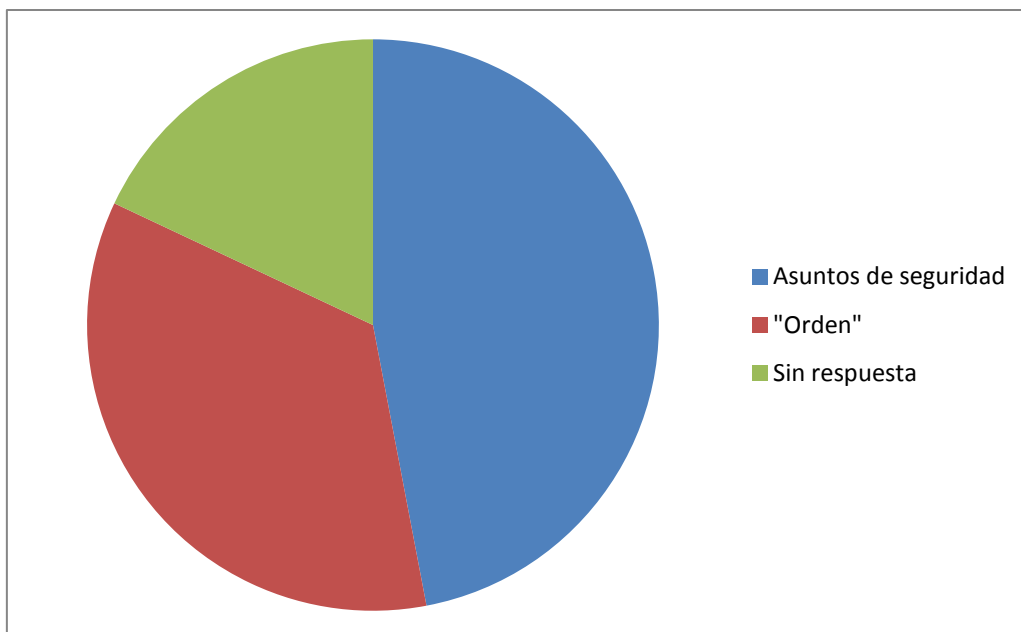


El 82% de los encuestados respondieron que están de acuerdo con la decisión de eliminar la guardia urbana, frente 17% de los encuestados que opinaban de forma contraria. Por encima de la media estaban de acuerdo los hombres [hombres 90%, mujeres 75%] y la gente mayor [18-25 años un 67%, 65 años y más un 85%] y más en desacuerdo las mujeres y las personas jóvenes [18-25 años un 33% mientras las personas de 65 años y más, sólo un 14%].



Comparando la ciudad silesiana con otras ciudades se puede percibir un aumento de la percepción de represión por parte del cuerpo de seguridad local [38%].

La segunda respuesta sigue siendo de la opinión que la guardia urbana es un cuerpo innecesario [28%], pero también nos aparecen nuevas categorías como, “la guardia urbana no sirve para la sociedad sino para ella misma” (La más destacable de las respuestas obtenidas de los encuestados). Resulta interesante, que los hombres más jóvenes o mayores son los que más perciben la represión por parte de la guardia urbana.



La población que discrepaba con la eliminación de la guardia urbana se ha dividido en tres grupos, de los cuales dos justifican su desacuerdo y un tercero no encuentra justificación alguna a su desacuerdo. Los dos grupos que justificaban su desacuerdo -ya se podían observar en las ciudades anteriores- lo hacen con los siguientes motivos: asuntos de seguridad [47%] y de orden público [35%].

## 2.5 Bytom

Como ciudad de control se ha escogido Bytom, ciudad situada en la región de Silesia y cuya población está compuesta por diferentes grupos étnicos, entre ellos, población de las antiguas periferias polacas, población del centro de Polonia y autóctonos silesianos.

Según los datos parciales del censo público, en la actualidad en Bytom residen más de 173000 personas (90000 y 83000 hombres). Bytom forma parte de la área metropolitana de la Conurbación Silesiana, que en su totalidad está habitada por 2,2 – 3,5 millones de personas. En comparación con otras partes del Estado el desempleo en esta ciudad en 2012 era más elevado (19,9%), y la población con menos recursos vive en las ciudades fronterizas de la conurbación.

Al igual que en las ciudades anteriores, en Bytom, hemos realizado encuestas a cien personas, de las cuales cuarenta y siete eran hombres y cincuenta y tres mujeres. La mayoría de las personas, un 58%, poseían educación secundaria, un 21% universitaria o superior y otro 21% básica.

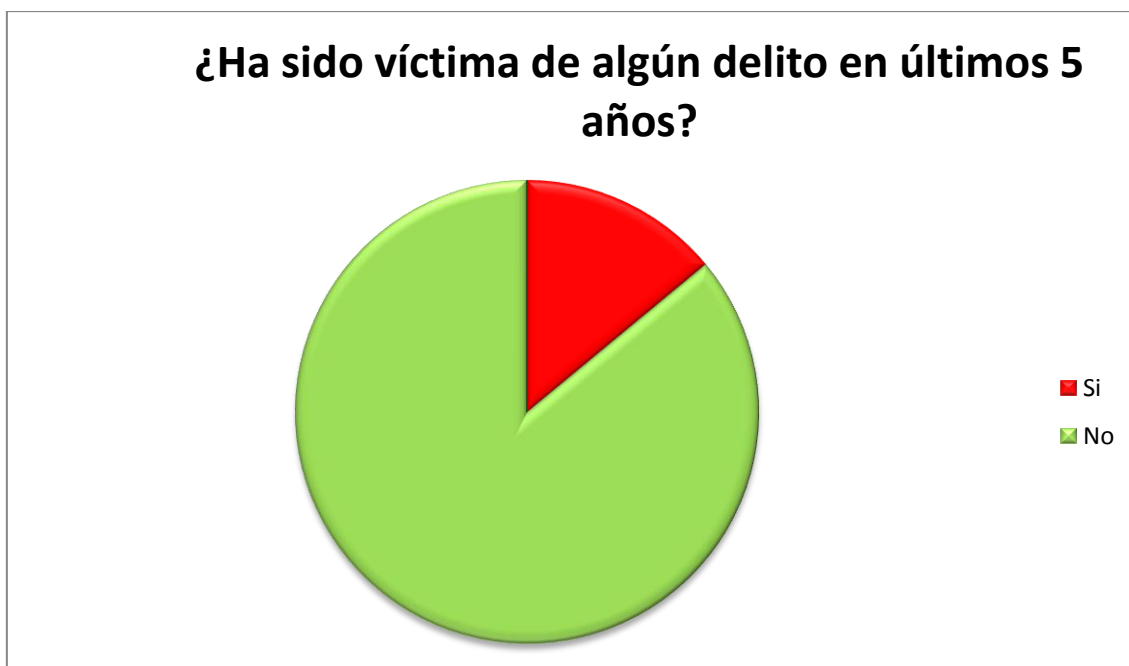
Haciendo una división entre los grupos de edad, hemos conseguido obtener datos bastantes equilibrados: entre la edad 18-25: obtuvimos 27 personas encuestadas, ente la edad de 25-35: obtuvimos 23 personas, entre los 35-45 años: 13 personas, de 45-65 años : 18 personas, y en 65 años y más: 19 personas.



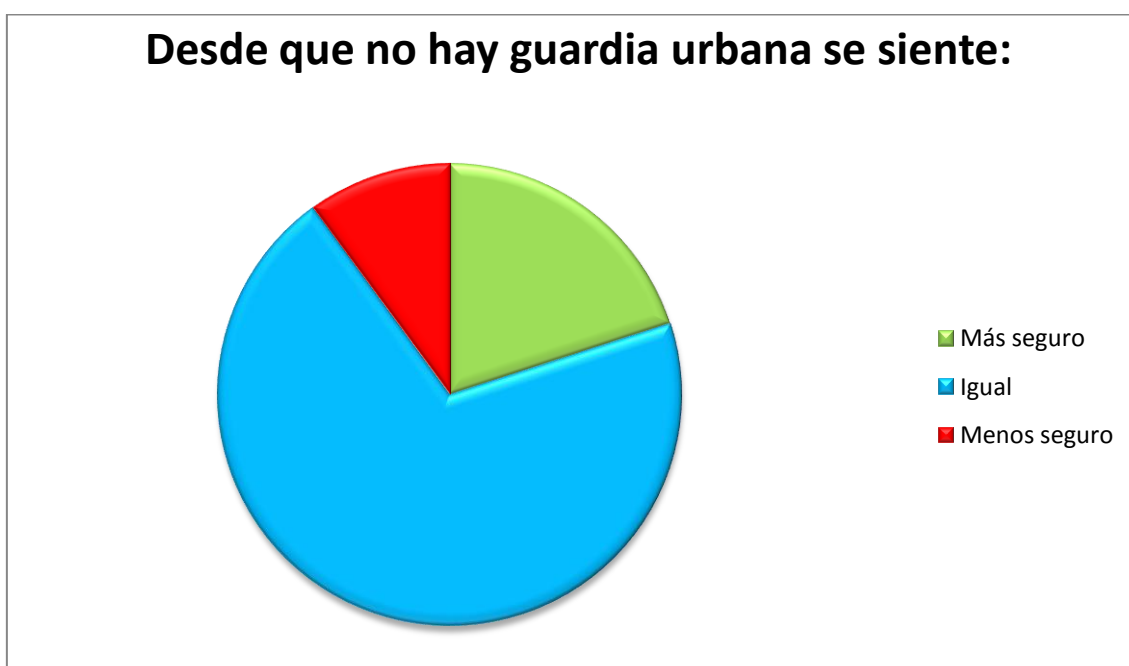
Del análisis de los datos derivados de este estudio hemos podido alcanzar diferentes resultados en relación con las ciudades anteriores, lo cual nos puede dar un atisbo de la complicada situación de la ciudad, su tamaño y su población. La mayoría de las personas respondieron que no se sentían seguras en Bytom, frente a un 40% que tenía una opinión contraria. Menos seguras se sentían las personas del último rango de edad (el 21% de los encuestados, se sentían seguro frente al 68%) y las mujeres (hombres 51% “sí” y 32% “no”, mujeres 30% “sí” y 56% “no”).

Resulta interesante la correlación surgida en los diferentes grupos en cuanto a nivel educativo, las personas con educación universitaria, en general,

se sienten más seguras frente a las personas con una educación secundaria o básica.

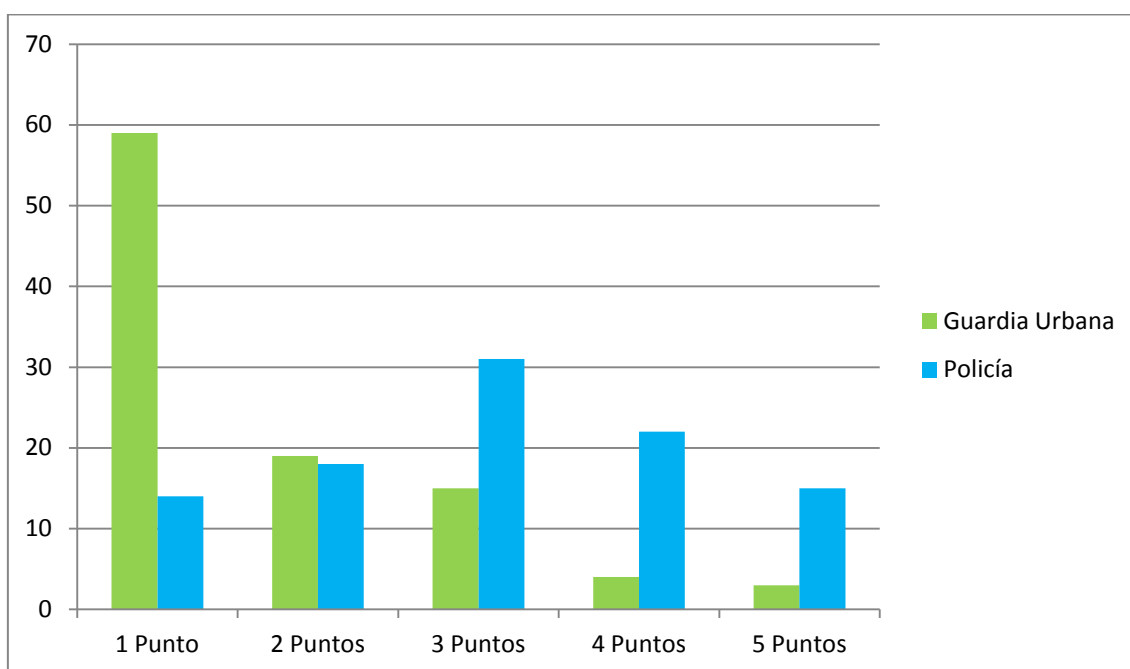


En las respuestas obtenidas a esta pregunta hemos podido observar que los resultados logrados no presentaban gran diferencia -en comparación con las ciudades objeto de este estudio- en tanto y en cuanto a nivel educativo, edad y género.



La tercera pregunta, en el caso de Bytom, se refería al futuro y nos da un resultado similar a las ciudades anteriores, se repite pues

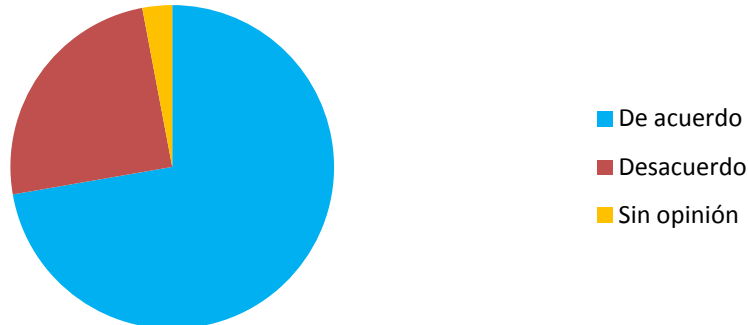
el esquema en los diferentes grupos, es decir, los hombres optaban más veces por la respuesta de la eliminación de la guardia urbana tendría un impacto positivo en la percepción de seguridad individual (hombres 27%, mujeres 13%); en cambio en las respuestas de las mujeres se infería un impacto negativo en cuanto a la percepción de seguridad (mujeres 15% frente 5% hombres). Entre las franjas de edad que veían la eliminación de la guardia urbana como una medida positiva estaban los de 45-65 años y 65 años y más, y las personas con educación secundaria o universitaria.



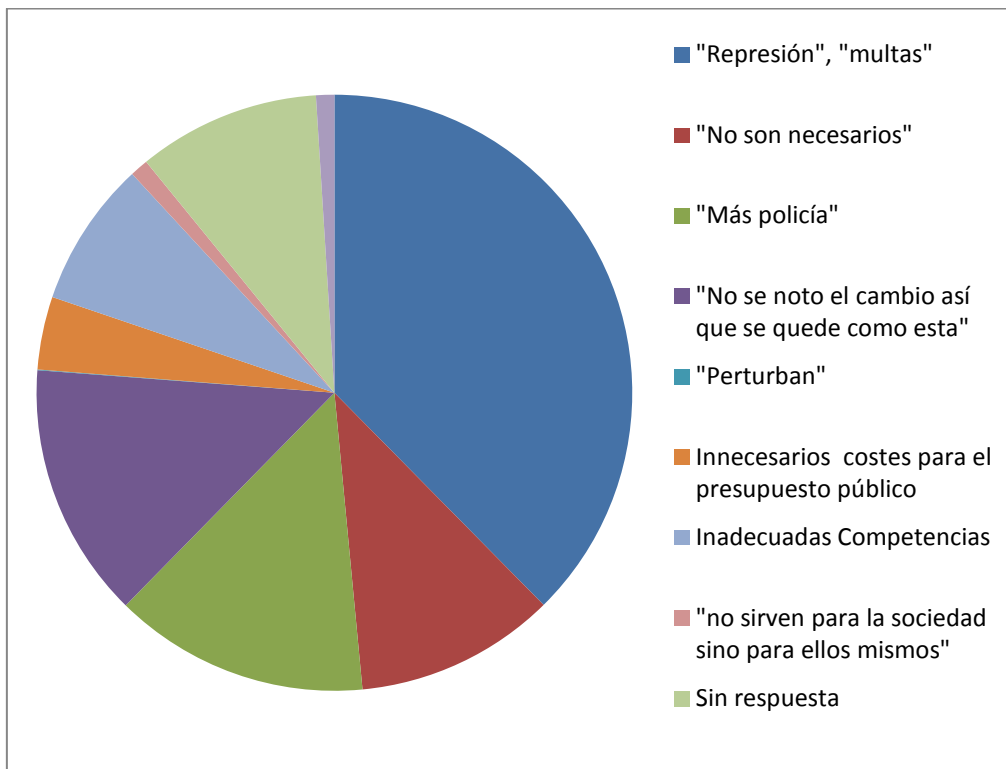
Preguntados sobre la evaluación personal de la guardia urbana y la policía obtenemos unos atractivos resultados. La policía está mejor valorada por los ciudadanos encuestados que la guardia urbana. Podemos ver notas muy bajas comparadas con otras ciudades, en este caso la guardia urbana obtiene una nota de 3,5 sobre diez y la policía de 6,1 sobre diez. Las mujeres solían dar notas más altas a la guardia urbana que los hombres y las personas con la edad comprendida entre el rango de 18-25 años otorga una nota de 4 sobre diez, frente a las personas mayores que dieron una nota 2,5 sobre diez. Aunque la nota para la policía es más alta, tampoco es muy elevada, pues este caso hubo un aumento de la media por la opinión de los hombres, de las personas con educación universitaria y el grupo de edad 35-55 años, es decir, los grupos menos vulnerables socialmente.



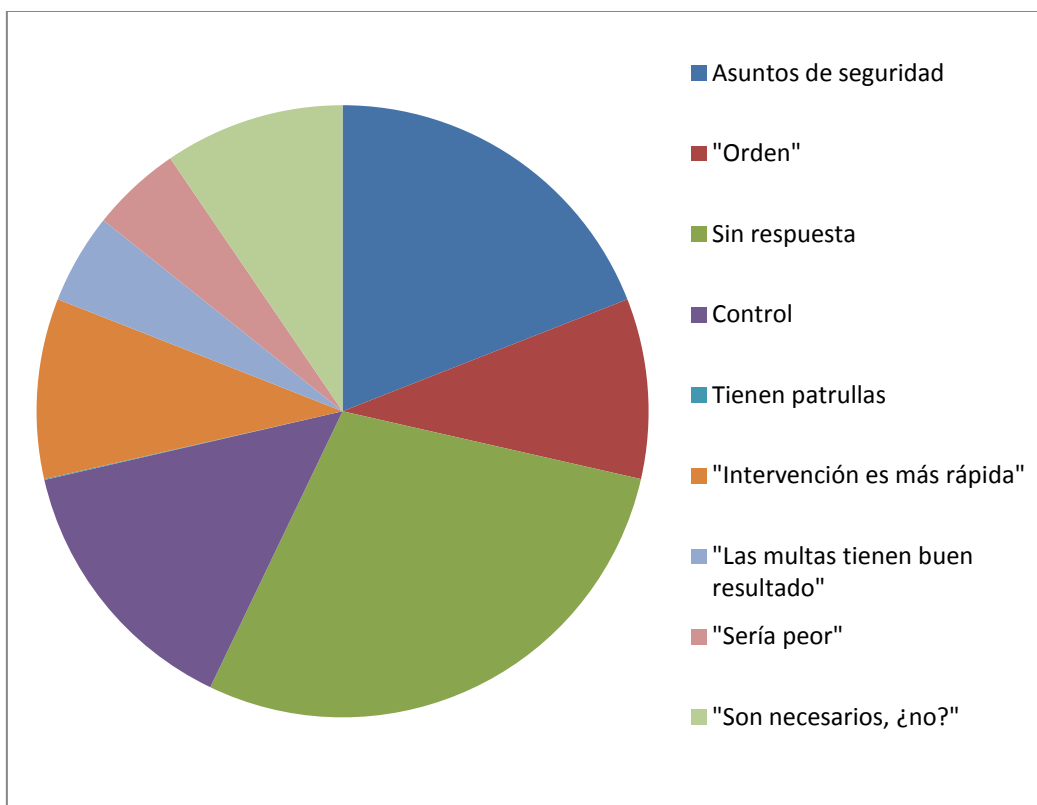
## ¿Estás de acuerdo o desacuerdo con eliminación de guardia urbana? De acuerdo/ desacuerdo, ¿por qué?



Los datos obtenidos de esta pregunta no se diferencia mucho de las ciudades anteriores, ergo en este caso podemos ver que las personas que se muestran más favorable para eliminar la guardia urbana son las personas de 65 años y más (79% de personas con 65 años y más frente la media general 73%) y menos favorable las personas de 18-25 años (en grupo de edad 18-25 años hasta 30% de las personas ha respondido que estaría desacuerdo, frente la media general 25%).



El 38% de las personas encuestadas se muestran a favor de eliminar la guardia urbana y sus respuestas están vinculadas con el carácter represivo de la misma. Sólo el 25% de los encuestados/as ven a la guardia urbana como mantenedores de la seguridad, de los cuales al 14% le gustaría que hubiera aún mas policía y el 11% está satisfecho con los cuerpos de policía que existen.



Las personas que no estaban de acuerdo con la eliminación de la guardia urbana se les pueden dividir en dos grandes grupos, el primero que no sabe cómo justificar su respuesta (24% de las personas), y el segundo que ve en la guardia urbana una posibilidad en cuanto a su función controladora.

## 2.5 Interpretación de los datos

Tomando en cuenta todos los datos obtenidos y su posterior análisis, en esta investigación podemos advertir que en muchos puntos, las opiniones dadas por las personas encuestadas fueron coherentes y se podría generalizar el caso de la problemática de los cuerpos de seguridad para toda Polonia.

La percepción de seguridad, aunque importante, no tenía influencia directa en la decisión final sobre la eliminación de la guardia urbana en dichas ciudades. Interesante resulta ver que en las tres ciudades encuestadas aparecen respuestas que nos dicen que al suprimir la guardia urbana se obtuvo un impacto positivo en la seguridad ciudadana. Probablemente este fenómeno esté vinculado con los siguientes procesos: por un lado, el aumento de contratación de policía (tomando los fondos antes prestados para el funcionamiento de la guardia urbana); y, por otro lado, el aumento del control social y los procesos sociales en sí.

Las notas para ambos cuerpos de seguridad son bastante bajas, aunque aún más bajas para la guardia urbana que recibe una nota por debajo del 50%, suspendiendo el examen frente a la sociedad civil. Las razones de ello las podemos encontrar en la última pregunta abierta donde constantemente aparecían estas cuatro respuestas: “represión”, ya que este cuerpo se encontraba en una situación de pocas competencias y aumentaba la reprimenda frente a los habitantes de los pueblos; la segunda de ellas era la opinión de que tener este cuerpo policial era innecesario, seguramente que esta respuesta aparece en las ciudades donde la población ya ha eliminado la guardia urbana y como dicen los/as polacos/as “que el mundo no se acaba ahí” e incluso la percepción de seguridad, en algunos casos, ha aumentado tras su eliminación. Las últimas dos respuestas que nos daban la población encuestada es la opinión de que la guardia urbana no “hacia nada útil” para los ciudadanos que ni cumplía sus necesidades ni sus expectativas de seguridad, es decir, no servía como el cuerpo de seguridad más cercano a los ciudadanos.

Finalmente aparece el costo que conlleva el mantenimiento de la guardia urbana, para lo que los municipios destinan más de un 5% de su PIB lo que supone un porcentaje relativamente alto para las maltrechas cuentas de las ciudades.

Bytom como ciudad de control nos ha ratificado positivamente los datos conseguidos en las ciudades estudiadas. Por lo que podemos obtener las siguientes conclusiones: que la eliminación de la guardia urbana tendría un impacto negativo relativamente bajo en cuanto a la percepción ciudadana, que sólo en un 5-20% aumentaría el sentimiento de inseguridad en la población, frente a la otra parte de la sociedad que sin la guardia urbana se sentiría igual de segura. Este caso es difícil de estimar cuantas personas se sentirían más seguras con la desaparición de la guardia urbana, pero posiblemente sea un grupo muy parecido al anterior.

Otro elemento relevante a considerar es la necesidad de la tenencia de dos cuerpos de seguridad diferentes en Polonia, como se ha podido ver la existencia de más cuerpos de seguridad puede influir en una mayor percepción de represión de los cuerpos de seguridad, por lo tanto podemos inferir, y apoyándonos en los datos obtenidos en este estudio, que la mayoría de las personas apuestan por la eliminación de la guardia urbana, y que en la mayoría de los casos únicamente es percibida como elemento de represión e ineficacia por lo que su eliminación no supone un impacto negativo en cuanto a percepción de seguridad ciudadana.

Como conclusión que se desprende del análisis cualitativo de los datos, podríamos afirmar que los cuerpos de seguridad no responden a la percepción de seguridad ciudadana e individual (y aquí tanto la guardia urbana como la policía nacional, no son vistas por parte de la sociedad como defensores de su seguridad). En este sentido, podría plantearse de una crisis de los cuerpos de seguridad, ya que son solamente vistos como un cuerpo represivo que responde a los grupos de poder, y no a las necesidades ciudadanas. Por lo tanto, queda implícita la idea de la búsqueda de medidas alternativas en el mantenimiento de la seguridad individual y social.

## VII. Conclusiones

A nivel general, existe la sensación en el imaginario social de que los cuerpos de seguridad ciudadana son necesarios para la convivencia de los seres humanos, por lo que la mayoría de la gente no cuestiona este tipo de asuntos, aceptando cada arquetipo de actuación. Sólo unos pocos se interrogan críticamente qué piensa la sociedad sobre la necesidad de tener cuerpos de seguridad y vigilancia ciudadana, y sólo éstos se plantean abrir un debate sobre qué tipo de seguridad ciudadana es conveniente.

En relación a lo anterior, este trabajo pretendió, a lo largo de su desarrollo, abordar las problemáticas señaladas y sus dimensiones complejas, desde una perspectiva de análisis crítico, sociohistórico y jurídico, a partir de diferentes enfoques teórico-conceptuales y por medio de distintos métodos de recolección de datos (estudios, encuestas, opiniones y relevamiento de sucesos). En particular, abordamos elementos vinculados con la seguridad y la sociedad, teniendo como referencia los casos acaecidos en ciudades de Polonia que decidieron prescindir de la guardia urbana.

Retomando los objetivos formulados al inicio de la investigación, los resultados obtenidos en nuestro trabajo indican que, en el caso analizado, el Estado dificulta la existencia de la guardia urbana a favor de la policía nacional, a la cual aquel le confiere la mayoría de las competencias en materia de seguridad ciudadana. Esto último, a contramano del supuesto por el cual la guardia urbana realiza labores de seguridad de mayor relevancia respecto a la policía nacional, teniendo en cuenta que la primera, en teoría, posee una visión más cercana -y de más empatía- en relación a la sociedad (lo que haría que se generara en la ciudadanía una mayor sensación de seguridad). Sin embargo, la realidad arroja un escenario diferente, en el que la guardia urbana tiene multitud de dificultades para realizar sus funciones, mismas que, en la práctica, terminan por superponerse con las de la policía nacional. En tal sentido, hemos detectado y analizado las duplicidades existentes entre la policía nacional y la guardia urbana, encontrando múltiples e innecesarios ejemplos de ellas, que, en nuestra opinión, pudieran resolverse con una detallada revisión y una efectiva supervisión de los quehaceres de ambos cuerpos, así como por medio de la creación y el establecimiento de nuevas instituciones que se ocupen de la materia.

Otro de los objetivos planteados en el trabajo estuvo dirigido a intentar identificar los motivos, razones o causas por las que nace la iniciativa de eliminar la policía local. Tal como se desprende de los datos obtenidos, y de manera opuesta a lo que podría pensarse como generalidad, el factor económico quedó relegado a un segundo plano, en detrimento de los factores políticos y sociales, estos últimos fueron los que conllevaron a la eliminación de la guardia urbana en los casos abordados y que además tendría un impacto positivo en los presupuestos municipales.

Respecto a los obstáculos encontrados en el transcurso del trabajo, vale mencionar la negativa (o los problemas) para proporcionarnos la información requerida sobre criminalidad, por parte de las administraciones de algunas ciudades.

Por otro lado, estamos en condiciones de corroborar las hipótesis de trabajo formuladas cuando diseñamos el proyecto, a saber:

1) La innecesariedad de tantas fuerzas de seguridad en la sociedad actual polaca. Este hallazgo nos ha planteado -pensando en futuras indagaciones- nuevos elementos sobre la problemática, como la búsqueda de nuevos métodos, o de nuevos sistemas alternativos, de seguridad que tendrían que nacer de la participación ciudadana.

2) La supresión de la policía local en ciudades de Polonia no tuvo un impacto negativo en la percepción de seguridad ciudadana, ni en el aumento del comportamiento punitivo (aclarando, como se mencionó anteriormente, que no hemos podido recabar la información completa sobre este asunto). Por el contrario, los ciudadanos encuestados han sido bastante coherentes en sus repuestas en cuanto a la decisión de suprimir esta figura de seguridad. Queda abierta la posibilidad de exploraciones futuras en torno a los puntos de vista y las valoraciones de los actores, aplicando una metodología cualitativa de análisis. En este sentido, vale la pena detenerse en el análisis de algunos datos relevantes, arrojados por las técnicas de recolección de información aplicadas.

Las ciudades que decidieron eliminar la guardia urbana por circunstancias socio-políticas y jurídicas, lo hicieron, por un lado, por la falta de confianza

en los cuerpos de seguridad, por el peso de esta cuestión en muchas agendas locales o programas electorales, y también por la incapacidad de estos cuerpos de mantener el orden público y la seguridad. Al respecto, resulta interesante observar la distribución territorial y el perfil de las ciudades que decidieron eliminar la guardia urbana: se trata de ciudades pequeñas y medianas, cuya población oscila entre los 1000 y los 64000 habitantes, concentrándose este fenómeno en las regiones históricas de Silesia (Alta y Baja), Pequeña Polonia y Masovia. Nos surge entonces la pregunta de por qué en las ciudades pequeñas o medianas ha sido más fácil eliminar la guardia urbana. Una posible investigación futura al respecto podría aproximarse a las posibles causas que expliquen este fenómeno, como el factor imitación o efecto dominó; o los lazos y las interacciones entre los ciudadanos de estas ciudades, así como un mayor intercambio de información entre ellos.

Si bien las ciudades que eliminaron la guardia urbana son, sobre todo, ciudades pequeñas y medianas, esto no implica que en ciudades más grandes -como lo demuestra el caso de Zielona Gora, que cuenta con más de ciento quince mil habitantes-, el fenómeno no pueda producirse. Por el contrario, su manifestación nos brinda pistas sobre lo que puede llegar a ocurrir en un futuro inmediato con el devenir de la guardia urbana en el resto del Estado. Por el momento, en un intento de explorar esta cuestión, vale retomar a Recasens y Brunet (1956: 96) cuando plantea:

*“(...) no se trataba sólo de prevenir los atentados contra la propiedad, sino de imponer una disciplina social que mantuviera a la clase burguesa como la dominante.”*

El análisis del autor refiere a que, por un lado, es en las grandes ciudades donde hay comercio y la clase burguesa es más fuerte; y, por otro lado, el grupo local de poder está más ligado a las interacciones con los empresarios.

En este marco, Polonia aparece como un Estado bastante centralizado, en el cual los intereses se defienden en la capital (Varsovia), por lo que el proceso de eliminar a la guardia urbana es más plausible.

Por lo que se puede inferir que solamente una Polonia más descentralizada puede traspasar las competencias y vinculaciones del poder al nivel regional y en consecuencia ir de una policía nacional hacia una policía regional más orientada al ámbito social, donde también exista un control más fuerte sobre ella.

La información surgida de las encuestas muestra que no hay grandes diferencias entre las pequeñas y las grandes ciudades desde el punto de vista de la sociedad y su opinión frente a los cuerpos de seguridad. No obstante, plantea cuestiones como las posibles medidas alternativas en el mantenimiento de la seguridad, que también podrían ser abordadas en futuros trabajos. Estos últimos deberían recoger las opiniones de los propios actores, promoviendo que sea la sociedad civil la que idee y participe en la gestión de la seguridad y el control de la criminalidad. Por otra parte, al aplicar la variable género, tenemos que las mujeres fueron más críticas en su valoración sobre la guardia urbana; así como en términos de nivel educativo, las personas con más nivel contaron con una mayor percepción elaborada acerca de la seguridad. Del mismo modo, una gran proporción de los ciudadanos encuestados observaron el trabajo de la guardia urbana como “liviano” o de “escasa importancia”, lo que conlleva a puntuar con baja o mala nota a este cuerpo de seguridad.

Para finalizar, me gustaría citar la representación sobre la guardia urbana que hizo un ciudadano encuestado para este trabajo, ya que, de alguna manera, refiere al eje problemático central abordado en el estudio:

*“La guardia es un aparato represivo, solo sirve para trabajar por sus propios intereses o los de otros grupos ligados al poder. Pero no los nuestros, los de la sociedad.”* (Ciudadano encuestado en Bytom)



## VIII. Bibliografía:

- Álvarez, M., 1989. El policía como agente social. En: *Policía y sociedad*. Madrid: Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, pp.257-272.
- Baratta, A., 2005. *El pensamiento crítico y la cuestión criminal*, Barcelona: Anthropos.
- Bergalli, R., 1996. *Control social punitivo*, Barcelona: Editorial María Jesús Bosch.
- Carro Fernández-Valmayor, J.L., 1989. Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. En: *Policía y sociedad*. Madrid: Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, pp. 25-48.
- Curbet, J., 1983. *Democràcia i policia*, Barcelona: Direcció General de Seguretat Ciutadana.
- Dziubek, I., Rojtek R., Biela, R., Wasilewski W., Wójcik W., 2010. Guardias Municipales, Tarnobrzeg: Tarnobus.
- Foucault, M., 2006. *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Friedberg, E., 1988. *El análisis sociológico de las organizaciones*, Montevideo: ClaeH.
- Janczewski, George H. 1972. "The Origin of the Lublin Government". *The Slavonic and East European Review* **50**.
- Kolodko G., Tomkiewicz J., 2009. *20 años de transformación*, Varsovia: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Varsovia2009.
- López-Nieto y Mallo F., 2007. *La policía Municipal*, Madrid: Wolters Kluwer España.
- López Garrido, D., 1983. *Policía y sociedad. Sobre los conceptos de orden público, Policía y criminalidad en el Estado de Derecho Madrid*: Dirección de la Seguridad del Estado, Ministerio del Interior.

- Pavarini, M., 1999. *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México: Siglo XXI.
- Recasens y Brunet A., 1956. *Policía y control social: Problemas de construcción y definición jurídica y social*, Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Recasens y Brunet A., 2007. *La seguridad y sus políticas*, Barcelona: Atelier.
- Schlemenson, A., 1987. *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*, Buenos Aires: Paidós.
- Swat T., 2003. ...Ante el dios y historia. *El libro de las víctimas del régimen comunista en Polonia en los años 1944-1956*, Varsovia: s. XII.
- Zahariadis N., 1999. "Ambiguity, time, and multiple streams."
- Zino Torraza, J., 2002. "El análisis de las instituciones y organizaciones del sistema penal: una propuesta metodológica". *Sistema penal y problemas sociales*. Tirant lo Blanch.

## REFERENCIAS DE INTERNET

- La ley de policía de 1990.

Véase

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900300179>

(acceso: 7 de febrero de 2014)

- La ley de policía de 1997.

Véase

[www.policja.pl/download/1/59555/ustawa\\_o\\_Policji\\_2\\_.pdf](http://www.policja.pl/download/1/59555/ustawa_o_Policji_2_.pdf)

(acceso: 7 de febrero de 2014)

- Decreto: 1944:

Véase

[http://static1.money.pl/d/akty\\_prawne/pdf/DU/1944/7/DU19440070033.pdf](http://static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1944/7/DU19440070033.pdf)

(acceso: 11 de marzo de 2013)

- Decreto 1945:

Véase

[http://static1.money.pl/d/akty\\_prawne/pdf/DU/1954/34/DU19540340143.pdf](http://static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1954/34/DU19540340143.pdf)

(acceso: 11 de marzo de 2013)

- Decreto 1955:

Véase

[http://static1.money.pl/d/akty\\_prawne/pdf/DU/1955/46/DU19550460311.pdf](http://static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1955/46/DU19550460311.pdf) acceso el día 11.03.2013

(acceso: 11 de marzo de 2013)

- La Ley 1983:

Véase

[http://static1.money.pl/d/akty\\_prawne/pdf/DU/1983/38/DU19830380172.pdf](http://static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1983/38/DU19830380172.pdf)

(acceso: 12 de marzo de 2013)

- Resolución 690 (1979) relativa a la declaración sobre la Policía

Véase:

<http://www.seguridadpublica.es/2010/10/principios-basicos-de-actuacion-policial-especial-referencia-al-uso-del-arma-de-fuero-por-la-policia/>

(Acceso: 4 Febrero 2014)

- Resolución 34/169 (1979) Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Véase:

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm>

(Acceso: 4 Febrero 2014)

- Análisis de NIK

Véase <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2617,vp,3299.pdf>

(acceso: 4 de febrero de 2014)

- Ministerio de Asunto Interiores, *Información sobre funcionamiento de Guardias*, 2010. Véase <file:///C:/Users/user/Downloads/Segregator1.pdf>  
(acceso: 4 de febrero de 2014)

- La ley de policía de 1990

Véase <http://prawo.legeo.pl/prawo/ustawa-z-dnia-6-kwietnia-1990-r-o-policji/art-1/?on=01.01.2013>  
(acceso: 18 de marzo de 2013)

- Periódico Regional de Zielona Gora

Véase <http://wiadomosci.onet.pl/lubuskie/w-zielonej-gorze-zlikwiduja-straz-miejska-to-mozliwe/cyrjd>  
(acceso: 4 de febrero de 2014)

- Registro de reunión de Comisión de Infraestructura de Parlamento y Comisión Territorial y Política Regional de Parlamento

Véase <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgsknr/INF-182>  
(acceso: 7 de febrero de 2014)

- Datos sobre la deuda de los municipios

Véase

[https://www.google.pl/search?q=deficyt+bud%C5%BCetowy+samorz%C4%85d%C3%B3w&ne&window=1&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ei=8zxJU5HDKOfi0AWehIG4CA&ved=0CAgQAUoAQ&biw=1024&bih=456#facrc=&imgrc=5f5oogWhnBkV5M%253A%3BStwfrURPK5M7rM%3Bhttp%253A%252F%252F4.bp.blogspot.com%252F-YF06VTwoEno%252FTi3HaWW\\_yPI%252FAAAAAAADSa%252F2PwQ5qTzK9s%252Fs1600%252Fdeficyt.png%3Bhttp%253A%252F%252Fstojeipatrze.blogspot.com%252F2011%252F07%252Fcakiem-niezy-efekt-grillowania-kucharza.html%3B855%3B537](https://www.google.pl/search?q=deficyt+bud%C5%BCetowy+samorz%C4%85d%C3%B3w&ne&window=1&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ei=8zxJU5HDKOfi0AWehIG4CA&ved=0CAgQAUoAQ&biw=1024&bih=456#facrc=&imgrc=5f5oogWhnBkV5M%253A%3BStwfrURPK5M7rM%3Bhttp%253A%252F%252F4.bp.blogspot.com%252F-YF06VTwoEno%252FTi3HaWW_yPI%252FAAAAAAADSa%252F2PwQ5qTzK9s%252Fs1600%252Fdeficyt.png%3Bhttp%253A%252F%252Fstojeipatrze.blogspot.com%252F2011%252F07%252Fcakiem-niezy-efekt-grillowania-kucharza.html%3B855%3B537)

(acceso: 5 de febrero de 2014)

- Los periódicos en versión web sobre el fenómeno de eliminación guardia urbana.

Véase [http://www.chrzanow.pl/files/likwidacja\\_strazy\\_miejskiej.wmv](http://www.chrzanow.pl/files/likwidacja_strazy_miejskiej.wmv) (acceso: 7 de febrero de 2014)

Véase [http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/likwidacja-strazy-miejskiej-bez-strazy-zyje-sie-lepiej-wszystkim\\_306001.html](http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/likwidacja-strazy-miejskiej-bez-strazy-zyje-sie-lepiej-wszystkim_306001.html) (acceso: 7 de febrero de 2014)

Véase <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,ruch-palikota-chce-brzlikwidowac-straz-miejska,86396.html> (acceso: 7 de febrero de 2014)

Véase <http://moto.wp.pl/kat,55194,title,Straze-miejskie-do-likwidacji,wid,15318669,wiadomosc.html?ticaid=1128ab> (acceso: 7 de febrero de 2014)

#### Ciudades que eliminaron guardia urbana

Véase <http://www.krksmg.pl/likwidacja-strazy-miejskich-fakty-mity-i-kity,873,art.html> (acceso: 8 de febrero de 2014)

- Datos del censo público específicos sólo de Szczyrk. Véase [http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_slaskie/portrety\\_gmin/powiat\\_bielski/gmina\\_szczyrk.pdf](http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_gmin/powiat_bielski/gmina_szczyrk.pdf) (acceso: 7 de febrero de 2014)

- Datos del censo público específicos sólo de Chrzanów. Véase [http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_malopolskie/portrety\\_gmin/powiat\\_chrzanowski/chrzanow.pdf](http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_gmin/powiat_chrzanowski/chrzanow.pdf) (acceso: 4 de febrero de 2014)

- Datos parciales del Censo Público de población 2011. Véase [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LU\\_ludnosc\\_stan\\_struktura\\_31\\_12\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LU_ludnosc_stan_struktura_31_12_2012.pdf), (acceso: 4 de febrero de 2014)

- Datos del censo público específicos sólo de Bytom. Véase [http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_slaskie/portrety\\_miast/miasto\\_bytom.pdf](http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_miast/miasto_bytom.pdf) (acceso: 4 de febrero de 2014)

- Datos de ayuntamiento de Szczyrk sobre la población. Véase <http://www.eszczyrk.pl/szczyrk/ludnosc.html> (acceso: 4 de febrero de 2014)

- La educación por la educación en la región administrativa de Silesia. Véase [http://www.efs.gov.pl/analizyraportypodsumowania/documents/analiza\\_prownawcza\\_2011.pdf](http://www.efs.gov.pl/analizyraportypodsumowania/documents/analiza_prownawcza_2011.pdf) (acceso: 6 de febrero de 2014)

- Datos del ayuntamiento de Chrzanów sobre población. Véase <http://www.chrzanow.pl/index.php?id=4674> (acceso: 5 de febrero de 2014)

- Censo público nacionalidades. Véase <http://nowagazetaslaska.eu/index.php/w-regionie/item/2079-wyniki-spisu->

z-podzialem-na-powiaty-sprawdz-gdzie-mieszkaja-slazacy acceso el día  
(acceso: 7 de febrero de 2014)

- Datos del censo público específicos sólo de Żory. Véase  
[http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_slaskie/portrety\\_miast/miasto\\_zory.pdf](http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_miast/miasto_zory.pdf) (acceso: 7 de febrero de 2014)

- Censo público de datos generales. Véase  
[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/katow/ASSETS\\_NSP2011-RAPORT.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/katow/ASSETS_NSP2011-RAPORT.pdf) (acceso: 7 de febrero de 2014)