

POLICÍA COMUNAL

CONCEPTOS,
MODELOS,
EXPERIENCIAS
Y RETOS

Ediciones Consejo General de Policía

Hacia la dignificación policial

Caracas, noviembre de 2010

Primera edición

Miembros del Consejo General de Policía

Tareck El Aissami,

Ministro del Poder Popular para Relaciones

Interiores y Justicia

Edgar Barrientos,

Viceministro del Sistema Integrado de Policía,

Rafael Isea,

Gobernador del estado Aragua

José Luis Rodríguez,

Alcalde del municipio Carrizal

Mercedes Prieto,

Representante del Ministerio Público

Larry Devoe,

Representante de la Defensoría del Pueblo

Pedro Tang,

En representación de los cuerpos de policía

municipales y estatales

José Enrique González,

En representación de los cuerpos de policía

municipales y estatales

Soraya El Achkar,

En representación de la Red de Apoyo por

la Justicia y la Paz. Secretaria Ejecutiva del

Consejo General de Policía

Compilador

Antonio J. González Plessmann

Revisión y validación

Soraya El Achkar

Fotografías

Claudia Cova

Corrección de Textos

Nayví Morles R.

Diseño Gráfico

Oscar Vásquez C

Impresión

Imprenta Cadena Capriles

5.000 ejemplares

ISBN: 978-980-7392-03-7

Hecho depósito de ley

Depósito legal:

If41520103633465;

Consejo General de Policía

Av. Urdaneta, Esq. Platanal, sede el Ministerio

del Poder Popular para Relaciones Interiores

y Justicia, piso 8. Caracas Venezuela.

Tlf. (0212) 506.1111

www.consejopolicia.gob.ve

ÍNDICE

Prólogo: Policía Comunal y Poder Popular (Ministro Tareck El Aissami)	5
Presentación: Socialismo de lo pequeño y policía comunal (Soraya Beatriz El Achkar G.)	7
Introducción (Antonio J. González Plessmann)	10
<hr/>	
CAPÍTULO I.- EL MAPA Y LA BRÚJULA: CONCEPTOS, MODELOS Y CRÍTICAS	15
Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria (Fernanda Varela Jorquera)	I.I 17
Participación Ciudadana y Policía Comunitaria. El caso de América Latina (Lolita Aniyar de Castro)	I.II 37
Policía Comunal: aportes en la búsqueda de la igualdad (Antonio J. González Plessmann)	I.III 49
<hr/>	
CAPÍTULO II.- CAMINOS RECORRIDOS: EXPERIENCIAS	57
Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina (Hugo Frühling E.)	II.I 59
Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? (Lucía Dammert)	II.II 75
La experiencia de la policía comunitaria de La Rioja (Argentina) (Alberto Montbrun)	II.III 89
La experiencia del modelo de policía comunitaria en el Uruguay (Heber Pinto Rozas)	II.IV 95
Evaluación del servicio de policía comunal de la Policía Metropolitana (Experiencia piloto en Caracas) (Andrés Antillano, Lorena Fréitez, Indira Granda y Rebeca Gregson)	II.V 99
Policía comunitaria: una guía de experiencias internacionales (David H. Bayley y Jerome Skolnick)	II.VI 111
Desarrollando el mantenimiento del orden público comunitario en Irlanda del Norte (Gary White)	II.VII 125
<hr/>	
CAPÍTULO III.- TEMAS FUNDAMENTALES: COORDENADAS PARA AVANZAR	135
La actuación policial en la prevención del delito (Josbelk González Mejías)	III.I 137
¿Un policía amigo de los niños, niñas y adolescentes? (Fernando Pereira)	III.II 145
Problemas juveniles y prevención del delito (Azun Candina P)	III.III 153
Claves para la atención y prevención de la violencia de género en el servicio de policía comunal (Martha Lía Grajales)	III.IV 163
El reto de la nueva Policía: Partir de las bases de nuestro pueblo para servirles mejor (Julio M. Fermín Salazar)	III.V 169
El conflicto: Resolución pacífica e Intervención en crisis a cargo de la policía (Geraly Ramírez)	III.VI 179

PRÓLOGO

Policía Comunal y Poder Popular

Tareck El Aissami
Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y
Justicia

Venezuela está impulsando la transformación radical de su viejo modelo policial. Parafraseando a Mariátegui, hay que decir que no es “ni calco, ni copia” de otras reformas policiales ocurridas en el mundo aunque está muy abierta a aprender, como de hecho ha aprendido de esas experiencias. La participación social en la construcción de estándares policiales es una de sus características definitorias. Tanto especialistas como no especialistas (usuarios o víctimas de la policía) han sido convocados a pensar el proceso de transformación, a ejercer la palabra, a ser protagonistas del cambio, a hacer suyas las bases normativas que orientan el trabajo policial en todo el país. Porque la participación del pueblo en la construcción de las políticas públicas no es sólo un medio para lograr legitimidad y perdurabilidad en las decisiones de Estado. Es, sobre todo, un ejercicio de la democracia profunda y socialista a la que aspiramos: aquella que reduce progresivamente la brecha entre gobernantes y gobernados; aquella que experimenta y estimula formas de aprendizaje para el autogobierno del pueblo. Hacia allá caminamos.

En ese camino de profundización democrática, una de las innovaciones del proceso venezolano de transformación policial es la promoción del servicio de policía comunal. El modelo de policía comunal que estamos ayudando a nacer se diferencia de otros modelos de policía comunitaria de los países del norte global. No sólo porque se aparta de las visiones neoliberales, que pretenden sustituir la presencia del Estado por formas privadas de seguridad o de una visión limitada de la participación de la población, como “fuente” de información o “clientela” a la que atender sino, además y sobre todo, porque acompaña y promueve el poder popular.

“¿Cómo eliminar la pobreza?», se pregunta el Comandante Presidente, Hugo Chávez, para responderse y respondernos: «dándole poder a los pobres. Esa es una consigna estratégica que debe dominar todo plan, toda acción de todos nosotros en cada ente, en cada ámbito, en cada espacio”¹. Y el ámbito policial, y de la seguridad en general, no es la excepción. El servicio de policía comunal, además de brindar un servicio de seguridad próximo a la gente y territorialmente circunscrito, promueve la organización de las comunidades populares, el diagnóstico comunitario y el análisis de los problemas de seguridad (para la reflexión colectiva sobre sus causas y efectos), la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de acciones en el campo de la prevención (lo que implica articulación con otras agencias del Estado y su protagonismo en la exigencia de derechos), la contraloría social al trabajo policial y la autoregulación comunitaria. Más organización, más conciencia de las situaciones que generan inseguridad, más conciencia de derechos, más proyectos de prevención, más control sobre las instituciones y más conciencia de los límites que debe colocarse la propia comunidad para preservar la convivencia y la solidaridad, equivale a más poder ejercido por los sectores populares y mejoras en su calidad de vida. Esa es la apuesta que estamos ensayando y a la que invitamos a sumarse a todos los cuerpos policiales del país.

.....
1 Hugo Chávez, “Taller de Alto Nivel “El Nuevo Mapa Estratégico”, 2004.

PRESENTACIÓN

Socialismo de lo pequeño y policía comunal

Soraya Beatriz El Achkar

Secretaria Ejecutiva del Consejo General de Policía

Se equivocan quienes piensan que el socialismo es solamente un modo de producción. El socialismo, al menos este que estamos construyendo para el siglo XXI es, además y sobre todo, un modo justo, solidario e igualitario de relación entre las personas y los pueblos, en todos los ámbitos de la vida. Y esto incluye el ámbito de la seguridad.

En el capitalismo, ya lo sabemos, lo más importante es el capital. Por eso la minoría capitalista tiene más poder y más estatus que el resto de la sociedad. En el socialismo, en cambio, lo más importante es lo social. Es decir, lo más importante es la gente misma, su vida digna, lograda mediante relaciones justas, solidarias, cooperativas y con un poder repartido de manera más igualitaria, tanto en el mundo del trabajo (en donde deben democratizarse los medios y las relaciones de producción, para que ello ocurra), como en sus comunidades, en su vida familiar, en las relaciones entre los sexos, en los centros educativos o religiosos, en la relación con las instituciones, en la cultura toda y en cualquier otro ámbito de la vida.

El socialismo es la permanente construcción de esas relaciones justas y democráticas, en todos los espacios de la vida colectiva. Por eso, a la par de las transformaciones del modelo económico o de la estructura del Estado, hay que construirlo en la vida cotidiana, en lo pequeño. Es aquí en donde entra el servicio de policía comunal.

El servicio de policía comunal es próximo a la comunidad y predominantemente preventivo². Eso implica que, junto a la comunidad, descubre y analiza las múltiples injusticias que hacen que nuestros jóvenes se vinculen con hechos delictivos; y estimula la búsqueda de proyectos de solución (que atacan las causas), en los que se articula la comunidad con diversas instituciones del Estado. Cada una aportando según su mandato específico. Ahí en donde una injusticia puede ser revertida, está naciendo el socialismo.

El servicio de policía comunal promueve relaciones de poder más igualitarias. Por eso estimula que la comunidad se organice para autoregular su propia convivencia, para que sea protagonista de proyectos de prevención de la inseguridad, para exigirle a todas las instituciones (incluyendo a la propia policía) que mejoren su desempeño en materia de prevención y control de la seguridad. La policía le rinde cuantas a la comunidad sobre su trabajo, la acompaña en sus luchas por mejorar su vida, no la manda, ni la dirige, ni la violenta. Ahí en donde las relaciones de dominación son sustituidas por relaciones de autoridad compartida, está naciendo el socialismo.

El servicio de policía comunal usa la fuerza, en caso de necesidad, para proteger a los débiles, las personas víctimas del delito. Ahí en donde una mujer es puesta a salvo de un hombre maltratador y acompañada en su denuncia, con apoyo emocional; ahí en donde un joven es protegido de ser

.....
2 Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, artículo 47.

robado en la calle y es detenido el responsable; ahí en donde se evita que un conflicto entre vecinos sea resuelto de manera violenta y es estimulado el diálogo, está naciendo el socialismo.

Ese es el modelo de policía comunal que el Consejo General de Policía viene impulsando. Estamos experimentando y aprendiendo, junto a miles de policías y comunidades. Este libro se propone como un aporte al debate sobre la búsqueda permanentemente de claves que nos permitan lograr una policía que, en su trabajo cotidiano, esté al servicio de relaciones sociales signadas por la igualdad, la justicia, la cooperación y la solidaridad. Una policía para el socialismo de lo pequeño.

Estamos venciendo!

INTRODUCCIÓN

Antonio J. González Plessmann
Compilador

Venezuela está en la búsqueda de un modelo propio de servicio de policía comunal. Un modelo que comparta algunas de las claves generales de los modelos de policía de orientación comunitaria³ pero que, al mismo tiempo, profundice las líneas constitucionales vinculadas con el estímulo a la democracia participativa y el poder popular, así como la búsqueda socialista de la justicia social y la igualdad sustantiva.

Esta búsqueda no es sólo un ejercicio teórico. Existen en Venezuela 51 cuerpos policiales que cuentan con servicios de policía comunal: once (11) de ellos estatales y cuarenta (40) municipales⁴. Lamentablemente, salvo la experiencia de la Policía Metropolitana (que forma parte de esta publicación) y algunos documentos sobre la Policía del Estado Mérida, se trata de experiencias no sistematizadas. Analizar cada una de estas experiencias, evaluar sus resultados, comprender sus debilidades, precisar cuánto se acercan o alejan del estímulo a la democracia participativa, el poder popular y el derecho a la igualdad forma parte de los retos del proceso de reforma policial venezolano.

La idea de esta publicación es facilitar a quienes vienen impulsando experiencias de policía

.....
3 La proximidad, el carácter predominantemente preventivo y proactivo, el trabajo en espacios territoriales circunscritos, el conocimiento óptimo del área y la comunicación e interacción con los habitantes e instituciones locales.

4 Consejo General de Policía, "Levantamiento de Línea Base a los Cuerpos de Policía". Mimeo. Caracas, 2010.

comunal un insumo para realizar un diálogo entre distintas aproximaciones teóricas, experiencias de otros países y sus propias prácticas y conocimientos surgidos de los ensayos locales. Que las teorías y experiencias de otros países permitan interpelar y explorar nuestras prácticas, pero también que desde nuestras vivencias podamos interpelar a las teorías y a las otras experiencias preguntándonos, permanentemente, por las claves que definen el modelo venezolano de policía comunal que se encuentra en construcción: la participación y el poder popular, la autoregulación comunitaria y la búsqueda de la igualdad sustantiva.

Esta publicación, en la que escriben académicos/as, policías, militantes del trabajo popular y activistas de derechos humanos de Venezuela y otros países se divide en tres capítulos, contentivos de varios ensayos o artículos:

- **Capítulo I.** El Mapa y la Brújula: conceptos, modelos y críticas
- **Capítulo II.** Caminos Recorridos: experiencias
- **Capítulo III.** Temas Fundamentales: coordenadas para avanzar

El Capítulo I, “El Mapa y la Brújula: conceptos, modelos y críticas”, contiene tres ensayos de corte teórico. El primero de ellos, “Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria” de Fernanda Varela Jorquera, realiza una descripción inicial, panorámica, de los principales modelos de policía comunitaria. El segundo, “Participación Ciudadana y Policía Comunitaria. El caso de América

Latina” de Lolita Aniyar de Castro, presenta una aproximación crítica a los modelos hegemónicos de policía comunitaria, en particular a su visión restringida de la participación popular. El tercero, “Policía Comunal: aportes en la búsqueda de la igualdad” de Antonio J. González Plessmann, aventura pistas para concretar el principio de igualdad sustantiva en el servicio de policial comunal.

El Capítulo II, “Caminos Recorridos: experiencias”, está conformado por siete artículos que exponen diversas experiencias de policiamiento comunitario de América Latina y países del Norte global. Los dos primeros textos: “Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina” de Hugo Frühling y “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?” de Lucía Dammert ofrecen una mirada de conjunto sobre la región a partir de casos específicos. Los tres siguientes, “La experiencia de la policía comunitaria de La Rioja (Argentina)” de Alberto Montbrun, “La experiencia del modelo de policía comunitaria en el Uruguay” de Heber Pinto Rozas y “Evaluación del servicio de policía comunal de la Policía Metropolitana” de Andrés Antillano, Lorena Fréitez, Indira Granda y Rebeca Gregson, exponen experiencias concretas de tres países. El sexto, “Policía comunitaria: una guía de Experiencias Internacionales” de David H. Bayley y Jerome Skolnick presenta pequeños resúmenes de las experiencias de Australia, Canadá, Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Japón, Singapur y Estados Unidos, seguido de una análisis de las motivaciones existentes en esas experiencias para crear y mantener servicios de policía comunal. Finalmente, “Desarrollando el mantenimiento del orden público comunitario en Irlanda del Norte”, de Gary White, comparte la

experiencia de un país que vivió una guerra civil y viene desarrollando, con éxito, una reforma a una policía que fue instrumento de dominación de un grupo sobre otro.

El Capítulo III, “Temas Fundamentales: coordinadas para avanzar”, incluye 6 artículos sobre igual número de temas claves del servicio de policía comunal, cuyos títulos son elocuentes: “La actuación policial en la prevención del delito” de Josbelk González Mejías, “¿Un policía amigo de los niños, niñas y adolescentes?” de Fernando Pereira, «Problemas juveniles y prevención del delito» de Azun Candina P. «Claves para la atención y prevención de la violencia de género en el servicio de policía comunal» de Martha Lía Grajales, «El reto de la nueva Policía: Partir de las bases de nuestro pueblo, para servirles mejor» de Julio M. Fermín Salazar y «El conflicto: Resolución pacífica e Intervención en crisis a cargo de la policía» de GERALY RAMÍREZ.

Desde la coordinación de esta compilación queremos agradecer a todas/os las/os autoras/es, que cedieron sus textos para este libro sin uso comercial, así como a Helga Malavé y Ricardo Mederos por su invaluable trabajo de producción.



CAPÍTULO I
**EL MAPA
Y LA BRÚJULA:
CONCEPTOS,
MODELOS Y CRÍTICAS**





Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria

Fernanda Varela Jorquera ¹

+ I. Definiciones y Principios Orientadores

Existen 3 modelos internacionales que comparten una “orientación comunitaria”: 1) La Policía Comunitaria, 2) La Policía Orientada a Problemas (POP) y, 3) La Policía Orientada a la Inteligencia (ILP, por sus siglas en inglés). Se describen a continuación.

La definición del modelo de Policía Comunitaria es variada, y diversos autores advierten que es difícil conseguir una definición que abarque en forma completa lo ‘comunitario’ de un tipo de modelo. Por lo que los intentos por definirla, para Tilley (2003: 315), caen en ambigüedades e imprecisiones. Esto es porque, generalmente, el modelo no está definido como una lista de actividades que entran en un marco definido, sino más bien por una estrategia de adaptación que responde a las exigencias de un entorno que está en permanente evolución y dinamismo (Skogan, 2004).

1 Socióloga chilena, investigadora de la Fundación Paz Activa. El presente texto es un extracto de “Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria”, editado por la Subsecretaría de Carabineros de Chile.

El objetivo declarado y principal de este modelo es elevar la calidad de vida de la comunidad. Para ello, el accionar de la fuerza policial se debe basar en la protección de la sociedad frente al crimen y el desorden público considerando que el cuerpo policial es parte de la misma comunidad. Para lograr lo anterior, Bayley y Skolnick (1988: 5) en base a una revisión internacional de experiencias resumen los dispositivos elementales de la Policía Comunitaria en cuatro puntos básicos:

- 1. Prevención del crimen basado en la comunidad:** Fundado en la comunicación activa con el público. El policía debe demostrar presencia en la comunidad, ser visible, accesible y que proteja, con el fin de reducir el miedo y de disuadir el crimen.
- 2. Reorientación del patrullaje:** Investigaciones han demostrado que el patrullaje motorizado al azar y la respuesta rápida no son eficaces para disminuir el número de crímenes o la aprehensión más eficaz de criminales. Los reformadores afirman que las operacio-

nes de patrullaje deben fortalecer una implicación más profunda con la comunidad, una implicación que no dependa sólo de las llamadas de emergencia. Más bien que sea desplegada como servicio que conduzca a una familiarización con la comunidad, de alto contacto con las personas, convirtiéndose en una pieza notablemente visible del escenario comunitario.

3. Aumentar la rendición de cuentas

(accountability): La policía comunitaria no sólo implica escuchar los problemas de la comunidad, sino que también las críticas de su trabajo. Para Bayley y Skolnick es un gran paso para la mayoría de las fuerzas policiales ya que esta “apertura de puertas” choca con la tradicional creencia de que son los policías quienes saben mejor que cualquier persona qué se debe hacer para proteger a la comunidad y hacer cumplir la ley. Si no se rompe con esta tradición, los autores sugieren que la policía comunitaria será percibida como relaciones públicas, y el choque entre el policía y el público crecerá nuevamente.

4. Descentralización del mando: Las operaciones policiales se descentralizan siempre de forma geográfica (por medio del establecimiento de jurisdicciones menores unidades policiales en áreas delimitadas) pero en la práctica los jefes de las unidades poseen una capacidad muy limitada para establecer sus propias operaciones y estrategias policiales. A partir del hecho que cada comunidad tiene prioridades y problemas particulares, la policía comunitaria debe ser adaptable a esas necesidades. Para lograrlo, es necesario que los policías en terreno tengan la libertad de actuar según su propia lectura de las condiciones locales. La descentralización del mando se hace necesaria para aprovechar el conocimiento particular que involucra la misma relación entre el policía y la comunidad.

la policía entre sus habitantes (Butler, 2004). Para ello el rol policial se basa en constantes interacciones con la comunidad, teniendo tres funciones principales: en primer lugar, que la policía conozca los intereses y necesidades locales, que a veces no coinciden con las que la policía posee; en segundo lugar, proporcionan una oportunidad para educar a la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia y, por último, abren un espacio para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas (Bayley, 1994).

Por otro lado, el rol que se le asigna a la comunidad es importante tanto en la vigilancia como en el fortalecimiento de los mecanismos a través de los cuales la policía rinde cuentas respecto a sus actuaciones (Frühling, 2003). Por lo tanto, la comunidad asume un papel activo en dos direcciones: la primera en cuanto a estudiar los problemas delictuales que posee su propia comunidad y, la segunda, en evaluar el desempeño de las acciones policiales por solucionar sus problemas. Se asume entonces que la comunidad debe participar y discutir de forma directa y abierta sobre los temas relativos a la vida de la comunidad y dejar que la policía aporte en el restablecimiento del orden social. En cuanto al diseño propio de las estrategias que son aplicadas en la comunidad, los espacios de interacción entre policía y comunidad son indispensables, sin embargo, las decisiones finales de cuál estrategia se seguirá no depende necesariamente de la comunidad y, en el peor de los casos, tampoco de la unidad policial. Por eso es importante que la toma de decisiones se extienda transversalmente, implicando a toda la unidad policial (Skolnick y Bayley, 1988:14-15). No obstante, como su mismo nombre lo sugiere, aquí la labor del vecino es fundamental pues se le confiere un rol activo y más cercano a la policía a través de

En suma, la misión de la Policía Comunitaria es aumentar la satisfacción y la confianza de



mecanismos de control como el patrullaje a pie. De este modo se percibe una vuelta al antiguo sistema de policiamiento londinense inspirado hace casi dos siglos por Sir Peel, es decir, concebir una policía más preventiva que reactiva como un miembro más de la comunidad y solucionador de problemas (problem-solving).

En cuanto al modelo de Policía Orientada a los Problemas (POP), Goldstein (1996) inicia su análisis haciendo una aguda crítica a la organización policial en EE.UU., la cual lleva a considerar algunos aspectos de tipo estructural de la institución para luego sugerir como solución lo que hoy es conocido como el modelo Policía Orientada a los Problemas y su forma de operar. Para él, la policía ha sido vista comúnmente por el ciudadano sólo como un agente combatiente del crimen. Sin embargo, para él es mucho más que eso, ya que a menudo ejerce funciones de juez, recluta, supervisor, psicólogo, asistente social, etc. Por lo que señala que las personas deben ayudar o dar algún tipo de asistencia, aunque sea mínima, pues se necesita de todas las redes sociales para contribuir al control del comportamiento de la comunidad. Por otra parte, afirma que la naturaleza de las funciones policiales requiere de informalidad, flexibilidad y toma de decisiones en los más bajos niveles de la organización, pero en la práctica la policía está organizada bajo fuertes lineamientos militares formales, rígidos y con una gerencia de arriba hacia abajo. Por lo tanto, Goldstein señala que el tipo de organización altamente jerárquica no sirve de base para la manera en la cual se espera que actúe y a menudo esta característica se convierte en el mayor impedimento para llevar a cabo más efectivamente su trabajo.

Además, agrega que dentro de sus funciones el policía trata de responder lo más rápidamente

posible a los llamados, siendo causa y efecto del cotidiano policial, es decir, un proceder altamente reactivo, lo que no da tiempo de hacer funciones preventivas y, si hay tiempo disponible es en el mejor de los casos una función que permanece en forma periférica a las unidades policiales. Añade que muchos de los problemas que son atendidos por los policías se originan a partir de un mismo problema, pero no se analizan como corresponde, ya que se reacciona a cada problema como algo particular, dando soluciones particulares y no con soluciones más generales que pueden resolver varios problemas a la vez. "Goldstein plantea que las políticas deben abocarse fundamentalmente a cambiar las condiciones que dan lugar a los problemas repetitivos de la delincuencia, y no simplemente a responder a los llamados cuando los delitos ocurren o anticipándose a través del patrullaje preventivo. La policía encuentra desmoralizante volver repetidamente al mismo lugar o lidiar reiteradamente con problemas causados por el mismo grupo de delincuentes. Se siente agobiada por el gran número de llamadas y se apresura en un fútil esfuerzo por tratar con todo eso" (Clarke y Eck, 2003:26).

El rol del policía en este caso, es más amplio que el de la Policía Comunitaria en relación al procesamiento de la información recolectada. Aquí el oficial posee las funciones de diseñador, recolector de la información, implementador y evaluador de las estrategias para reducir el crimen, funciones que superficialmente no se diferencian de los roles ejercidos históricamente: respondían a los incidentes, recogían las denuncias, entrevistaban a las víctimas, se investigaban los hechos y se informaba a los tribunales de justicia. La diferencia del POP con el antiguo modelo tradicional, radica en el aumento de complejidad de dichos procesos.

Existen así nuevas implicaciones del quehacer policial en cuanto a la forma de entender, aceptar y adoptar estas complejas funciones. Bajo la lógica de la investigación, los policías se benefician de una mayor comprensión del escenario delictual, considerando los problemas, las respuestas y los efectos de cada acción, integrando la información, las fuentes, desarrollando estrategias y evaluando cada acción. Este cambio posiciona al policía para ejercer funciones preventivas, es decir, anticipando los posibles focos de conflicto en las comunidades.

Pero, como se señaló anteriormente, el oficial de policía no puede ejercer sólo esta nueva gama de funciones. De ahí la importancia de la comunidad y de otros agentes sociales, los cuales aportan principalmente con información relevante para diseñar las estrategias para disminuir los delitos. En este modelo se aprecia con mayor claridad que las comunidades en sí se han convertido en un objetivo más específico de las intervenciones policiales. Al igual que en la Policía Comunitaria, la iniciativa de incorporar a la comunidad como agente interactivo con la policía, recae en la creencia de que la comunidad puede ejercer acciones para su autodefensa para los hechos delictuales, por medio de la organización comunitaria. (Greene, 2006: 375)

El modelo Policía Orientada a la Inteligencia (ILP, por sus siglas en inglés), en tanto, fue articulado originalmente como una estrategia operacional dirigida al cumplimiento de la ley, la cual intenta reducir el crimen con el uso combinado del análisis del delito y la “inteligencia criminal” del infractor activo y/o reincidente para delinquir. Para Tilley (2003: 318), los focos principales de preocupación para este modelo de policiamiento, son las infracciones a la ley y los trasgresores de la ley, es decir, el crimen y los criminales. A partir de ahí

se idearon cuatro elementos importantes para la estrategia del ILP:

- 1.** Apuntar a los delincuentes.
- 2.** Control sobre los hotspots (zonas calientes).
- 3.** Investigación de los delitos e incidentes.
- 4.** Utilización de medidas preventivas, incluyendo el trabajo en conjunto con la comunidad.

En este tipo de policiamiento se da por supuesto que el ambiente delictivo es una característica permanente en el trabajo del policía. Aunque dicho ambiente sea dinámico, continúa siendo una realidad permanente que el policía debe lograr entender para que sus planes de acción tengan buenos resultados. Para ello se enfatiza la exhaustiva recolección de información contando con variadas fuentes: informantes estratégicos, agentes encubiertos, entrevistas a delincuentes, análisis de llamadas de los denunciantes, vigilancia a sospechosos, fuentes de información de la comunidad, etc. Con el fin de poder interpretar dicho ambiente y posteriormente desarrollar las estrategias adecuadas para reducir el crimen y lograr un impacto positivo. Al margen de la Policía Comunitaria y el POP, el ILP enfatiza una utilización masiva de las tecnologías de la información y los métodos de análisis con el fin de identificar con mayor discernimiento los objetivos criminales prioritarios (Tilley, 2003). Se desprende por tanto que la función que le otorga el ILP a la policía es una forma suplementaria de peritaje en las prácticas policiales, que le permite no sólo controlar el crimen que se desarrolla en el presente, sino que puede adelantarse a él, debido a la



capacidad de efectuar análisis prospectivos de tendencias de la criminalidad (Lemieux, 2005).

El rol que se le asigna a la comunidad en este modelo es activo en cuanto a que la considera una fuente rica de información, tanto al proveer información de los problemas de la comunidad como también en la entrega individual de información como víctima de algún delito

en el área. No obstante, el modelo no describe alguna injerencia de la comunidad en el diseño de las estrategias tomadas por la policía, ni en la implementación y tampoco en la evaluación. Por lo tanto, comparativamente hablando, el modelo ILP le concede a la comunidad un papel más pasivo que los modelos de Policía Comunitaria y Policía Orientada a los Problemas.

+ II. Metodologías, Mecanismos e Instrumentos de Implementación

En el modelo de Policía Comunitaria la división territorial de vigilancia en comunidades delimitadas (territorialización) admite que cada comunidad posee problemas específicos y soluciones únicas que el modelo policial profesional no considera, ya que éstas últimas no son sólo emanadas desde la policía sino que son consensuadas junto a la comunidad. Dicho contacto se ve facilitado por elementos operativos tales como: reuniones permanentes con las asociaciones comunales, capacitaciones para el público sobre delincuencia apoyada por estrategias formales de difusión de información, además de patrullajes a pie, unidades de resolución de conflictos (civiles o policiales), utilización de instrumentos de recolección de datos para sondear la opinión del vecindario. Asimismo, se cuenta con un sistema de planificación que refleja las necesidades específicas del barrio y evaluación de las acciones implementadas en ella. Los elementos mencionados anteriormente son de carácter básico. No obstante, existen policías como la británica que incorporan más elementos como procesos de selección de policías altamente rigurosos como, por ejemplo, niveles mínimos de educación: “Entre un tercio y la mitad de los reclutas tienen cierto grado

de educación superior, generalmente un título universitario” (Butler, 2000:8).

Para el buen funcionamiento de este modelo cabe señalar que existen ciertas condicionantes, pues no sólo se limita a la buena voluntad de las partes involucradas. Aniyar de Castro (2003:64) menciona que si bien la Policía Comunitaria representa un avance con respecto al modelo profesional, y que además tiene como eje la participación de la comunidad, no es un modelo de tipo social² y que su éxito dependerá de la formación de los policías y de la cultura organizacional de la misma institución policial.

Los cambios a nivel organizativo que implica este modelo, según Frühling (2003), no pueden constituir tan sólo una unidad especializada dentro de todo el cuerpo policial sino que supone que todos los funcionarios al interior de la organización actúen bajo los mismos principios del modelo. Estos cambios se orientan a conseguir un estilo ‘empresarial’ dentro de cada unidad, es decir, buscan

.....
2 Como los programas de prevención social, que tienen un mayor foco en las condiciones y causas que originan la acción criminal (la familia, la escuela, el empleo, frecuentación de otros delincuentes, participación en bandas criminales, consumo de alcohol, drogas, etc.).

promover ejecutivos que tomen riesgos, que aumenten los estándares de calidad de los servicios prestados y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse e innovar en sus procedimientos. Además se requiere de una descentralización, tanto de los servicios como del mando, para “civilizar” a la policía (Skolnick y Bayley, 1988).

Para Greene, el principal mecanismo de asociatividad entre la policía y comunidad es la “asociación” (partnership), la cual se debe extender también a otras agencias públicas y privadas que sirven a la comunidad local y que tienen algún impacto en la calidad de vida de la comunidad: “La Policía Comunitaria necesita para su existencia la implantación de nuevos programas que incrementan el nivel de participación pública en el mantenimiento del orden” (Skolnick y Bayley, 1986: 5).

Además de la apertura externa hacia la comunidad, se necesita cambios de gestión. La cultura policial también sufre cambios en la dirección, pues se integran nuevos agentes sociales en el quehacer policial y nuevos objetivos tales como la reducción del temor al delito, mejorar las relaciones sociales, mantener el orden y mejorar la calidad de vida. Estas funciones requieren a su vez, nuevas habilidades y competencias al interior de cada unidad policial como, por ejemplo, habilidades comunicacionales para tratar con la comunidad en tanto a su rol de receptor de información como informador de las estrategias tomadas. También proyectar confianza y empatía con la localidad, etc. Se agrega también un mayor respeto por los derechos humanos, lo que incide en cambios en los sistemas de reclutamiento, incorporando a sus filas hombres y mujeres de diferentes clases sociales, minorías raciales, etc. Para Greene (2006: 364), estas nuevas habilidades se relacionan con un mayor poder de discrecionalidad del policía, agregando que muchas veces se

considera que el papel de la policía se ha incrementado desde ser sólo un instrumento gubernamental a un instrumento de diagnóstico social y de movilización comunitaria.

Otro cambio de gestión, desde el punto de vista de la institución este modelo supone una descentralización ya que la tradicional estructura policial inhibe la capacidad de la policía para ofrecer un servicio eficaz y efectivo a un público activo. Para el mismo autor, la organización policial debe ser dinámica, envuelta con el entorno y capaz de crear nuevos roles que se ajusten a las necesidades cambiantes. Para Chalom (et. al. 2001: 26) dicha adaptación de las estructuras es motivada principalmente por la propagación de la actividad criminal y la diversidad de sus territorios. A grandes rasgos, se pueden identificar dos tipos de sistemas: los centralizados y descentralizados de influencia anglosajona. Francia, por ejemplo, posee un sistema central, cuya cadena de mando proviene del Gobierno, consistente en dos tipos de fuerzas policiales: La Policía Nacional, que depende del Ministerio del Interior responsable del mantenimiento del orden público, de la prevención de crímenes y delitos, y de las investigaciones judiciales; y La Gendarmería Nacional que depende del Ministerio de Defensa, responsable también de mantener el orden público, particularmente de las zonas rurales y de las investigaciones judiciales. En este tipo de modelo, la seguridad es considerada un derecho que es garantizado por el Estado, lo cual supone una fuerte cohesión social y una estructura policial altamente jerarquizada (Chalom et. al., 2001).

A diferencia del modelo francés, el modelo anglosajón se caracteriza por estar organizado en base a lo local, separado entre autoridades federales, estatales o provinciales y municipales. Estos servicios poseen una gran autonomía y las autorida-



des locales ejercen sobre sus cuerpos policiales un control indirecto. De esta forma las unidades policiales tienen mayor poder discrecional para adaptar sus funciones a las necesidades barriales, tal como lo estipula el modelo de Policía Comunitaria. Es por esto que, a comienzos de la década del 80' la policía francesa decidió cambiarse del tipo de gestión centralizada a una con mayor descentralización, con el fin de proveer más oportunidades e iniciativas de las autoridades locales y regionales (Chalom, et. al. 2001:28)

Otra experiencia que ilustra los cambios que implican la transición de un modelo tradicional al de Policía Comunitaria es la Policía de Québec (Dupont y Pérez, 2006), la cual desde la década del 80', ha llevado a cabo una serie de reformas que se ajustan a los elementos mencionados anteriormente. Dentro de las principales características de esta policía se encuentran:

- 1.** En primer lugar, la policía canadiense posee una estructura descentralizada, la cual se divide en tres tipos de policías: una policía nacional (llamada Gendarmería Real Canadiense), una provincial (en el caso de Québec llamada Sûreté) y policías municipales de la que sólo en dicha provincia existen aproximadamente 8.600 agentes. Esta descentralización implica a su vez la descongestión del mando y de toma de decisiones, atendiendo a cada zona en particular en los problemas de seguridad.
- 2.** En segundo lugar, se ha aumentado la rendición de cuentas por parte de instituciones externas.
- 3.** En tercer lugar, se han modificado los sistemas de reclutamientos haciéndolos representativos de la sociedad a la cual sirven, es decir, incluyen minorías étnicas, sociales, mujeres, etc.

4. En cuarto lugar, se diferenciaron los tipos de servicio ofrecidos por la policía en función del número de habitantes en cada municipio, lo que a su vez contempló una redistribución de recursos financieros.

5. Y, finalmente, se reformaron las estrategias de lucha contra el crimen organizado, en la cual se hace un mayor énfasis en la recolección de información, nuevas estrategias y tecnologías incluyendo alianzas con los medios de comunicación.

Pese a algunas experiencias exitosas, hay quienes indican que el modelo de Policía Comunitaria no posee resultados significativos en la disminución de índices de delitos o a la "gran criminalidad", sino más bien a la percepción del trabajo policial, lo que impacta directamente a la disminución del temor al delito y sobre valoración el trabajo policial (Barbarett, 2003:59). Este debate es alimentado por la gran variación de estilos dentro del modelo comunitario, donde no todas las fuerzas policiales logran conciliar y adoptar las características y especificidades del modelo.

A diferencia del modelo anterior, el POP posee líneas metodológicas y técnicas más precisas que fueron desarrolladas por Goldstein y perfeccionadas luego de conocer los resultados de experiencias en algunos departamentos policiales. De esta forma consiguió apoyo de expertos para desarrollar dicha metodología, entre ellos se mencionan a Michael Scott³ y Ronald Clark⁴ Goldstein, quien partir de la identificación de los problemas que observaba en la policía norteamericana hace la distinción de tres

.....
3 Michael S. Scott es Director del Centro de Policía Orientada a los Problemas, Inc. y profesor de Escuela de Leyes de la Universidad de Wisconsin-Madison.

4 Ronald V. Clarke es Codirector del Centro de Policía Orientada a los Problemas, Inc. y profesor de la Escuela de Justicia Criminal de la Universidad de Rutgers, New Jersey.

fases que debiera seguir una institución policial para adoptar un policiamiento comunitario y recibir con ello el apoyo de la comunidad para solucionar los problemas de delitos, desorden, etc.

- 1.** La primera etapa corresponde a la actividad de patrullaje a pie y reuniones con la comunidad.
- 2.** Dependiendo de los buenos resultados se sigue a la siguiente etapa que es la descentralización del mando⁵.
- 3.** Y, finalmente, en la última etapa se incorporan las actividades de búsqueda, análisis y respuestas a los problemas que afectan a la comunidad para seguir, una vez obtenidos los resultados, con la evaluación de las medidas adoptadas.

El POP como modelo policial, pretende reducir los índices de delitos, desorden y el miedo en la comunidad y para ello cuenta con diversas técnicas para resolver los problemas, siendo la metodología SARA⁶ la más utilizada, ya que define la forma de proceder. SARA es una sigla que significa en inglés: búsqueda, análisis, respuesta y evaluación, y cada una de ellas corresponde a las etapas metodológicas para resolver los problemas, donde en primer lugar la policía hace las pesquisas necesarias para buscar los problemas que afectan a la comunidad, ya sea a través de

entrevistas, encuestas, reuniones con las juntas de vecinos, etc., luego se analizan las características y dinámicas implicadas en los problemas detectados de forma acuciosa, después se diseña una respuesta atingente al problema analizado y finalmente se evalúa la efectividad de las respuestas generadas. Estas respuestas no necesariamente tienen que ser de carácter policial (como detenciones, multas, allanamiento, etc.). Además, las investigaciones van dirigidas a las causas de los problemas y no a los síntomas. El éxito de este modelo radicaría en la ausencia de los problemas, tal como lo señaló Sir Peel, o al menos reducir la repetición de ellos.

Esta metodología envuelve una serie de elementos adicionales con relación a la antigua policía tradicional, ya que se observa una extensión de las funciones en relación a su actuación frente a la comunidad, como es la organización y supervisión del trabajo. En primer lugar se exige una descentralización, dando espacio para la creatividad y proactividad para proponer soluciones y mayor discrecionalidad por parte de los agentes, ya que este enfoque debe facilitar y no controlar el actuar de los policías. Por lo tanto, se presupone que los mandos superiores, medios y los agentes locales estén en coordinación, pues los últimos son los que en definitiva entregan soluciones a la comunidad (Greene 2006:366). Comparativamente hablando, el tipo de estructura que requiere POP presenta varias similitudes con la Policía Comunitaria.

El POP exige asimismo, que la policía como institución debe comprender el funcionamiento de las intervenciones policiales que se lleven a cabo atendiendo a las circunstancias en las cuales se aplican, con cuáles recursos y la duración de la intervención, con el fin de evaluar el impacto de dichas intervenciones para analizar, en caso de

5 Considerando el origen del modelo, la descentralización del mando comprende una diferenciación en el tipo de cobertura, es decir: unidades federales, estatales y municipales, lo que da espacio para una mayor discrecionalidad en el actuar de las unidades.

6 Sigla SARA: Scanning, Analysis, Response y Assessment. Nombres que corresponden a las cuatro etapas del modelo Orientado a los Problemas.



que no haya mejoría en los resultados, reorientar las acciones y aprender de los errores. Implica entonces nuevas habilidades y conocimientos de los policías, las cuales fueron ya indicadas en el modelo de Policía Comunitaria (habilidades comunicacionales, proyectar confianza hacia la comunidad, etc.), pues supone generar alianzas entre los agentes comunitarios, habilidades propias de la investigación científica de los delitos: integrar la información recolectada, proponer soluciones viables y acordes a los problemas identificados, y posteriormente evaluar las estrategias.

Hoy en día es posible encontrar manuales orientados a solucionar algunas clases de delitos específicos, como el consumo de alcohol, tráfico de drogas, hurto en tiendas, intimidación a testigos, prostitución, por mencionar sólo algunos. Asimismo, el POP cuenta con una página web⁷ donde se pueden encontrar las guías para problemas y soluciones puntuales que ejemplifica la nueva forma de proceder, herramientas de análisis, buenas prácticas, foros, publicaciones, entre otros. Por lo tanto, dicho soporte técnico-didáctico funciona como un “capacitador” para aprehender las competencias necesarias que requiere el POP. Algunos de ellos están traducidos en varios idiomas, lo que refleja el interés de los especialistas del POP por proyectar al modelo como un enfoque o estrategia de exportación a varios países.

Para Clarke (1998: 318), muchas veces los procedimientos bajo el nombre del POP no resultan analíticos ya que los policías fallan en algunos pasos. Durante el proceso de la identificación del problema, los policías no son capaces de

identificarlos, creando importantes diferencias respecto a qué es lo que la policía piensa y qué está queriendo solucionar. En cuanto al análisis propio del problema, el autor señala que en las llamadas de denuncias de delitos la policía rara vez identifica patrones asociados sobre la frecuencia, el lugar y el tiempo de ocurrencia de un delito. Y con respecto a la evaluación agrega que debido a la escasa tradición de evaluadores de los programas los policías terminan haciendo conjeturas de los resultados.

No obstante, en los últimos años en EE.UU. se han creado programas para aumentar las capacidades para comprender los delitos. En Nueva York se implementó el programa COMPSTAT⁸, que utiliza tecnología cartográfica computarizada como herramienta para investigar el delito y asegurar un mayor control sobre el personal de mando y sus esfuerzos para mejorar el análisis de los delitos reiterativos (Silverman, 1999). Si bien este programa no es parte del POP, la dirección a la que apunta es la misma, es decir, a un cambio en la formación policial con el fin de que el policía sea idealmente un analista de los delitos.

Al igual que el POP, el ILP también posee rasgos fuertemente investigativos. Metodológicamente hablando la inteligencia puede ser definida como “un producto con valor agregado, derivado de la recolección y del proceso de toda la información relevante (...) es un proceso, que incorpora un ciclo continuo: la recolección de datos, el análisis, la difusión y diseminación y regeneración” (Ratcliffe, 2003). La metodología consiste en un proceso de estudio del escenario y sus actores, para ello Tilley (2003) señala que existen cuatro tipos de “productos de inteligencia”.

7 Centro de Policía Orientada a los Problemas, Inc.
www.popcenter.org

8 Significa compare stats en inglés (comparar estadísticas en español).

- 1.** En primer lugar evaluaciones estratégicas, las que proporcionan los cuadros de largo plazo de posibles tendencias con pronósticos delictuales para el futuro y son usadas para informar asignaciones de recurso y prioridades para la intervención policial.
- 2.** En segundo lugar, están las evaluaciones tácticas que son de corto plazo y alineadas al menú táctico.
- 3.** Luego, los perfiles objetivos que describen a los delincuentes y sus redes para informar operaciones contra ellos.
- 4.** Y, finalmente, están los perfiles de los problemas los que identifican series emergentes de ofensas o “hotspots” para el crimen. Estos cuatro productos pueden ser usados en investigaciones para identificar los hotspots, a los delincuentes que “trabajan” ahí y concluir con la estrategia apropiada para reducir el crimen.

Dada la importancia que se le asigna a la investigación, es necesario tener algunas condiciones para que se logren los objetivos de este modelo. En primer lugar, es de esperar que la información sea compartida, si bien no de dominio público, debe haber un flujo de información tanto horizontal como vertical entre los departamentos policiales, también entre la policía y la comunidad y otros organismos civiles, por ejemplo, municipalidades, hospitales, etc. Esto apunta directamente a un cambio cultural, organizacional y técnico de la institución policial, ya que se enfrenta con la tradición jerárquica y manejo confidencial de la información versus la flexibilidad de fuentes informantes y de compartir la información que requiere el modelo. Dicha información se estructura en forma de bases de datos para el estudio de las tendencias espacio-temporales de la criminalidad, la conducta de las investigaciones criminales, del perfil de los de-

lincuentes, la planificación de las intervenciones, la evaluación de las repercusiones de la acción policial (Ouimet, 1995). Para Lemieux (2005) el ILP sistematiza el tratamiento de la información con el propósito de:

- 1.** Orientar las decisiones y el despliegue de los recursos;
- 2.** Coordinar la acción policial según distintos niveles de jurisdicción; y
- 3.** Garantizar un aprendizaje continuo de intercambios de información sobre los resultados operativos.

En segundo lugar, podría ser que en base a los resultados de investigaciones realizadas los problemas detectados por la policía no coincidan necesariamente con las prioridades de una comunidad determinada, por lo que podría existir futuros cuestionamientos de las metodologías adoptadas de no haber resultados destacables en el corto plazo. Como se dijo anteriormente, este modelo no posee un énfasis particular en la comunidad, salvo en el interés por considerarla como valiosa fuente de información.

En tercer lugar, en cuanto a los recursos logísticos y técnicos, el costo económico y humano que significa hacer investigaciones acuciosas sobre un problema delictivo como requiere el modelo ILP puede ser difícil de calcular, pues depende de la calidad de la información y por ende de la disposición de fuentes a colaborar. Se suman también inversiones tecnológicas de alto valor, tales como computadores, cámaras de vigilancia, micrófonos, software estadísticos y de análisis de información. Considerando además la legitimidad de algunas fuentes y metodologías utilizadas, podría causar desavenencias al



interior del equipo de investigación, pues este modelo no descarta ninguna fuente de datos; por lo tanto, este modelo requiere de un personal especializado, procedimientos y estructuras flexibles. "En este contexto, el papel de la policía considerablemente se transformó, exigiendo policías que se conviertan en trabajadores de conocimiento" (Ericson y Haggerty, 1997). En consecuencia, el quehacer policial en este modelo se ve más que nunca orientado hacia la gestión de la información relativa a los fenómenos criminales, las personas físicas y jurídicas (Lemieux, 2005).

Al hacer una comparación del modelo ILP con el modelo POP, se puede aseverar que éste último acentúa el abordaje a los problemas subyacentes que causan el crimen, problemas que son identificados por la policía en conjunto con la comunidad, analizados y finalmente soluciona-

dos, mientras que el ILP define un papel importante al análisis, estableciéndolo como la base de la toma de decisiones en la cual apunta a aumentar la gama de fuentes de información para la comprensión del contexto de los patrones delictuales. También se propone buscar soluciones más a largo plazo para la complejidad local y los problemas del crimen organizado.

Por otro lado, el ILP mantiene también diferencias con el modelo de Policía Comunitaria, en donde ésta última enfatiza en las necesidades de la comunidad, el contacto permanente con la comunidad. Mientras que el ILP es un proceso por el cual las estrategias y las prioridades se determinan con una análisis acucioso sobre el ambiente delictivo, las cuales pueden diferenciarse de las prioridades que define la comunidad como urgentes de ser solucionadas.

+ III. Alcances Teóricos y Prácticos de las Experiencias Locales: Principales Resistencias

Los cambios que ha sufrido la institución policial a través del paso desde el modelo tradicional a estos nuevos modelos orientados a la comunidad van de la mano con nuevos desafíos estructurales, culturales, de gestión y políticos al interior de la institución policial. Sin embargo, esta transformación no está exenta de obstáculos o resistencias de los propios miembros de la institución o de la misma comunidad. Skogan (2004) hace un análisis de las resistencias provocadas por las reformas del modelo de Policía Comunitaria en base a experiencias estadounidenses, sin embargo, señala que la organización de los sistemas policiales en otros países está

probablemente sujetas a los mismos problemas de implementación y, considerando las similitudes, el modelo POP⁹ también se encuadra en los obstáculos definidos a continuación.

III.1. Respeto al Modelo de Policía Comunitaria

La primera resistencia es a la policía de base, la

.....
9 Por prevención social se entienden las intervenciones no penales sobre potenciales delincuentes orientadas a suprimir o atenuar la propensión criminal. Este enfoque proviene de las teorías etiológicas clásicas del delito, las cuales explican la acción criminal por la existencia de diversos factores an

cual es mal percibida por los policías profesionales que tienden a calificarla como una medida “políticamente correcta” porque existe un escepticismo de contar con la ayuda de la comunidad. Para Skogan (2004), “se trata de casi un principio de la cultura policial: se sigue fiel a la tradición del ‘nosotros contra ellos’, del ‘teórico contra lo práctico’”, es decir, que el resto es incapaz de comprender la realidad delictual como sí lo hace el policía. Frente a esa problemática, la idea de crear unidades especializadas en policiamiento comunitario o crear incentivos a los voluntarios es una buena salida, sin embargo, el trabajo comunitario aún sigue siendo considerado como horas extras a la carga habitual del policía, y no como una práctica transversal a las demás actividades realizadas en el día. Así, sólo queda apelar a la voluntad de algunos policías para que después del trabajo ‘verdadero’ estén dispuestos a trabajar en la comunidad y que sepan utilizar métodos diferentes a los tradicionales.

La segunda resistencia proviene de los mandos medios (comisarios), los cuales ven cómo su poder de toma de decisiones se ve disminuido por el proceso de descentralización que acompaña la implementación de la Policía Comunitaria, describiéndolo como un “empoderamiento de los subalternos” en el que la actividad policial carece de seriedad. “La ‘cultura’ o la ‘subcultura’ de la policía constituye un freno al cambio: la ‘desconfianza’ hacia determinados ciudadanos, la ‘solidaridad’ a cualquier precio entre ellos, un cierto ‘machismo’ que ridiculiza llegado el caso el enfoque social y preventivo de la policía comunitaria bajo el lema: ‘es trabajo social, no nos pagan por hacer eso’” (Normandeau, 1995:93).

Una tercera resistencia proviene desde los sindicatos policiales que, según las investigaciones hechas por Skogan (2004), en Chicago el sindica-

to más influyente aprobó la implementación del modelo a diferencia de ciudades como Seattle en la que fue fuertemente atacado, argumentando que sólo se trataba de un trabajo social ordinario. Este rechazo sindical influyó también en que los cursos de formación comunitaria se redujeran desde una jornada de tres días a un curso de un día. “La inercia de determinados ‘sindicatos policiales’, que tienen miedo de ‘perder sus empleos’ si el público participa, no confían en el trabajo de los ciudadanos y no quieren rendir cuentas a la comunidad” (Normandeau, 1995:94).

Otra resistencia es emanada desde las unidades especializadas, las cuales pueden estar sujetas a cuestionamientos de su trabajo tanto de los demás policías no-comunitarios como de la propia comunidad. De esta forma, se aprecian mecanismos de diferenciación a modo de aumentar su estatus: En Chicago, una muestra de la respetabilidad de las unidades especiales es el número de policías blancos (92%) que la componen, en una ciudad que sólo el 32% de los habitantes son blancos. Además existen fuertes influencias políticas para acceder a una unidad comunitaria.

Otra problemática se refiere a lo complejo de evaluar las experiencias comunitarias tanto de su impacto real como de la ayuda requerida en terreno, o que las respuestas generadas a los problemas sean pertinentes. Se suma la falta de herramientas de evaluación que permitan medir los resultados a nivel individual del policía o de los equipos de intervención. Así, la proliferación de nuevas herramientas analíticas de tipo cuantitativo como el Compstat en Nueva York se sobrevalora por encima de los datos obtenidos en reuniones con la comunidad, por ejemplo; lo que para Skogan representa una visión sesgada de los problemas y una vuelta a las prácticas tra-



dicionales. No obstante, en los últimos años se ha progresado positivamente al respecto “gracias a las investigaciones vinculadas a los estudios de ‘victimización’, del ‘temor al delito’, a la ‘satisfacción’ del público o de los policías” (Normandeau, 1995:94).

Otro problema que se percibe en el modelo es la escasa cooperación de los municipios con los diversos servicios policiales, ya sea por razones burocráticas, políticas, presupuestarias, etc.. Skogan (2004) señala que éste es uno de los problemas más difíciles de superar para los promotores del policiamiento comunitario, pues si la implementación sólo dependiera de los esfuerzos policiales, éste sería un fracaso. También la participación de la comunidad no es obvia considerando el distanciamiento histórico entre policía y sociedad y poco se ha hecho para impulsar la comprensión de la población sobre los nuevos enfoques de mantenimiento del orden público y estrategias asociadas a la Policía Comunitaria. Es por eso que una campaña de marketing para explicar los objetivos, procedimientos y nuevos roles asignados se convierte en una necesidad. En Chicago se implementó un fuerte programa de difusión de información de la nueva experiencia llamada “Chicago Alternative Policing Strategics” CAPS, el cual se centraba en los encuentros de la policía, promoviendo la relación permanente entre los policías de Chicago y los líderes comunitarios para identificar y priorizar los problemas delictivos y de desorden social (Skogan, 1998). Skogan y Hartnett (1997) evaluaron los efectos del CAPS en 1993, constatando que las iniciativas tuvieron un efecto significativo en los problemas de la comunidad: “Los residentes que observaron posteriormente a la policía en acción estaban más satisfechos con la respuesta policial a los problemas de la comunidad, pensaban que eran más efectivos a la hora de luchar contra el

delito y se sentían más seguros. Los efectos aquí se referían al cambio en la percepción de los residentes respecto a la policía y sus creencias en que la policía realmente está intentando atender los problemas definidos por la comunidad” (Skogan, 1997:208).

Otra limitante en el modelo son los cambios de liderazgo, ya sea por una remoción al interior de la institución o cambios de gobierno a nivel municipal o estatal, lo que pone en peligro los proyectos comunitarios. Tal fue el caso del primer batallón de policía comunitaria en el barrio de Copacabana y Leme (Brasil) en 1995. Siendo ésta una experiencia pionera y considerada como un gran avance teniendo en cuenta el periodo de transición política que vivía la región, fue altamente acogida por la sociedad civil, incluso fue apoyado por la ONG Viva Río¹⁰. Sin embargo, dicha experiencia no soportó la inestabilidad política y el subsiguiente Gobierno de Estado la catalogó como vigilancia elitista, dando término al batallón y transfiriendo el personal a la vigilancia de favelas, donde según el nuevo gobernador era más necesaria¹¹.

En Latinoamérica existen programas de policía comunitaria los cuales nacen a partir, según Frühling (2003), de tres motivos. En primer lugar con la llegada de la democracia entre los años ‘80 y ‘90 en la región, se evidenció la incompatibilidad entre los principios democráticos y la actuación policial; en segundo lugar, el sustancial aumento de la criminalidad y la consecuente demanda de la ciudadanía para que se reflexione

10 Reconocida ONG’s de Rio de Janeiro con prestigio en América Latina en temas de seguridad pública.

11 Ver Kahn, Tulio. “Policía Comunitaria: evaluando la experiencia”. Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. 2003.

y se asuma el liderazgo de las instituciones responsables. Y finalmente la reducción del aparato estatal y la privatización de algunos servicios animaron la idea de utilizar ciertos criterios de la administración empresarial para aplicarlos a la gestión policial.

En la actualidad en Brasil este modelo existe prácticamente en casi todos los Estados porque pese al fracaso de las primeras experiencias, la idea de continuar con esa línea de trabajo persistió: "Desde septiembre de 1997 hasta mayo de 2000, habían sido instaladas 231 Bases Comunitarias de Seguridad en el Estado [de São Paulo]: 44 en la Capital, 39 en el Gran São Paulo y 158 en el interior [...] La Policía Militar creó tests psicológicos específicos para seleccionar policías comunitarios y a partir de 1998 incluyó la disciplina 'policía comunitaria' en todos los cursos de formación [policial]" (Kahn: 2003, 2).

Otra experiencia destacable en América Latina es la policía comunitaria en Bogotá, que fue iniciada en 1995 gracias a la voluntad e iniciativa de la policía, la priorización municipal de la seguridad ciudadana y el apoyo del sector privado (Frühling, 2003). La implementación del 'experimento policial' contó con un reclutamiento estricto (de oficiales, mandos medios y patrulleros) acorde a las nuevas funciones: tener una hoja de vida intachable, habilidades y sensibilidad con el trabajo comunitario. Además se hizo una fuerte inversión para renovar los recursos tecnológicos y capacitar a los seleccionados. En líneas generales el programa se basó en tres focos: prevención, disuasión y atención al cliente. Como señala Frühling (2007: 300), este Plan de Acción necesita de una cobertura y presencia significativa en el territorio para conocer a cabalidad las necesidades de la comunidad, lo que supone a un promedio de policías por habitante mayor a

la exigida tradicionalmente, lo que aún no se ha cumplido completamente.

III.2. Respetto al Modelo POP

Después del modelo de Policía Comunitaria, el POP es uno de los modelos implementados en los últimos años en varias ciudades norteamericanas como Wisconsin, Los Ángeles, San Diego y Madison, realizándose en esta última ciudad una conferencia anual dedicada a discutir su uso. Así también en algunas ciudades de Canadá, como Montreal, los operadores telefónicos de las comisarías recibieron capacitación para discernir las llamadas entrantes desde el centro de llamados y derivarlas a los servicios apropiados, dado el elevado número de llamadas de emergencia que eran efectuadas y la baja capacidad de respuestas de la policía para atenderlas (Neild, 1998). Lo mismo ocurrió en el Departamento de Policía de Salt Lake City, Utah en 2001, por los frecuentes llamados falsos de robos, donde se emplazó a los fabricantes de alarmas para hacer el filtro de estas llamadas¹². En el Departamento de Policía de Florida, en cambio, fue aplicado el modelo para reducir los índices de abuso de estupefacientes utilizados en recuperación post operatoria, lo que había desencadenado atracos a farmacias, falsificación de prescripciones médicas y focos de tráfico de drogas.

En Inglaterra y en Gales en tanto, este modelo es conocido como el Brit Problem Oriented Policing o Brit POP, y también son varios los departamentos policiales que han adoptado dicha estrategia, tales como Northumbria en 1991, Thames Valley en 1992, West Yorkshire en 1994, Merseyside 1995,

.....
12 Scott, M. "Implementing Crime Prevention: Lessons Learned from Problem-Oriented Policing Projects". Crime Prevention Studies. Vol. 20, 2006. Pp. 29.



en la Policía Metropolitana (The Met)¹³ y en zonas del Este de Inglaterra. El informe elaborado por la Home Office en 1996 sobre el modelo POP, es más bien austero en cuanto a su completa aplicación en Inglaterra. En líneas generales los autores del informe señalan que, si bien no se ha adoptado el modelo POP completamente, los policías británicos siguen líneas parecidas a la solución de problemas. Argumentan que la policía persigue el crimen y su detección y los otros problemas están bajo la dirección de otras agencias no policiales dado que la cultura está “profundamente arraigada e involucrada en la detención del crimen y en el uso del sistema de justicia penal/legal como la forma de responder a los delitos, por lo que no es ninguna perspectiva seria de poner al POP en ejecución” (Tilley et. al. 1996:29). Además el informe señala que las estructuras administrativas de Inglaterra y de Gales no están adaptadas al acercamiento de la planificación de los mandos bajos que el POP requiere.

En conclusión, si bien existen ciertas líneas de trabajo que se ajustan a los fundamentos del modelo POP norteamericano, la policía inglesa ha establecido un estilo propio como el desarrollo de entes administrativos que evalúan a nivel interno el desempeño tanto del cuerpo policial como de los policías individualmente y a nivel externo, los cuales se centran en la relación con la comunidad y con los prestadores gubernamentales de fondos a través de la elaboración de indicadores y un sistema de medición de la calidad del servicio policial, como la Audit Commission y la Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary. Además se han reestructurado los cuerpos policiales a través de fusiones o la creación de nuevos departamentos y la descentralización de la gestión hacia los ba-

rios en las grandes ciudades y también en las regiones. En suma, la policía británica sigue el POP como un estilo nuevo, sin embargo considera sus alineamientos de la resolución de problemas, rendición de cuentas y descentralización del mando como necesarios para aumentar la efectividad de la policía en la labor de reducir los delitos.

III.3. Respetto al Modelo Intelligence Led Policing

En cuanto a las problemáticas relacionadas al modelo ILP, Lemieux (2005) reconoce que pese a mejorar considerablemente la capacidad informativa de los aparatos policiales gracias a la adopción de un enfoque proactivo basado en el uso de la información e inteligencia, este modelo posee algunas dificultades estructurales, culturales e individuales que limitan su éxito. En primer lugar, señala que la información que el modelo necesita para iniciar las operaciones policiales depende esencialmente de la colaboración del público lo cual está sujeto a una descripción personal y subjetiva de los delitos además de la baja visibilidad para la comunidad de los crímenes que la policía trata con más frecuencia: tráfico de drogas, fraudes financieros, etc. Sin embargo, pese al aumento de la información criminal, recursos y esfuerzos de la policía para aumentar su eficacia, algunos autores afirman que hasta ahora no existe ninguna evaluación que permita comprobar que gracias al ILP se han reducido los niveles de delincuencia, lo que para Lemieux se debe a que la información no está destinada a generar resultados cuantificables, sino a generar conocimientos para mejorar el aprendizaje organizacional para comprender el ambiente criminal. Es por esto que el tratamiento de la información no debe ser conocida como resultados, sino que como productos (output). El autor sugiere que no siempre la información que se obtiene se traduce en resultados tangi-

13 Ver <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fcdps75.pdf>

bles como mayor número de detenciones, pero sí constituye un elemento para contribuir a mejorar las tácticas policiales, ya que la información siempre está sujeta a cambios temporales, ambientales e individuales, por tanto, no es siempre fiable.

En segundo lugar, se arguye que la aplicación del modelo ILP está siempre sujeta al tratamiento de la información de los analistas criminales, lo cual depende de sus habilidades intelectuales, prácticas y el volumen de la información. Además, las técnicas de análisis, la falta de sistemas de información y el proceso irregular de producción de la información, aumentan los riesgos de distorsiones del aprendizaje en el tratamiento de los datos policiales. Lemieux resume diciendo que “la información no es sólo una fuente de conocimiento, sino que también una fuente de confusión”.

En tercer obstáculo es la dependencia del tipo de estructura organizacional para el flujo de la información. El autor pone énfasis en siete características de la estructura que son determinantes para optimizar el ILP: la diferenciación funcional, la diferenciación ocupacional, la diferenciación espacial, la diferenciación vertical y el grado de descentralización, la formalización y la intensidad de la actividad de inteligencia:

- 1.** La diferenciación de las funciones favorece la producción de la información, sobre todo a nivel táctico, la cual es altamente eficiente en las brigadas especializadas de investigación, sin embargo se corre el riesgo de un aislamiento de dichas brigadas o la subordinación de un pequeño equipo a los analistas más influyentes, lo cual puede delimitar el flujo de información sólo a nivel de equipos.
- 2.** La diferenciación ocupacional y su grado de especialización depende del nivel de información que se tenga y los años de oficio de los policías. Con la tenden-

cia de aumentar dicha diferenciación, se corre el riesgo de crear lagunas de conocimiento. En tal caso hipotético, este proceso suscita la incompreensión, la desconfianza y la rivalidad de los grupos divididos.

- 3.** La diferenciación espacial (local, regional, y nacional) en función de las características del territorio y las comunidades toma relevancia en cuanto a la capacidad de cada equipo policial de generar vínculos con los protagonistas de la localidad (empresas, municipios, dirigentes, vecinos, etc.), lo cual implica una delimitación jurisdiccional de sus funciones, lo que puede generar un obstáculo o disminuir el alcance de respuestas ya que los delitos o las organizaciones criminales no poseen los mismos límites geográficos.
- 4.** La fuerte diferenciación vertical dentro de las estructuras organizacionales de la policía produce un fuerte daño al flujo de la información, ya sea porque se concentra al interior de los niveles o en las unidades especializadas.
- 5.** El ILP requiere de un proceso de toma de decisiones flexible en una estructura descentralizada, lo que provee una mayor adaptabilidad al medio ambiente criminal. Sin embargo, este tipo de estructura, para Lemieux, puede generar tensiones inherentes a la complejidad de las relaciones entre las agencias y sus representantes si no se cumplen algunas condiciones como la reciprocidad de información y ayuda.
- 6.** Se observa un elevado grado de formalismo, es decir, la existencia de un marco rígido en el cumplimiento de leyes y políticas internas, tanto de las operaciones efectuadas como de los mismos policías y extendiéndose además a los métodos de trabajo, la planificación, la identificación de los problemas y objetivos criminales y el establecimiento de indicadores de resultados. Esto puede ser un obstáculo para el tratamiento de la información, generando un exceso de prudencia y de control sobre la actividad policial.



7. El modelo ILP y su dependencia con la cantidad y calidad de la información criminal que maneja pone de manifiesto la importancia de los recursos y medios disponibles para conseguir sus objetivos. Se suma también que en países como EE.UU, donde existe una descentralización de las fuerzas policiales (local, provincial, federal, etc.) que son variadas en tamaño provoca una distribución asimétrica de los recursos, poniendo en peligro el seguimiento y la constancia de las investigaciones si los recursos no están disponibles.

En consecuencia, tal como se evidencia en otras organizaciones, la institución policial debe responder a los cambios que ocurren en el medio ambiente para desenvolverse de mejor forma en el nuevo escenario, pero tiene notables difi-

cultades para poner entredicho los valores que guían la institución tradicionalmente (Lemieux, 2005). El éxito o fracaso de la implementación del nuevo modelo de policiamiento no dependerá del número de detenciones, condenas, o registros, sino que de la calidad de los conocimientos generados y la capacidad de aprender de ellos. Para Lemieux, para llegar a una implementación acabada del modelo, "se deben superar los simples cambios estructurales y generar las condiciones necesarias para su integración, es decir, una cultura de la información, una mayor especialización del personal y un aplanamiento de las dificultades organizativas".

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aniyar de Castro, Lolita. "El abolicionismo en marcha: nuevos modelos de control. Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina". Revista Socièté Internationale de Defense Sociale pour une Politique Criminelle Humaniste. 2003. www.defensesociale.org. Abril 2007.

Bayley, David H. "Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional". Núcleo de Estudos da Violência – Universidade de São Paulo. 2001.

_____. "Police for the Future". Oxford University Press, New York, 1994.

Berckey, G.E. "The Democratic Policeman". Beacon Press, Boston, 1969.

Barberet, Rosemary. "La Seguridad Urbana: La Experiencia Europea y las consecuencias para América Latina". Recal / CeSPI / Nueva Sociedad, Caracas, 2004, Pp. 49-61.

Brogden, Mike y Nijhar, Preeti. "Community Policing: National and International Models and Approaches". Willan Publishing, 2005.

Butler, Tony. "La Policía Comunitaria en el Reino Unido". Gloucestershire: s.e, Febrero, 2000. Mimeo.

Carrer, Francesco. "La Polizia di Prossimità: La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale". Collana si Sociologia, Editorial Franco Angeli. Italia 2003.

Chalom M., L. Leonard, F. Vanderschueren y C. Vezina. "Seguridad Ciudadana, Participación Social y Buen Gobierno: El Papel de la Policía" Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT-UN) Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad Ciudades más Seguras. Versión en español, Ediciones Sur. Santiago, 2001.

Chinchilla, Laura. "Policía de Orientación Comunitaria: Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad". Ponencia presentada en el seminario "Diálogos sobre Convivencia Ciudadana". Organizado por el BID. Santiago, Chile, 1999.

Clarke, Ronald y Eck John; "Cómo Ser Analista Delictivo, en 55 pasos". Jill Dando Institute of Crime Science, University Colle-

ge London, 2003. <http://www.subsecar.cl/mundo/55pasos%20POP.pdf> Mayo 2007.

_____. "Problem Solving, Problem-Oriented Policing and Community Oriented Policing". Police Executive Research Forum. Washington, D.C. 1998. Cope, Nina. "Intelligence-Led Policing or Policing-Led Intelligence?" Integrating Volume Crime Analysis into Policing. The British Journal of Criminology, Vol. 44 N°2, pp. 188-203. London, 2004

Dias Neto, Theodomiro. "Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: A experiência norte-americana". Editorial Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Brasil, 2000.

Dupont B. y E. Pérez. "Les Polices au Québec", PUF, 2006. Traducido por Franz Vanderschueren. "Lecciones Canadienses de Prevención a la Criminalidad". Por publicar. Fue presentado en el Congreso ACHECA (Asociación Chilena de Estudios Canadienses) en marzo del 2007, y patrocinado por la Embajada de Canadá, la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad Alberto Hurtado.

Eck, J.E. "Alternatives Futures for Policing". Compilado por D. Weisburd y C. Uchida. Springer-Verlag, New York, 1993.

Emsley, Clive. "Policing and its Context". 17501870, Nueva York, 1984.

Florida Regional Community Policing Institute. "Introducción a la Vigilancia Comunitaria". Saint Petersburg Collage. Florida, 2002.

Friedman, W. "The Communitary Role in Community Policing". En The challenge of Community Policing: Testing the Promise. California: Sage Publications. 1994.

Frühling, Hugo. "Dos Décadas de Reforma Policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso". Banco Interamericano del Desarrollo BID. Washington, 2007.

_____. "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es el Impacto?". Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. Santiago, 2003.

Goldstein, Herman. "Problem-Oriented Policing". Editorial McGraw-Hill. New York, 1990.

_____. "Problem-Oriented Policing: The Rationale, the Concept, and Reflections on its Implementation". Universidad de Wisconsin, Madison, 1996.

González, Gustavo. "Intentos de Reformas Policiales en Argentina: Los casos de las provincias de Santa Fé y Buenos Aires". Siglo XXI Editores, FLACSO Chile e ILANUD. 2005.

Greene, Jack. "La Policía de Proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía". National Institute of Justice. New York y Granada, 2006.

Heaton, Robert. "The Prospect for Intelligence-Led Policing: some historical and quantitative considerations". Policing and Society, Vol. 9. Pp. 337-355. 2000.

Kahn, Tulio. "Policía Comunitaria: evaluando la experiencia". Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. 2003.

Kelling, G.L y Moore, M. "From Political to Reform to Community: The evolving strategy of police". Praeger, New York, 1988.

Lemieux, Frédéric. "De la Policía Guiada por la Inteligencia a la Complejidad de los Aparatos Policiales: Los límites del Uso de la Inteligencia en la Gestión Policial". Les Presses de L'Université de Montreal, Volume 38, N°2. 2005.

Maguire, Mike y John, Tim. "Intelligence Led Policing, Managerialism and Community Engagement: Competing Priorities and the Role of the National Intelligence Model in the UK". Policing and Society, Vol. 16, No. 1. 2006.

Martín, M., Rodríguez, J.A., Sabatè, J. "La Policía del Futuro: Mediación y Proximidad". Universitat de Barcelona. España, 1996.

Mesquita Neto, Paulo. "Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: A visão dos coronéis da Polícia Militar". Sao Paulo em Perspectiva, 18: 103-110. 2004.

Muniz, Jacqueline. "Ser Policial é, sobre todo uma Razão de Ser. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado de Rio de Janeiro". Tese de Doutorado em Ciências Políticas, IUPERJ. Rio de Janeiro, 2001.

Neild, Rachel. "Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública: Una guía para la sociedad civil". Washington Office on



Latin America, WOLA. Washington DC, 1998.

Normandeau, André. "La Policía Comunitaria en Norteamérica". Cuadernos de Criminología, Policía de Investigaciones de Chile. Instituto de Criminología. N° 5, Chile, 1995.

Peterson, Marilyn. "Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture". U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance. 2005. Disponible en: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf> Junio 2007.

Ratcliffe, Jerry H. "Intelligence-Led Policing". *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice* N° 248. Australian Institute of Criminology (AIC). Canberra, Australia, 2003.

Rico, José María. "El Rol Policial", en *Ciudad y Seguridad en América Latina*. FLACSOChile, Santiago 2005.

_____. **y Salas, Luis.** "Inseguridad Ciudadana y Policía". Editorial Tecnos. Madrid, 1988.

Santiago, Wanda L. "Policía de la Comunidad: Alternativas para reducir el crimen en el siglo XXI". <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EEFAuFEZkFsLZWnzQN.php>. Junio de 2007.

Scott, Michael. "Getting the Police to take Problem-Oriented Policing Seriously". *Crime Prevention Studies*. Vol. 15, 2003.

_____. "Implementing Crime Prevention: Lessons Learned from Problem Oriented Policing Projects". *Crime Prevention Studies*. Vol. 20, 2006.

Silverman, E. *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*. Northeastern University Press. Boston, 1999.

Skogan, W.G. En Sebastián Roché (bajo la dirección de) *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*. Odile Jacob, 2004. Traducida por Franz Vanderschueren.

_____. "Communitary Policing in Chicago". En *Communitary Policing: Contemporary Readings*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press. 1998.

_____. "The Community's Role in Community Policing". *The National of Justice System Journal*, N° 231. 1996.

_____. **y S.M., Hartnett.** "Community Policing: Chicago Style". Oxford University Press, New York, 1997.

Skolnick, Jerome H. y Bayley, David H. "Theme and Variation in Community Policing". *Crime and Justice: a review of Research*. Vol 10. 1988.

_____. "The New Blue Line". Free Press, New York, 1986.

Tilley, Nick. "Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-Led Policing". Chapter 13. USA, 2003.

_____. **Leigh, Adrian y Read, Tim.** "Problem-Oriented Policing Brit POP". *Crime Detection and Prevention Series Paper 75*. London: Home Office, 1996.

Trojanowicz, Robert; Kappeler Victor; Gaines, Larry y Bouqueroux, Bonnie. "Community Policing. A Contemporary Perspective", Anderson Cincinnati Publishing Co., 2nd ed. 1998.

Vandeschueren, Franz. "Modelos Democráticos de Seguridad Ciudadana", Ponencia dictada en la conferencia inaugural del Quinto Ciclo del Seminario Permanente sobre *Convivencia y Seguridad Ciudadana* organizado por el Programa Sociedad sin Violencia de PNUD El Salvador, 2006. Disponible en: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=1939&canal=Ponencias&ghoy=current&secciontxt=3> Junio 2007.

Wycoff, M.A. "The Benefits of Community Policing: Evidence and Conjecture". En *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York: Praeger, 1988.

Zhao, J. "Why Police Organizations Change: A Study of Community-Oriented Policing". *Police Executive Research Forum*. Washington DC, 1996.



Participación ciudadana y policía comunitaria.

EL CASO DE AMÉRICA LATINA

Lolita Aniyar de Castro ¹

El sentimiento de inseguridad es un problema

Las propuestas para enfrentar la inseguridad se han generalmente ubicado dentro de la corriente llamada de la Criminología Organizacional, funcional-positivista, orientada a proporcionar más elementos técnicos de lucha contra el crimen que debates en relación con la sociedad y el sistema de Justicia Penal.

La criminología crítica, en cambio, cuestionando las definiciones mismas de la criminalidad, ha insistido en políticas más generales para paliar el mal que sufrían aquellos con los cuales se comprometió: los que no tienen poder. Desdeñó lo técnico y rechazó la expresión “seguridad”, la cual habíamos encontrado, en América Latina, vinculada a las políticas represivas de “Ley y Orden”, que servían de contención de la protesta social. Igualmente, “Seguridad” tenía ese

desagradable aroma que recordaba momentos de oscuridad democrática, especialmente cuando se asoció a la expresión “Nacional”. El autoritarismo generalmente se sostiene en una propuesta de seguridad.

La criminología crítica puso en segundo lugar la lucha contra el crimen, porque ésta ha sido una conducta generalmente atribuida a las clases bajas. Por eso, y como contrainformación radical, se invirtió tanto esfuerzo en estudiar la delincuencia de las clases altas. Nuestra tendencia olvidó la trascendencia que tienen, especialmente para los que tienen menos recursos, los objetos que con tan gran esfuerzo adquieren para su modestísimo confort. Nos convertimos en una vanguardia intelectual, con un escaso contacto real con los pobres, lo que nos impedía conocer lo que piensan en relación a esto.

.....
1 Abogada y criminóloga, fundadora del movimiento latinoamericano de criminología de la liberación; ex-gobernadora del Edo. Zulia y ex-Senadora de la República. El presente texto fue cedido para esta publicación por la Dra. Aniyar. En el momento de cierre de esta edición, el mismo se encontraba en proceso de publicación por Editores del Puerto, Argentina.

No observamos, pues, al principio, que la seguridad había dejado de ser un bien público, y se había convertido en privilegio de quienes podían pagarse una costosa policía privada. De esta ma-

nera, la inseguridad, y el sentimiento de inseguridad, se fueron prácticamente constituyendo en el dato definitorio de las clases medias; y más especialmente, de las bajas, con lo cual se acentuaba su histórica privación de ese pedazo de sociedad que siempre se les había negado. A esto se agrega que el ghetto de los pobres generalmente se extiende sobre los espacios urbanos más deteriorados en su equipamiento, favoreciendo la vulnerabilidad de sus habitantes a conductas dañinas para los bienes y derechos fundamentales.

La injerencia en la tarea política de algunos de los criminólogos críticos, tanto en Europa como

en América Latina, permitió conocer que los más desprovistos, que no tienen otros espacios de esparcimiento y vida que los de su trabajo y su barrio, quieren que éstos sean pacíficos, que la violencia no los acose.

Hoy se acepta especialmente en sus acepciones de seguridad de los derechos (Baratta) y seguridad de los habitantes, como un reconocimiento a su referencia a la ciudadanía, a la igualdad y al derecho a vivir en comunidad. Y se entiende la importancia que el sentimiento de inseguridad tiene para la calidad de la vida.

+ La inseguridad: el ícono de estos tiempos

El miedo al delito es tan insistente como el miedo al fracaso oficial. Analizando su permanencia, más que su recurrencia, en la historia, vemos que las llamadas crisis de inseguridad, más que crisis, son construcciones políticas sobre una situación de inseguridad que es crónica en el medio urbano. Sin embargo, el sentimiento de inseguridad (más que la inseguridad en sí misma) se ha convertido en el ícono finisecular y del siglo que iniciamos.

Al mismo tiempo, se ha considerado que la desilusión más importante de este período apunta hacia las capacidades reales del

sistema de Justicia Penal. Esto no es nuevo: los estudios sobre la cifra negra lo demostraban. Los abolicionistas nos hablaban – Hulsman el más enfático y combativo - no sólo de que no hay un “sistema” de Justicia Penal, sino de que la gente resuelve en la práctica la mayoría de los conflictos en terrenos diferentes al penal. El resultado de alguna de sus investigaciones sobre el por qué la gente denunciaba (no por qué no denunciaba) le indicaba que había más razones administrativas (para que el seguro pagara, por ejemplo) que aquellas que fundan la tesis del derecho a castigar por parte del Estado.

+ Democracia y gobernabilidad

La constatación de la ineficacia de la acción oficial en este campo ha traído varias otras consecuencias interesantes: por una parte, la interrogante sobre la gobernabilidad. Aunque esta interrogante es relativamente reciente en el discurso político, no hay duda de que en toda democracia

hay, por definición, un problema de gobernabilidad. La acción posible del Estado en materia preventiva – hablamos de Políticas Sociales – nunca es totalmente abarcante, totalmente satisfactoria, totalmente eficiente. A pesar de que, como se nos dice en los textos, toda acción del Estado influye de



alguna manera en la creación o satisfacción de necesidades humanas y sociales (educación, hábitat, salud, empleo, cultura), lo cierto es que el Estado tiene debilidades fundamentales para la Prevención General. Y toda omisión del Estado puede contribuir a generar frustraciones, inequidad en la distribución de oportunidades.

El Estado nunca estará lo suficientemente cerca de la gente como para compartir y comprender sus vivencias, sus necesidades, sus aspiraciones, su cotidianidad, y hasta sus diversidades. Es decir, sus prioridades. Todo lo cual, está claro, es variable en los diferentes espacios sociales. Lo cierto es que, por muchas razones, el control se hace pluriagencial, especialmente aquel que se ha denominado “situacional” (modificar las condiciones del entorno y reducir las oportunidades o facilidades para la comisión de los hechos) y comienza a dejarse en manos de agencias más administrativas que jurisdiccionales.

Con Van Swaaningen podríamos resumir los cambios en el control social de la siguiente manera: hay una tendencia a convertir el control privado en público (policía, vigilancia, cárceles privadas). Esto es especialmente observable en los llamados “no lugares” (centros comerciales, por ejemplo), lugares donde hay mucha circulación de gente que no pertenece al lugar y donde la vigilancia es generalmente privada. Esto ha hecho que algunos gobiernos utilicen la expresión “gobiernos visibles” para referirse a ellos mismos, ya que los invisibles parecen ser los otros.

Podría elaborarse una Teoría del Estado moderno a través de esta nueva fenomenología del control: Hay la sensación de que el Estado globalizado ha perdido inclusive el monopolio de la violencia, y que las agencias privadas o administrativas han desbordado el principio de legalidad: ellas deciden

qué – y cuándo y cómo – alguna conducta debe ser sometida a control.² Esto ha generado varias consecuencias en el terreno criminológico:

1. Que el objetivo de la seguridad se haya convertido en un tema más importante que el de la prevención (entendida ésta como se había venido exponiendo en épocas anteriores);
2. Que se haya establecido una clara sobreposición de los conceptos de conducta delictiva y de inseguridad personal, involucrándose la colectividad de una manera más intensa y emocional en el asunto;
3. Ha hecho pensar a la gente, bien que puede tomar justicia por mano propia o que, en el más inofensivo de los casos, debe corresponsabilizarse de las medidas de seguridad que le conciernen.
4. Ha conducido a reducir la esfera de aplicación de los controles. De general se convierte en local, cada vez más en manos de agencias parroquiales o municipales.³

Aunque las últimas tesis de los críticos británicos resumibles en la frase “take seriously crime” (tomar en serio la delincuencia) parecía apuntar a la delincuencia en general, la norteamericana de “la ventana rota” – aquella de los espacios deteriorados de los que nadie se hace cargo– parece ser la que más ha incidido en los nuevos modelos de control. Numerosos encuentros se han realizado bajo la égida de las municipalidades dedicados al control, básicamente, sobre las llamadas “incivili-

2 Ver, sobre estas consecuencias, RENÉ VAN SWAANINGEN, en “Controle do crime no século XXI”, Revista Brasileira de Ciências Criminais, Órgano del Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, año 11, enero-marzo del 2003, quien se refiere más ampliamente a estos nuevos modelos de control.

3 Ver *Ibid.*

dades” – lo que algunos códigos penales denominarían faltas o contravenciones, en todo caso infracciones menores – objetivo en el que hay mayor insistencia que en el de los delitos graves.

Tal vez, sin darnos cuenta, estamos viviendo el apogeo de las nuevas tendencias y teorías para un control alternativo al del sistema penal, tal como los abolicionistas señalaron hace tiempo, y de varias formas de participación ciudadana, bien al margen, bien dentro del mismo sistema penal. Se hacen importantes la mediación, las conciliaciones y las compensaciones o justicia restaurativa. Las alternativas a las penas privativas de la libertad se ponen de moda al interior de las reformas penales.

Aunque el Código Penal no desaparece, ni las agencias tradicionales referidas a lo punitivo tampoco, su función se hace cada vez más simbólica y la evolución se va haciendo en paralelo. Nadie se refiere a estos cambios como la ratificación, en la práctica y en las instituciones, de la utilidad, de lo democrático y de lo humanista de la propuesta abolicionista. Pero esto es así.

En algunos países del primer mundo, especialmente Estados Unidos y Canadá, en los que se ha favorecido intensamente la investigación en materia organizacional, los modelos de control social han ido cambiando bajo el signo del pragmatismo. Se da prioridad a “los criterios que funcionan”.

Interesan menos las cuestiones morales que la efectividad de la acción. Qué resultados y en qué tiempo se obtienen. Es lo que algunos han llamado la “macdonaldización de la sociedad”⁴. Para esto se investigan in situ los llamados “perfiles de ries-

go”, que no han dejado atrás los eternos problemas de la exclusión y el estereotipo (clase social y etnia, por ejemplo); perfiles que, a su vez, no están exentos del riesgo de hacer predicciones dudosas con acciones preventivas o de vigilancia inaceptables⁵ para los Derechos Humanos, a la manera como lo hicieron las famosas tablas de predicción de los cónyuges Glueck. De nuevo, y con otro nombre, aparece el concepto de peligrosidad predelictual.

De alguna manera, como reacción mimética en el mundo globalizado, también los gobiernos latinoamericanos han querido regirse por esos objetivos. Está de moda pagar a precio de oro asesores policiales que han tenido algún éxito, por ejemplo, en Nueva York o en Canadá.

Pero en América Latina este es y ha sido siempre un problema centralmente político que aparece en todos los discursos y programas electorales, que abarrotan los medios de comunicación y que presiona a los gobernantes. La emergencia populista no permite a las agencias públicas el tiempo necesario para hacer diagnósticos bien formulados, proyectos bien estructurados o evaluaciones de los mismos. Las evaluaciones y los ajustes suelen hacerse muy a posteriori y sobre la marcha de los acontecimientos. La realidad es que la aplicación de estos programas generalmente dan la espalda al conocimiento criminológico académico que se genera en sus territorios.

Hay razones en América Latina para temer los desarrollos puramente teóricos, que no están basados en una realidad vivida, que a veces son utópicos, o simplemente copiados; y que, a pesar de las buenas intenciones, pueden derivar en perversiones provenientes de las especificidades de un marco cultural o social determinado.

4 RITZER, (1996), cit. por RENÉ VAN SWAANINGEN, op cit.

5 Ibíd.



El “poner a participar” tiene pasado. La aparición del Estado policial

Al rastrear la historia, podemos ver el auge y caída de los sistemas de participación, mejor dicho, de los llamados a la población para que ejecutara tareas que luego, en el tiempo, fue absorbiendo el Estado. Estos sistemas son más antiguos de lo que se supone. Es tal vez la forma más antigua de control social. En la Biblia se encuentran formas de justicia colectiva, como eran el Sanedrín y otros Consejos de Ancianos de la antigüedad, con la particularidad de que eran sistemas autogenerados, que sólo obedecían a sus propias normas. En Inglaterra del Rey Alfred existían los Thithing Systems que establecían la obligación de todo hombre mayor de 12 años de formar un grupo con 10 familias vecinas cuya responsabilidad colectiva era resguardar el orden y llevar a juicio a quienes co-

metían delitos, y de paso, cobraban los impuestos reales. Estos a su vez se asociaban en grupos de 100 (hundredmen). En 1285 el Estatuto de Winchester establecía la obligación de abandonar el trabajo y perseguir al fugitivo.

Las reglas del nuevo Estado basado en un supuesto derecho a castigar generado en un contrato social, y todas las garantías del pensamiento clásico liberal para proteger la clase burguesa en ascenso, trajeron no sólo la codificación y un orden diferente sino también la aparición de la policía profesional.

Es contra esa policía contra la que se va a insurgir con propuestas de presencia civil.



Niveles de participación

La participación puede alcanzar diversos niveles:

1. Simple colaboración con el Estado en algunos elementos secundarios de la tarea pública.
2. Aporte de inputs por parte de los ciudadanos para un mejor conocimiento por parte del Estado de las

demandas sociales. Aquí, entre otros modelos, podría incluirse el de Policía Comunitaria.

3. Participación efectiva en la tarea central de prevención.
4. El nivel más elevado: de toma de decisiones.



Niveles bajos de la participación: la Community Policing

En el terreno de la prevención y el control del delito, la primera revolución institucional la produce la llamada Community Policing. Esta expresión abarca algo más que la de “Policía Comunitaria”. Significa también acción policial de la comunidad.

Esta es la primera revisión que hace la Policía de su eficacia y de su rol. Disminuye su papel autoritario y fundamentalmente represivo para convertirse en preventiva. Es una Policía que vive y comparte la vida de las comunidades, que conoce a sus miembros, que indaga sus prioridades,

que trata de resolver sus conflictos antes de que se conviertan en hechos abiertamente delictivos, que es ayuda en momentos difíciles. Generalmente es más una Teoría Policiaca que una Teoría Política de la Participación, y, por provenir del interior mismo de la institución, a menudo se encuentra allí un lenguaje típicamente policial.

Por ejemplo, entre los Diez Principios de la Community Policing, según Trojanovicz⁶, a quien se le considera el padre de esta nueva concepción, encontramos la siguiente expresión: "Community Policing implica un nuevo contrato entre la Policía y los ciudadanos a quien sirve...", "esta nueva filosofía descansa en la creencia de que la gente, en la comunidad, merece influir (an input) en el proceso policial, a cambio de su participación y apoyo".

En general, es una forma de cambiar la policía profesional, que está basada en normas rígidas de acción y de actividades sumariales; de sustituir la policía de patrulla, que sólo acudía para perseguir a los culpables en caso de ser llamada, por una policía más libre y creativa, más en contacto con la gente, que espera a escuchar sus prioridades antes de actuar y que incorpora la colaboración de ésta en sus actividades propias.

Para ello patrullan preferentemente de forma peatonal. Debe conseguir el apoyo de la comunidad, desarrollar vigilancia con participación de los vecinos y entrenar a éstos para enfrentar situaciones de emergencia (evitar muertes, delitos, etc.). La policía asiste a las reuniones de la comunidad, es estimulada a comprometerse con las iniciativas de aquella. (Se supone que en una versión más desa-

rollada ayuda a organizar la comunidad a que obtenga poder, conozca sus derechos y sepa plantear sus reclamaciones).

La policía deja de ser reactiva para convertirse en proactiva, y sus agentes son más autónomos; es, en su interior, menos vertical o militarizada, por lo tanto, más democrática y hay más confianza en los niveles bajos de la misma, de manera que se consideran una nueva generación de policías. Su autonomía y poder de decisión sin duda genera riesgos. Es una policía bien pagada, para la que en algunos Estados de los EEUU a veces se exige educación superior.⁷ Para ello la vigilancia es preferentemente de forma peatonal. Es la única agencia de control social abierta las 24 horas, y durante los 7 días de la semana, que tratará de impulsar cambios, que no intentará dar órdenes a la comunidad desde su exterior y que trabajará en forma descentralizada, con lo cual tiene más probabilidades de mejorar la calidad de vida, de aumentar el nivel de seguridad ciudadana y de disminuir el miedo al delito. Como ventaja se anota su potencialidad de borrar la tradicional desconfianza que siente la comunidad por la policía, la que, no sin razones que los criminólogos críticos conocemos bien, es a veces más temida que la delincuencia.⁸ En algunos países, se gene-

6 TROJANOWICZ ROBERT, KAPPELER VICTOR, GAINES LARRY, BOUQUEROUX BONNIE, (1998), Community Policing. A Contemporary Perspective, Anderson Cincinnati Publishing Co., 2nd ed. (pp. XI, XII).

7 En Milwaukee se inician con 31.000 dólares al año de salario.

8 Según algunos autores, esta desconfianza es mayor en las clases medias y altas que en las bajas. No tenemos cifras comparativas de los diversos contextos nacionales. En América Latina, la constante intervención de los organismos de Derechos Humanos ha influido para hacer evidente los atropellos y abusos policiales, y aunque las clases medias y altas no suelen ser las víctimas de estos, hay una clara conciencia del peligro que una mala policía representa. Una investigación hecha por nosotros hace unos años, demostró que la gente de estas clases temía menos que las de clases bajas a pasar por donde se estaban produciendo los llamados "operativos policiales" (generalmente redadas basadas en las leyes peligrosistas), a pesar de que privilegiaban como víctimas la gente pobre y sin trabajo, y de apariencia desaliñada.



realiza esta nueva figura con el nombre de "policía de proximidad". Se la conoce como Policía de Barrio. Así que, como beneficio adicional, al ser asignada en forma más permanente a una zona específica, la acción policial tiene la potencialidad de extender la colaboración con otras esferas de la vida ciudadana. Deben mantener contacto permanente y colaboración con las diferentes asociaciones de vecinos, comerciantes, servicios sociales, sanitarios, etc, para poder abordar los problemas desde un punto de vista interdisciplinario aportando soluciones integrales y duraderas en el tiempo.

Algunos modelos de Community Policing, como el de Wicoff,⁹ aparentemente similares, privilegian el patrullaje a pie, el encuentro periódico entre policías y vecinos y coordinación del Neighborhood Watch. En éste se trata de "encuentros" y de "coordinación", no de interacción. Inclusive se habla de la formación de ciudadanos-policías.

El origen de la policía comunitaria en USA parece haber estado, al menos eso dicen ellos, en la necesidad de acercarse a las minorías, que tenían quejas de abusos policiales, de no ser escuchados, o de una aplicación desigual de la Ley.

En realidad fue una solución oportunista que surge a raíz del sonado caso Rodney King, pues se trataba de evitar alzamientos de estas minorías que ya se habían expresado violentamente en algunas ciudades. Posteriormente se dieron cuenta de que la policía sola no era capaz de contener la delincuencia, que necesitaba del apoyo de la comunidad; que les convenía escuchar las denuncias sobre policía corrupta, a la vez que analizar las expectativas y propuestas comunitarias.

En todo caso, la Policía Comunitaria, aunque es sin duda un avance sobre el modelo profesional, y reposa sobre un cierto grado de participación, no representa aún un modelo totalmente social y su éxito dependerá de la formación de los agentes policiales; así como del grado de penetración en ellos, y en los jefes de Departamentos Policiales, de la cultura corporativa.

Anotemos también que los límites entre la policía comunitaria y la comunidad actuando como Policía, son difusos y movedizos. A veces puede ser acción policial de la comunidad.

De la Community Policing se evolucionará hacia sistemas donde el nivel social de participación es más intenso.

La participación ciudadana

En el marco de la prevención del delito, la participación ciudadana parece tener hoy un rol fundamental y ha comprobado una cierta eficacia, aún cuando no es más que un aspecto de la necesaria concepción global de la Prevención, vinculada como está a la satisfacción de las necesidades de sobrevivencia, nutrición, libertad y crecimiento corpo-

ral y espiritual¹⁰. Esta eficacia parece verse sobre todo en la disminución del sentimiento de inseguridad.

Curiosamente, la presencia de los ciudadanos en la acción que tradicionalmente ha sido asignada al Estado pertenece por igual a dos

9 WICOFF M.A., Ver página web de Partnership against Violence.

10 Ver L. ANIYAR DE CASTRO (1987), "La Nueva Criminología y lo Criminalizable", en Capítulo Criminológico, n° 15, órgano del Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro de la Universidad del Zulia.

corrientes muy disímiles del pensamiento político. La participación ciudadana es vista por algunos como derecho. Por los sectores oficiales, en cambio, como una forma de enriquecer sus

relaciones públicas con las comunidades, cuando no como manera de legitimar la poca eficiencia con la que han cumplido su tarea legal.

+ La corriente democrática

De un lado, puede considerarse parte de una concepción avanzada de la democracia social – la democracia participativa – en la que los ciudadanos tienen algo propio que decir, y espacio para actuar directamente de acuerdo a su particular concepción del mundo y sus intereses específicos, que son generalmente locales.

La participación ciudadana, pues, se considera

parte de una nueva manera de hacer política. En esta concepción desplegar la energía social es una forma de perfeccionar la democracia y de contradecir el paradigma burocrático weberiano.

Se da por descontado que se produce crecimiento cultural y político de los individuos cuando son llamados a colaborar con una gestión que usualmente es pública.

+ La corriente tecnocrática

El llamado a la participación es también parte del progresivo abandono de las responsabilidades tradicionales del Estado minimalista que es necesario para las políticas globalizadoras.

Consecuencia de la primacía del mercado es que el Estado se circunscriba a básicas cuestiones estratégicas (seguridad nacional, ambiente, impuestos, legislación para la convivencia – todo ello al margen del marco desregulado de la economía –) mientras hace un llamado a la autoa-

yuda (self help) en otros ámbitos que habitualmente atendía la asistencia social.¹¹

La participación es también estratégica, como consecuencia de la quiebra económica del Estado Asistencial. La creciente escasez, en casi todos los países, de recursos públicos para satisfacer las necesidades colectivas se traduce en el terreno de la seguridad ciudadana – más gráfica y literalmente que en otras áreas – en la frase del “sálvese quien pueda”.

+ Algunos modelos

Son bastante conocidos algunos sistemas de participación, como el Neighborhood Watch, o Vigilancia del vecindario y el Defendible

Space, o Equipamiento del barrio para evitar las zonas anónimas o confusas que aparentemente no pertenecen a nadie y donde no hay control.

11 Ver las discusiones sobre globalización y localización, en ANDERSON, (1989); FIJNAUT, (1993); WALKER, (1993); SOUTH, (1994); SHEPTYKI, (1995), cit. Por A. CRAWFORD, (1997), en The Local Governance of Crime, Oxford, Clarendon Press, p. 29 y ss.

Estos modelos tienen peligros:

Sistemas protectivos potencialmente muy graves, como cercas electrificadas y perros asesinos, el mencionado vigilantismo, la presunción



de poder tomar justicia por mano propia, los linchamientos.

Mención especial merecen los llamados Crime Stoppers, verdadera acción policial de ciudadanos que, en algunos países, como Estados Unidos, son estimulados y gratificados cuando persiguen y capturan personas solicitadas, y que generalmente se convierte en un oficio lucrativo.

Nosotros participamos de la puesta en marcha de un modelo basado en los Comités Vecinales de Seguridad, en los cuales había una estación policial en el vecindario, tenían medios rápidos de comunicación y los vecinos opinaban sobre las acciones a seguir. La misma comunidad identificaba y priorizaba sus problemas, por lo que los objetivos y el liderazgo debían ser compartidos. Su límite: los Derechos Humanos, para entender los cuales recibían capacitación.

Obsérvese que, en los Comités Vecinales de Seguridad, no se trataba de dar funciones policiales a los vecinos, con el grave peligro que ello representa para las garantías individuales. Más bien de conformar grupos de alerta y protección de sus bienes y espacios cotidianos. Por cierto, aque-

llos Comités no eran la única instancia de participación en la Prevención. Mientras éstos eran sistemas muy locales, existían también Comités Regionales de Seguridad, de amplia representatividad social, en el más alto nivel de Gobierno, así como centros de atención a la violencia familiar asignados a la llamada Casa de la Mujer.

En algunos países, como Francia, los llamados Clubs de Prevención, dirigidos al uso productivo y creativo del tiempo libre de jóvenes, niños, desempleados, etc., también han sido formas de participación comunitaria que cuentan con el apoyo y la capacitación por parte de agencias estatales.

Ventajas del control participativo en sus diferentes niveles

- Proporciona mayor sentimiento de seguridad
- Sustituye la desprestigiada policía motorizada
- Genera confianza en policías conocidos
- Sus integrantes ni son ni parecen policías
- Son ellos quienes conocen a los integrantes del barrio
- Se intensifica el sentimiento de territorialidad.

+ La parte oscura

Debe quedar claro que estos sistemas no son totalmente efectivos, y que no es posible predecir sus resultados, además de que ellos mismos pueden resultar también ingobernables. A veces los defectos provienen de las zonas grises de las que habla Habermas para referirse a las élites del poder local, los partidos políticos, las organizaciones caritativas y religiosas, elementos del mundo académico y otros grupos privados, que pueden tener estrategias y hasta valores diferentes a los oficialmente perseguidos,

y que están siempre dispuestos a mediatizar las organizaciones comunitarias.¹²

Aunque la participación es útil para conocer las aspiraciones y necesidades sociales de la coyuntura, y es a veces un deseo expresado por las comunidades, no hay que desdeñar algunos peligros:

.....
12 Citado por A. CRAWFORD, op.cit., p. 4

- Por una parte, la retórica participacionista que puede disolver su eficacia en virtud de las confusiones derivadas de la carencia de un análisis objetivo y metodológicamente preciso.
- Esa retórica participacionista produce una tendencia a la abstracción y a la utopía por lo que puede devenir en pura ideología. Y, de esta manera, se reduce la capacidad de satisfacer necesidades y aspiraciones reales.
- Igualmente, la participación puede tener un objetivo sustancialmente político (por ejemplo: dar la imagen de que el Estado pertenece a todos, de que la ciudadanía es total). Si eso es una pared para la distribución real del poder administrativo, entonces puede ser negativo. Otro riesgo es que se utilicen ciertas modalidades de participación con la sola intención de reforzar o legitimar las instituciones propias de la democracia representativa a través de algunos destellos de administración directa por parte de los gobernados.
- Se ha constatado que generalmente hay una selección de los miembros de la colectividad que son llamados a participar, generalmente basada en su nivel de instrucción, capacidad de expresión u otros elementos propios del estereotipo del buen ciudadano, de manera que puede producirse un proceso simultáneo de exclusión.
- La “reducción” de esas necesidades y aspiraciones por parte del Estado, quien va a juzgarlas con los parámetros de la lógica interna de la Administración. Ese defecto es mayor cuando en esa interpretación interfiere lo que pudiera llamarse “la lógica de las erogaciones”, incluida la disponibilidad de los funcionarios necesarios para armar el sistema.¹³

- Las tendencias represivas propias del pensamiento primitivo profundo de las comunidades, dirija una actitud populista de dejar hacer o dejar pasar.
- Tampoco hay que desdeñar los riesgos de una acción policial desbordada por parte de la comunidad.
- Ni, por supuesto, el peligro de politización de los núcleos sociales que a veces se convierten en obstáculo a las oportunidades, cuando no en amenaza a la disidencia.

Es tarea de la criminología crítica rechazar enfáticamente todo lo que queda haber en estos modelos del uso de la fuerza, aunque sea implícita; toda conminación violenta, toda amenaza o invasión de la privacidad, o “vigilantismo”. Estos problemas parecen ser los nuevos frente a una realidad que pasa por encima de lo previsto en textos legales o académicos.

Sólo un sistema de gobierno controlador de estos controles, y perfectamente democrático, puede poner límites precisos y cuidar que se observen.

Toda acción de mediación y de justicia restaurativa, por otra parte, debería ser voluntaria y estar sometida a las garantías ofrecidas por el proceso penal.

.....
investigaciones de GASPARINI INNOCENZO; DENTE BRUNO; INCERTI MONICA y SAMEK EMILI, en *Partecipazione popolare e gestione della città*, Conferencia Mayor de Alcaldes tenida en Caracas en 1982 y publicada por Franco Angeli Editore.

.....
13 Sobre estas cosas, ver planteamientos e



En América Latina

Digamos hoy que la moda en América Latina es la reforma del sistema penal. Ésta no es sino el producto de presiones de organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que otorgan fondos, por supuesto, en calidad de préstamo – para la “modernización” de estos sistemas, ofrecen becas para la formación de especialistas, o envían expertos, asegurando así el traslado de modelos de la Criminal Justice norteamericana.

Se completa así la aceptación del American way of life (“el modo de vida americano”) que comenzó con la música, el vestuario, la alimentación, el entretenimiento, los valores y las noticias internacionales. No sólo se trata del modelo de Policía Comunitaria, y de las cárceles privatizadas, sino también de los nuevos Códigos Procesales Penales que establecen políticas procesales como la negociación de las sentencias, los acuerdos reparatorios, el proceso acusatorio, el principio de oportunidad, los escabinos, los juicios orales y la intermediación procesal.

Aunque no hay duda de que muchos de estos elementos son profundamente democráticos, y algunos acortan los inacabables procesos de la tradición institucional hispánica, hay otros que sólo reflejan una gran pragmatidad. El problema sigue siendo el modelo externo, calcado, sin conocimiento de los intereses, o de los recursos para ponerlos en práctica y mantenerlos en el tiempo, o de las características de los países de la Región y la cultura de las instituciones, especialmente la policía. Ésta tiene una larga tradición de ser la mano sucia del sistema, que funciona simbólicamente en sus procedimientos establecidos, mientras se verifica como un verdadero sistema penal subterráneo a través de las reda-

das, las ejecuciones extrajudiciales, los abusos y la corrupción. Esta cultura podría revertirse, pero no es cosa de cortos o medianos plazos.

En todo caso, estas políticas importadas favorecen un mantel bien puesto para el festín globalizante y la facilitación de las actividades transnacionales.



Policía Comunal: APORTES EN LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD

Antonio J. González Plessmann ¹

"Nuestra línea estratégica es la igualdad"
Hugo Chávez²

La idea de una sociedad profundamente democrática e igualitaria está en la médula, tanto del proyecto de país aprobado por el pueblo en el referéndum de 1999 (la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), como en la propuesta de una democracia socialista del siglo XXI³, que fue la oferta que resultó avalada con la mayoría de los votos en la campaña presidencial de 2006.

La igualdad planteada en ambos proyectos no es sólo la igualdad ante la ley o la igualdad de oportunidades, sino la búsqueda de la igualdad sustantiva o de resultados. Podemos definirla como una democratización continua del poder y la riqueza que permita un disfrute igual de los derechos humanos (incluyendo el derecho a la seguridad ciudadana). Esta idea de igualdad implica una continuidad e interdependencia entre democracia y socialismo. *"Socialismo es democracia sin fin"* (Iturriza, 2007), señala Boaventura de Sousa Santos ampliando el concepto de socialismo de un sistema económico que

1 Sociólogo, activista de derechos humanos, asesor del Consejo General de Policía para el servicio de policía comunal del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

2 (Chávez, 2004: párrafo 171)

3 El Socialismo del Siglo XXI supone una crítica tanto a las experiencias de los socialismos reales del siglo XX, como al capitalismo.

democratiza los medios de producción a un concepto que lo entiende como un modo de relaciones igualitarias entre las personas y los pueblos, en todos los ámbitos de la vida (incluyendo el económico): *“la lucha socialista [...] es una lucha por una democracia radical. Hay que democratizar la familia, las comunidades, las fábricas, los mercados, las instituciones en general”* (Iturriza, 2007).

¿Puede aportar la policía en general, y el servicio de policía comunal en particular, a un proceso de democratización de la sociedad caracterizado por la búsqueda de la igualdad? ¿Qué obstáculos debe superar en el camino? Esas son las preguntas que nos planteamos en este ensayo.

+ I. La policía: entre lo que aún somos y lo que deseamos ser

La policía tiende a reproducir las ideas hegemónicas⁴ y las relaciones asimétricas de fuerza existentes entre las distintas clases y sectores de una sociedad. Esto es, tiende a reproducir relaciones no igualitarias.

El que aún en nuestra sociedad perviva el clasismo explica la tendencia a que la policía sea débil ante los sectores de ingresos altos y despótica ante los sectores populares (aunque la inmensa mayoría de sus funcionarios/as provenga de ahí). Y esto, que ocurre por las diferencias de clase o socioeconómicas, ocurre con otras desigualdades. Veamos.

Nuestra sociedad sigue siendo machista, por eso las mujeres víctimas de violencia de género siguen encontrando una segunda victimización cuando van a denunciar en las instituciones policiales. Nuestra sociedad sigue siendo culturalmente colonial, por eso es más probable que una persona blanca, de apariencia europea, reciba mejor trato policial que una persona afroamericana, indígena o mestiza (mucho más, si al color de

su piel se le suma que sea extranjera de un país pobre como Haití, Bolivia, Ecuador, Colombia o Perú). Nuestra sociedad sigue siendo homo-lesbo-trans-fóbica, por eso las personas homosexuales, lesbianas y transexuales siguen siendo motivo de burla, desprecio y violencia por parte de la policía. Nuestra sociedad da poco espacio para el empleo a jóvenes sin experiencia⁵, sigue pensando que *“muchacho no es gente grande”* y excluyendo a los jóvenes cuando no tienen capacidad de consumo, y es por eso que la policía suele estigmatizar como malandros a los jóvenes pobres y maltratarlos de manera recurrente. En nuestra sociedad sigue existiendo una brecha entre el poder de los gobernantes y el de los gobernados, por eso la policía es débil ante el funcionario público de alto rango (electo o designado) y soberbia y prepotente ante el ciudadano que no ejerce la función pública.

En resumen, nuestra sociedad sigue siendo profundamente desigual en cuanto al poder que ejercemos, los recursos económicos con los que contamos o la valoración de distintos estatus, y eso explica la tendencia a que la policía trate desigual-

4 Las ideas y valores hegemónicas son las que resultan dominantes en una sociedad. Hegemonía es “... la capacidad económica, política, moral e intelectual de establecer una dirección dominante en la forma de abordaje de una determinada cuestión” (De Sousa Santos, 2004: 39)

5 El desempleo juvenil (18,7%) más que duplica al desempleo general (8,7%), según las cifras del INE del primer semestre de 2010.



mente a las personas. Reproduce algunos de los prejuicios y visiones del mundo de los sectores que tienen más dinero, más poder o más estatus. Con ello legitima un orden y unas relaciones humanas asimétricas, no igualitarias, no democráticas.

Existe una tensión entre lo que aún somos y lo que deseamos ser como sociedad. Entre nuestras desigualdades actuales, en proceso de transformación, y nuestras aspiraciones de una sociedad democrática, justa, libertaria, igualitaria y socialista.

La policía, señalan Bayley y Skolnick (2006) citando principios de la policía noruega, "*debe reflejar los ideales de la sociedad*". Pero cabe preguntarse ¿puede la policía comportarse de manera no discriminatoria e igualitaria, en medio de una sociedad en donde aún perviven múltiples desigualdades y asimetrías en las relaciones de fuerza? ¿no habría que subordinar a un cambio en la sociedad el que la policía deje de reproducir los valores y prácticas desigualadores?

Para responder a esas preguntas, y siguiendo a Poulantzas, resulta útil conceptualizar al Estado (y a la policía como parte de éste), no como un aparato neutro ante las disputas sociales y tampoco como un ente que, de manera homogénea, está al servicio de una clase o sector, sino como la "*condensación material de relaciones de fuerzas*" (Lang, 2010:15). Un aparato con contradicciones y tensiones internas, que refleja en sus actos y decisiones las siempre inestables relaciones de fuerzas existentes entre las clases y sectores de la sociedad. Desde esta perspectiva, "*promover transformaciones radicales significa cambiar al Estado [léase, a la policía] desde afuera y desde adentro, es decir, transformar las relaciones de fuerza sociales y los aparatos mismos*" (Lang, 2010:16).

En Venezuela la correlación de fuerzas a lo interno del Estado resulta actualmente favorable a los sectores populares y otros sectores excluidos. Ello explica el avance de la reforma policial en la línea de una transformación democratizadora y la experimentación de un Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (CPNB) con prácticas igualadoras y preferentemente al servicio de los sectores populares. No obstante, en la estructura económica de la sociedad y en la cultura hegemónica esa correlación le es adversa a estos sectores y en las relaciones entre gobernantes y gobernados, aunque se viene avanzando en la organización y el protagonismo popular, aun existen enormes brechas. Tenemos una distribución no democrática de los medios de producción y enormes diferencias en los modos y capacidades de consumo; tenemos una cultura dominante en la que existen status despreciados (como el de joven pobre, mujer, indígena, afro o mestizo, homosexual, etc) y tenemos retos de profundización de la participación empoderada de los sectores populares y otros sectores excluidos.

Desde estas coordenadas se puede afirmar que es posible que la policía pueda avanzar a un comportamiento no discriminatorio e igualitario (ya lo viene demostrando, en pequeña escala el CPNB) siempre que la correlación de fuerzas dentro del Estado (y la policía) siga siendo favorable a la igualdad y que el proceso de democratización de la sociedad siga avanzando. Los cambios en la sociedad harán más fácil los cambios en la policía y los cambios en la policía harán más fácil los cambios en otros ámbitos de la sociedad. Pero también ocurrirá lo inverso: un estancamiento en los cambios en la estructura económica, cultural y política de la sociedad, obstaculizarán el avance de la reforma democratizadora de la policía. Así que se trata de un proceso frágil y en permanente movimiento.



II. Pistas para concretar el principio de igualdad en el servicio de policial comunal

● **C**ómo operacionalizar los principios de la igualdad sustantiva, de la democracia socialista, en el accionar de la policía? ¿Cómo, en particular, en el servicio de policía comunal? En este texto se proponen dos ejes rectores para esa tarea: el derecho a la igualdad y no discriminación y el estímulo a la participación, el poder popular y la autoregulación comunitaria.

II.1. Derecho a la igualdad y no discriminación

El derecho humano a la igualdad y no discriminación supone dos tipos de conducta por parte del Estado (de la policía). La primera es pasiva (obligaciones de omisión) y la segunda es activa (obligaciones de acción).

a) Obligaciones de omisión: La policía debe abstenerse de discriminar a ningún sector de la sociedad por su condición socioeconómica, por su sexo, por sus opciones sexuales, por su oficio, por el color de su piel, por su nacionalidad, por su edad, por su apariencia física o cualquier otra condición. Para lograr esto la policía debe realizar tareas concretas: por una parte, ser formada en el desmontaje de prejuicios que la han llevado históricamente a discriminar a unos sectores (etiquetamiento) y, por otra, recibir orientaciones permanentes de sus mandos en esa dirección.

b) Obligaciones de acción: pero no basta con “no hacer”, es decir, con no comportarse de manera discriminatoria. Para avanzar hacia la igualdad sustantiva es necesario reconocer las desigualdades fácticas. Identificar los sectores y clases sociales que en la actualidad su-

fren múltiples discriminaciones y actuar para corregirlas. Y aquí se plantea otra tarea concreta: la policía debe privilegiar en la distribución de sus servicios a aquellos sectores que más la necesitan. Se explica esta tarea con un ejemplo. Si el mapa de delitos señala que de cada 127 homicidios 100 ocurren en los barrios populares, la policía debe privilegiar en la misma medida sus servicios en esos sectores. Si, en cambio, distribuyera sus servicios de manera igual entre todas las zonas de la ciudad, estaría privilegiando a quienes menos lo necesitan y desatendiendo a quienes más lo necesitan. Lo mismo ocurriría con prácticas ilícitas lamentablemente muy extendidas, como el “*parceleo*”, que implica el brindar servicios de seguridad a quienes puedan pagarlo (comercios formales como panaderías, licorerías, ferreterías o abastos) y negocios ilícitos (ventas de droga, lugares de apuesta, centros de prostitución). *De facto*, se trata de una práctica privatizadora de los servicios de seguridad, que favorece a la desigualdad.

Para hacer efectivo el derecho a la igualdad y no discriminación, la policía debe mantener interacciones permanentes y estables con los sectores sociales, excluidos y subordinados que luchan por la igualdad y mejoras en sus condiciones de vida. Nos referimos a los sectores populares, feministas y grupos de mujeres, grupos afrovenezolanos y organizaciones indígenas, organizaciones de extranjeros en Venezuela (en particular de países pobres), colectivos de homosexuales, lesbianas y transexuales, trabajadoras sexuales, organizaciones juveniles, organizaciones de trabajadores/as informales y organizaciones populares en ge-



neral. Debe formarse para comprender la situación y demandas de seguridad de estos sectores y abrir mecanismos permanentes de interacción con ellos, no sólo en la emergencia, sino de manera previa a esta. Una policía proactiva, tal como lo establece el artículo 47 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) al definir el Servicio de Policía Comunal.

En síntesis, debe comprender las desigualdades existentes en la sociedad y convertir el servicio que brinda en una acción igualadora, rompiendo sus propios prejuicios y tomando conciencia del rol que ha venido jugando en la sociedad. Transformándose y transformando su entorno.

II.2. Promoción del poder popular y la autoregulación comunitaria

Aunque con avances en relación con el modelo de policía tradicional, el modelo de policía comunitaria surgido en experiencias de países del norte global, no es en sí mismo necesariamente transformador. De hecho, suele asociarse con procesos de retirada del Estado de la vida colectiva y de transferencia de responsabilidades a la ciudadanía, en la perspectiva del pensamiento neoliberal. En Venezuela se viene intentando crear un modelo propio de policía comunitaria o comunal con algunas características generales que la asemejan a experiencias de otros países, pero también con características específicas que le dan un perfil propio, asociado al estímulo del poder popular y la transformación democratizadora de la sociedad. No se trata de una propuesta acabada sino de un experimento en pleno desarrollo, por lo que se presentan aquí conceptos y propuestas

que existen de manera embrionaria o de reciente aplicación por el CPNB⁶.

El carácter "*profesional, predominantemente preventivo, proactivo, permanente, de proximidad, comprometido con el respeto de los valores, la identidad y la cultura propios de cada comunidad*" (LOSPCPNB, artículo 47) o el trabajo "*en espacios territoriales circunscritos [y] el conocimiento óptimo del área y la comunicación e interacción con sus habitantes e instituciones locales*" (LOSPCPNB, artículo 48) son características comunes a la mayoría de las experiencias de policía comunal. La especificidad de la propuesta radica en el modo en que se concretan estos principios.

Hugo Frühling, en un artículo publicado en este mismo libro (Frühling, 2010), señala que los mentores intelectuales del modelo de policía comunitaria lo definen en relación con 4 elementos básicos. Se presentan a continuación, seguidos de un análisis sobre la manera en la que modelo venezolano de policía comunal impulsado por el Consejo General de Policía y el CPNB se acerca o va más allá de estos elementos:

1. "*La actividad policial se planifica y realiza enfocada a áreas geográficas reducidas*": con este elemento hay plena coincidencia.
2. "*Se establecen relaciones estrechas con la comunidad a fin de facilitar la consulta permanente a los ciudadanos para asegurar que la policía tome en cuenta sus per-*

6 Existen visiones parcialmente distintas entre, por una parte, la formación que reciben las/os funcionarios/as en la UNES en materia de policía comunal y la asistencia técnica que brinda el Consejo General de Policía y, por otra, la aplicación concreta del servicio por parte del CPNB. Se trata de diferencias consustanciales a cualquier proceso de innovación, en el que participan diversos actores institucionales y de formaciones distintas. Del debate franco sobre estas diferencias, está surgiendo el enfoque propio del servicio de policía comunal del CPNB.

cepciones”: la proximidad con la comunidad apunta no sólo a consultarla para tomar en cuenta sus percepciones (que también lo hace), sino a posibilitar un diálogo de las/os funcionarios/as como especialistas en seguridad con la comunidad, orientado a estimular el protagonismo de la comunidad, el autoconocimiento de los problemas de seguridad (sus causas y consecuencias), la identificación de soluciones y la asignación de responsables (tanto en el Estado, como en la propia comunidad) en materia de prevención. La proximidad también implica la rendición de cuentas por parte de la policía sobre los aspectos del servicio que afectan a la comunidad.

3. *“La policía se enfoca a la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos, en vez de actuar reactivamente frente a los mismos”*: el carácter proactivo es común al modelo venezolano y también la búsqueda de solución a problemas de seguridad concretos por parte de la policía pero, a la vez, la policía estimula a la comunidad a actuar en el campo de la prevención (jamás en el del uso de la fuerza), siendo protagonista de soluciones a algunos de sus problemas.

4. *“La policía se involucra en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las faltas que trastornan la vida cotidiana de las personas, a fin de determinar cursos de acción para superarlas”*: la policía estudia y diagnostica los problemas de seguridad y promueve que la comunidad también lo haga; a partir de ambos diagnósticos (el especializado de la policía, que incluye un trabajo de inteligencia, y el realizado, desde la

experiencia cotidiana por la propia comunidad) la policía define cursos de acción y estimula que la comunidad construya cursos propios en ámbitos de la prevención que trascienden las posibilidades de intervención del servicio de policía comunal. El proceso mediante el cual la comunidad estudia sus problemas, los analiza y comprende es también un proceso pedagógico, de investigación-acción, que le permite a la comunidad una reflexión colectiva sobre aspectos de la vida en común que pueden ser mejorados y sobre mecanismos de prevención y autoregulación de los que son protagonistas.

La especificidad del modelo venezolano, en construcción, radica en que, sin abdicar de las obligaciones del Estado en materia de seguridad (por el contrario, fortaleciéndolas), la policía estimula que la comunidad se organice, tome mayor conciencia de derechos, sepa cómo y dónde reclamarlos, diagnostique y analice sus problemas de seguridad y sea protagonista de algunas de las soluciones a los mismos, en el campo de la prevención y la autoregulación. La comunidad no sólo colabora con el Estado o aporta insumos para que la policía resuelva los problemas, sino que participa de manera efectiva en la prevención, en la exigencia a otras instituciones para que actúen sobre las causas de las faltas o delitos y tomando decisiones, junto al Estado, para mejorar la convivencia. En resumen, se trata de una acción que fortalece el poder popular.

+ III. Alertas sobre nuestro modelo

El proceso de construcción de un modelo propio de servicio de policía comunal tiene grandes retos y de diverso tipo. No está exento de fallas que pueden empañar sus logros. Las dos principales, en nuestro criterio, a partir de la experiencia del CPNB, son las siguientes:

1. La dificultad para manejar los temores de la comunidad ante posibles represalias por parte de la delincuencia, que limitan su participación. Esta dificultad debe estudiarse detalladamente para lograr modificaciones en la comunidad, sin colocarla en riesgo, pero sin aceptar simplemente que el poder de la delincuencia silencie permanentemente el protagonismo de la co-



munidad, lo condicione y le impida desarrollarse.

2. Que en el interés por mantener la proximidad con la comunidad se involucra, en ocasiones, en tareas que no son propias de la policía, invadiendo competencias de otras agencias del Estado (que muchas veces están ausentes) o sustituyendo el liderazgo de la comunidad (cuando éste es muy débil). Se impone ante este riesgo, visible en algunas prácticas actuales, un cuidado por la definición de límites en la competencia policial y orientaciones claras por parte de la directiva.

Pese a la existencia de fallas que apartan la práctica concreta del modelo que se busca

construir, los logros del Servicio de Policía Comunal del CPNB en su primer año de funcionamiento son innegables. Una reciente encuesta elaborada por la Defensoría del Pueblo (en proceso de publicación), señala que el 95% de población de las zonas en las que se brinda este servicio lo consideran entre bueno (55%) y muy bueno (40%); a 96,67% le genera mayor seguridad; y 91,67% considera que ha tenido impacto sobre el delito. Se trata de un punto de partida inmejorable para seguir avanzando en la experimentación, la corrección de errores y la consolidación de un modelo alternativo de policía comunal consistente con los ideales sociales de mayor igualdad y justicia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boaventura de Sousa Santos, "Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa". Fondo de Cultura Económica, México. 2004

Defensoría del Pueblo (Dirección de Análisis e Investigación), "Resultados de Encuesta sobre Servicio de Policía Comunal", Mimeo, 2010.

Hugo Chávez, "Taller de Alto Nivel "El Nuevo Mapa Estratégico", 2004.

Hugo Chávez, "Una revisión desde adentro y con sentido crítico", 24.11.10. Consulta en línea: <http://www.chavez.org.ve/temas/noticias/una-revision-adentro-sentido-critico/>

Hugo Frühling, "Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina", en Policía Comunal. Conceptos, modelos, experiencias y retos", Antonio González Plessmann (Compilador). Consejo General de Policía, Caracas, 2010.

Jerome Skolnick David Bayley, "Policiamiento comunitario", Colección Policía y Sociedad N° 6, Editorial de la Universidad de Sao Pablo, Brasil, 2006.

República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, 2009.

Reinaldo Iturriza, "Socialismo es Democracia sin fin. Entrevista a Boaventura De Sousa, 2007. Consulta en línea: <http://saberypoder.blogspot.com/2007/06/socialismo-es-democracia-sin-fin.html>.





CAPÍTULO II
**CAMINOS
RECORRIDOS:
EXPERIENCIAS**





Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina

Hugo Frühling E ¹

Desde comienzos de los años noventa cada anuncio de reforma policial que ha tenido lugar en América Latina ha sido seguido por el lanzamiento de un Programa de Policía Comunitaria dirigido a mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad. Dichos programas han tenido denominaciones y formatos diversos, algunos de ellos han tenido una duración prolongada, otros han sido efímeros. La policía comunitaria como propuesta, estrategia o filosofía de accionar policial es sin duda popular. En distintos momentos, policías de características tan diversas como: la Policía Nacional Civil de Guatemala, la Policía Nacional de Panamá, la Policía de Nicaragua, policías preventivas de muy diversos municipios mexicanos, Carabineros de Chile, diversas policías provinciales argentinas, la Policía Nacional de Colombia, la Policía Nacional de República Dominicana, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, entre muchas otras, han lanzado programas de acercamiento a la comunidad. La constante invocación a la necesidad de mejorar la relación entre la policía y la comunidad por parte de líderes políticos y policiales refleja sin duda un aspecto positivo: el reconocimiento de que la policía se debe a los ciudadanos y que debe considerar sus expectativas y demandas. Pero más allá de eso, es necesario preguntarse si las diversas prácticas que se llevan a cabo bajo la rúbrica de policía comunitaria expresan una comprensión similar del modelo; si éste tiene expectativas de institucionalizarse en la región y cuáles serían las adecuaciones institucionales que harían que eso fuera factible.

Son variados los estudios que expresan una visión positiva de los programas de policía comunitaria (Chinchilla 2004), pero también existen opiniones contrarias, que expresan escepticismo respecto de sus efectos de largo plazo y de la seriedad con la que se llevan a efecto (Dammert y Bailey 2005). Este capítulo comienza por referirse a las razones que explican el surgimiento del modelo de policía comu-

.....
¹ Hugo Frühling es chileno, doctor en derecho; Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

nitaria en Estados Unidos, así como sus premisas fundamentales. Acto seguido explora las expresiones de la llamada policía comunitaria que se ven reflejadas en América Latina, las evaluaciones existentes respecto de esas experiencias, así como una reflexión respecto de sus posibilidades futuras. Nuestra conclusión es que resulta muy difícil que se propague en la región el modelo comunitario con el conjunto de promesas de reforma organizativa de la policía y de reducción del delito que sus defensores han proclamado. Sin embargo, el acercamiento a la comunidad como objetivo de la actuación policial puede traer consigo efectos muy positivos en términos de mejorar el servicio al público y de brindar mayor respeto por los derechos de los ciudadanos que entran en contacto con la policía. Ello debiera mejorar la percepción que el público tiene respecto de la policía.

+ Cambio e Innovación en la Policía. El Caso de la Policía Comunitaria

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado, se difundieron una serie de innovaciones tácticas, organizativas y culturales al interior de las policías de Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, entre otros países desarrollados. Entre ellas cabe mencionar el modelo comunitario de acción policial, la aplicación de la estrategia de resolución de problemas como metodología para enfrentar patrones de acción criminal, el creciente recurso a nuevos instrumentos de gestión basados en el análisis estadístico y en cambios organizativos, como es el caso de COMPSTAD y el uso de instrumentos de georeferenciación para determinar los “puntos calientes” (hot spots) hacia los que debe orientarse el despliegue policial. Estos cambios comienzan en Estados Unidos como consecuencia de una persistente crisis de confianza respecto de la capacidad de la policía para disminuir las tasas delictuales y enfrentar el temor en la población (Weisburd y Braga 2006). Los académicos interesados en el área de policía sostenían que esa desconfianza provenía de la conciencia que el modelo “standard” o profesional de policía vigente en ese país había demostrado serias insuficiencias. Estas insuficiencias consistían en que las respuestas a las denuncias presentadas por los ciudadanos seguían un patrón similar, sin distinguir la especificidad del contexto en el que

se manifestaban los delitos. En particular la crítica se dirigía a la carencia de impacto sobre el delito que tendrían el uso del patrullaje preventivo y el incremento de la rapidez policial en responder a las llamadas del público (Weisburd y Braga 2006). La percepción que el modelo de acción policial de tipo reactivo y basado principalmente en el uso de equipamiento y medios tecnológicos se encontraba en crisis abrió paso a una serie de innovaciones, entre las cuales una de las más difundidas fue la policía comunitaria.

Bajo la rúbrica de policía comunitaria, las policías norteamericanas y de diversos países europeos llevaron a cabo acciones diversas: se estableció la costumbre de realizar reuniones regulares de los policías con los residentes de un sector, se pusieron en práctica programas de prevención del delito con participación de vecinos (neighborhood watch), se incrementaron los programas de charlas a jóvenes, visitas a colegios, se construyeron pequeños cuarteles de orientación a la comunidad distribuidos en toda el área urbana, se realizaron constantes encuestas para evaluar el efecto que esas medidas tenían en la percepción que tenía la comunidad respecto de la policía (Skoogan 2006). La diversidad de programas y matices ejecutados llevó, sin embargo, a los mentores



intelectuales de este modelo a proclamar que lo que definía a la policía comunitaria no eran programas precisos, sino su carácter de filosofía para la acción policial definida por ciertos elementos básicos: 1) la actividad policial se planifica y realiza enfocada a áreas geográficas reducidas; 2) se establecen relaciones estrechas con la comunidad a fin de facilitar la consulta permanente a los ciudadanos para asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones (Sherman 1995); 3) la policía se enfoca a la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos, en vez de actuar reactivamente frente a los mismos; 4) de lo anterior se desprende la necesidad de que la policía se involucre en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las faltas que trastornan la vida cotidiana de las personas, a fin de determinar cursos de acción para superarlas.

Los principales estudiosos de la policía comunitaria sostienen que ésta no se define por actividades o programas específicos, pues las tácticas o programas pueden cambiar de acuerdo con las circunstancias, sino por el hecho que la policía comunitaria implica un cambio organizativo del proceso de toma de decisiones en materia de seguridad de los ciudadanos y de la cultura interna de la policía. Las prioridades del accionar policial pasarían a ser el resultado de un diálogo entre ciudadanos y policía (Skogan 2006). Ello sería complementado con una mayor delegación de autoridad hacia los oficiales de jerarquía media y hacia los responsables territoriales de la policía, de modo que éstos desarrollaran soluciones locales para problemas que emergen a ese nivel.

Existe coincidencia entre los estudiosos del tema en el sentido de que aún los países que cuentan con fuerzas policiales altamente profesionalizadas enfrentan serios desafíos al poner en

funcionamiento una nueva estrategia de tipo comunitario con todos los efectos organizativos y culturales a los que hemos aludido. En efecto, la resolución de los problemas de seguridad que afectan a la comunidad requiere que ésta participe en su identificación y priorización (Rosenbaum 1998). Sin embargo, la participación de la comunidad no es siempre fácil de lograr. Buena parte de las investigaciones señalan que en todas las experiencias realizadas se han enfrentado dificultades para establecer una sólida relación entre las fuerzas de orden y los vecinos. Esto se debe en parte al temor de éstos que pudieran ser objeto de represalias por parte de delincuentes. Un aspecto adicional es el que hace referencia a la decisión que deberá adoptar la policía respecto de la diversidad de opiniones que pueden surgir al interior de la comunidad.

¿Qué método es el apropiado y legítimo para decidir cuando existen prioridades y demandas diversas o contrapuestas al interior del mismo barrio? Ese dilema se presenta con fuerza en las ciudades como las latinoamericanas en las que conjuntos habitacionales habitados por personas de altos ingresos se asientan al lado de poblaciones socialmente precarias y cuya tenencia de casas no está enteramente regularizada. En barrios de ese tipo, la inseguridad de los sectores de mejores ingresos encuentran su causa en la vecindad con quienes se encuentran en la pobreza. Existen dudas, asimismo, respecto del carácter verdaderamente innovador de la respuesta policial que entregan las policías que siguen el modelo comunitario. ¿Es éste necesariamente más proactivo y menos reactivo? ¿Se utilizan extensamente respuestas que involucran a diversas agencias públicas o, por el contrario, el patrullaje, las detenciones y la investigación de delitos ya ocurridos son sus manifestaciones principales?

El entusiasmo por la policía comunitaria es hoy notoriamente menor que el que existió en algún momento en Estados Unidos (Mastrofski 2006). Ello puede explicarse en parte por la preocupación prioritaria por el terrorismo, aunque existen autores que señalan que la policía comunitaria constituye una buena respuesta ante tal amenaza (Clarke y Newman 2008). Sin embargo, aún sus críticos reconocen que allí donde se ha implementado la imagen policial ha sido fuertemente beneficiada y los niveles de temor parecen ser menores. Por lo anterior, no es extraño que la policía comunitaria sea esgrimida como una excelente alternativa en países donde las policías cuentan con muy bajos niveles de aprobación del público y donde son ineficientes para

controlar el crecimiento de la criminalidad. Para aquellos políticos y autoridades policiales interesados en promover políticas de seguridad democráticas, la policía comunitaria constituye un modelo muy atractivo. Pero precisamente su popularidad atrae muchas veces la ejecución de programas puramente cosméticos, que no tienen interés alguno en promover una verdadera reforma policial. En América Latina es posible visualizar experiencias de los dos tipos señalados: esfuerzos genuinos en los que se busca transformar a la policía y otros que sólo buscan proyectar una mejor imagen de la misma. Los primeros ensayos de implementación de programas de policía comunitaria comienzan en la década de 1990.

+ Policía Comunitaria en América Latina

Los primeros ensayos de policía comunitaria tuvieron lugar en Brasil, inicialmente en el estado de Espírito Santo y luego en Río de Janeiro, donde a mediados de los años noventa se lanzó un programa de policía comunitaria en Copacabana (Muniz, Larvie, Musumeci y Freire 1997). Estas experiencias fueron seguidas en otros países y jurisdicciones policiales. Como dijimos en un comienzo, algunas de éstas han sido efímeras, pues han sido iniciadas en un gobierno para ser discontinuadas por su sucesor. Generalmente se ha tratado de experiencias piloto que no han sido

replicadas en áreas más amplias por la carencia de recursos humanos de la que adolece la policía, o simplemente porque el incremento de la inseguridad ha dado lugar a políticas más represivas.

Dos de los más extendidos programas de tipo comunitario han sido los llevados a cabo en Sao Paulo, Brasil y en Bogotá, Colombia. En ambos casos se trata de fuerzas policiales que cuentan con niveles relativamente altos de profesionalización, en el contexto latinoamericano.

+ El Programa de Policía Comunitaria de Sao Paulo

El programa de Sao Paulo comienza oficialmente a fines de 1997 y su ejecución radica en la Policía Militar de Sao Paulo, la que tiene funciones preventivas y de seguridad pública. El programa se propone tres objetivos centrales:

1. Transformar la policía militar en una organización abierta a la consulta y colaboración con la comunidad.
2. Mejorar la eficiencia y efectividad del servicio policial, respetando los derechos ciudadanos y el estado de derecho.



3. Mejorar la seguridad pública mediante la reducción de los niveles de la delincuencia, del desorden y de la inseguridad (De Mesquita Neto 2004).

La policía escogió inicialmente 41 zonas de la región donde se realizaría el proyecto, y donde actuarían policías dedicados a patrullaje, policías mujeres, de tránsito, de ferrocarriles, forestal y de bomberos. Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se implantaría el proyecto. De acuerdo con cifras citadas por el autor, entre diciembre de 1997 y julio de 2001 el programa de policía comunitaria se puso en práctica en 199 de las 386 compañías policiales en las que se organiza la policía militar del estado.² Esto significa que un 50% de las compañías implementaba programas de policía comunitaria (De Mesquita Neto 2004). Desde Septiembre de 1997 hasta Mayo del 2000 se instalaron 239 subcomisarías de tipo comunitario y cerca de 16.000 policías pasaron por cursos específicos dedicados a la policía comunitaria (Kahn 2000). Los analistas que han seguido el caso de Sao Paulo coinciden en que la característica que da un sello identificador al proyecto es el funcionamiento de esos pequeños cuarteles.

El programa de policía comunitaria de Sao Paulo contó desde 1998 con cooperación técnica internacional como una forma de perfeccionar el modelo. Por esta razón se invitó a expertos de EEUU, Canadá, Francia y Japón, y miembros de la policía militar realizaron viajes de estudio tanto a Canadá como a Japón. Como resultado de la cooperación prestada por este último país ha habido policías japoneses en Sao Paulo. Se ha procedido a reestructurar el funcionamiento

.....
² La policía militar se organiza en comandos, batallones y compañías. Estas últimas corresponden a la más pequeña de las unidades de mando de la policía, son comandadas por un capitán y tienen entre 100 y 300 integrantes.

de las subcomisarías de policía pertenecientes al Programa de Policía Comunitaria para transformarlas en los *Koban* del modelo japonés y se ha creado un Sistema de Información a la Comunidad.

Los principales programas que se realizan a través de las subcomisarías funcionando bajo el modelo de *Koban* consisten en:

- Asistencia a las víctimas de delitos
- Orientación jurídica
- Educación en drogas y violencia dirigidos a establecimientos escolares
- Asistencia Social
- Ayuda a madres
- Fortalecimiento de la ciudadanía en jóvenes

Para De Mesquita (2004) el programa de Sao Paulo requiere para consolidarse que se definan sus políticas, estrategias y procedimientos con una mayor claridad; se integre en las decisiones de planificación a personal de mediana y baja graduación; se logre una mayor coordinación entre la Policía Militar y la Civil y se entregue una capacitación práctica a los oficiales con herramientas y técnicas efectivas para solucionar problemas; además de contar con procesos constantes de evaluación y supervisión. Las evaluaciones existentes se han basado en encuestas. Así, Kahn (2004), compara la percepción de la población respecto de las formas tradicionales de acción policial y la policía comunitaria, llegando a la conclusión que en Sao Paulo existen diferencias significativas: un 56,9% declara que la policía comunitaria es accesible mientras que un 10,5% de los entrevi-

tados sostienen lo mismo respecto de la policía tradicional. Un 0,6% de las personas la considera corrupta, mientras que respecto de la tradicional esta cifra sube a 42,1%. Un 0,6% la considera violenta, mientras que un 60,2% considera violenta a la tradicional. Por otro lado, sólo un 14,5% de los entrevistados la encuentra más efi-

ciente que la tradicional (Kahn 2004). No existe sin embargo una evaluación que nos permita aseverar el impacto real de este programa y si éste se ha traducido en una mejor calidad del servicio policial, o si existen formas innovadoras de proporcionar tal servicio que no existirían si no se contara con el programa comunitario.

+ Bogotá: la experiencia de policía comunitaria en Colombia

En el caso de la experiencia colombiana se conjugan tres factores que fueron fundamentales para el desarrollo del modelo: voluntad e iniciativa desde la policía; priorización municipal de la seguridad ciudadana y apoyo de la empresa privada. Para la implementación del modelo la dirección de la Policía Comunitaria seleccionó a 1064 funcionarios policiales que pertenecerían a la nueva repartición. Para ser elegibles, los funcionarios debían poseer una hoja de vida intachable, predisposición a realizar el trabajo comunitario, además de ser recomendados por su superior directo.

Por otro lado, la dirección policial invirtió más de 2 millones de dólares en la modernización de los recursos tecnológicos y de apoyo policial y en capacitación de los efectivos seleccionados. Estas capacitaciones estuvieron dirigidas originalmente a 21 oficiales de la policía que habían sido seleccionados para integrar la Policía Comunitaria y que viajaron a España a fin de conocer la Policía de Proximidad de Barcelona. Los mandos medios y patrulleros fueron capacitados en torno al desarrollo de las destrezas requeridas para facilitar el acercamiento a la comunidad en la Universidad Javeriana de Bogotá.

La oficialidad que integró la policía comunitaria, capacitada ya en España, tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Acción para la implementa-

ción del modelo. El Plan de Acción para la Policía Comunitaria de Bogotá estuvo constituido por tres líneas (Llorente 2004): prevención, disuasión y atención al cliente.

Respecto de la prevención, se distinguían cuatro ámbitos específicos de acción: tratamiento de factores de riesgo; gestión comunitaria; gestión interinstitucional para la resolución de problemas y educación para la convivencia.

El tratamiento de factores de riesgo implicaba la necesidad de identificar los problemas de orden físico y social de las comunidades. Con este fin, en el año 2001 se lleva a cabo un censo puerta a puerta en las jurisdicciones donde operaba la Policía Comunitaria.

La gestión comunitaria se ha focalizado en el fortalecimiento de los preexistentes Frentes de Seguridad Local y las Escuelas de Seguridad Ciudadana. Los primeros, orientados a potenciar la colaboración y autoprotección de los vecinos a través de alarmas vecinales e intercambio de números telefónicos; las escuelas, en tanto, se han centrado en la formación de líderes en materia penal, conocimiento de las funciones de la policía y de las acciones preventivas que pueden tomar los ciudadanos.



La segunda línea del Plan de Acción, la disuasión, comprende dos ámbitos específicos de acción: mediación de conflictos, para promover mecanismos de conciliación entre los vecinos y disuasión al infractor, basada en el patrullaje policial permanente (Llorente 2004).

La tercera línea del plan procura la atención al cliente (comunidad) a través de la recepción de quejas, reclamos y sugerencias, como parte de los servicios que prestan las estaciones de policía.

Para lograr cumplir a cabalidad con las líneas antes señaladas, plasmadas en el Plan de Acción, el modelo de policía comunitaria requiere una presencia significativa en el territorio que le permita a la policía el conocimiento efectivo de las necesidades de la comunidad. Esto supone una tasa de policías por habitante superior a aquella de la policía tradicional.

En el caso de Bogotá el modelo de policía comunitaria utilizado consistió en la creación de una unidad especial de la policía dedicada a la vigilancia comunitaria. Datos aportados por Juan Carlos Ruiz indican que el número de policías comunitarios ha crecido proporcionalmente bastante menos que el total de la policía colombiana y que corresponde tan solo a aproximadamente un 8% del total de la fuerza policial de la ciudad (Ruiz 2008).

La insuficiencia de la cobertura territorial de la policía comunitaria ya se vio reflejada en la encuesta

de Victimización y Seguridad, Bogotá 2000. De ella se desprende que sólo el 13% de los hogares y el 16% de los establecimientos comerciales conoce que la Policía Comunitaria presta servicios en su manzana (Llorente 2004).

Al igual que en otros países de América Latina, las reuniones entre vecinos y la Policía rara vez se dirigen a determinar los problemas prioritarios que aquejan a los residentes y a discutir las soluciones más apropiadas. Al parecer las reuniones son infrecuentes, en parte porque los policías comunitarios no son suficientes (Ruiz 2008) para cubrir el número de frentes ya creados.

Más recientemente el programa ha perdido mucho de su impulso inicial (Ruiz 2008). Las razones para ello parecen ser muy diversas: la extrema gravedad de algunos problemas de seguridad que enfrenta Colombia, tales como la guerrilla o el narcotráfico, consumen recursos y energías de la institución policial y coartan iniciativas innovadoras como ésta, a lo que se suma el carácter vertical de la policía que atenta contra la actuación independiente de los policías que actúan en la calle en contacto con la comunidad.

Sin embargo, existe evidencia que en la última década el apoyo público a la policía ha subido de manera significativa. Ello se debe probablemente a razones diversas, y no sólo a la policía comunitaria. Sin embargo, es razonable pensar que su presencia ha fortalecido ese prestigio.

+ Programas de Policía Comunitaria en Contextos Críticos

Programas de policía comunitaria han sido iniciados también en barrios especialmente violentos por instituciones policiales que tradicionalmente han sido acusadas de corrupción o

abuso en el uso de la fuerza. En este volumen se consideran dos estudios de caso que ilustran esas situaciones. El primero refiere al Grupo de Policiamiento en Áreas Especiales de la Policía Militar de

Rio de Janeiro (GPAE en portugués). El segundo es la aplicación del Programa Barrio Seguro por parte de la Policía Nacional de República Dominicana en el barrio de Capotillo.

GPAE se comienza a aplicar en las favela Pavao-Pavaozinho/Cantagalo en el período 2000-2002 y en la de Cavalao en el período 2002-2004. Es el resultado de una asociación entre la Policía Militar de Rio de Janeiro y la organización no gubernamental Viva Río. Como dicen los autores, la experiencia se mantuvo en el tiempo a pesar de realizarse en un contexto altamente adverso (Albernaz, Caruso y Patrício 2008). Aspectos centrales de este proyecto son en primer lugar sus fines limitados: sus objetivos principales consistían en reducir los homicidios y los abusos policiales de manera conjunta, y reducir notoriamente la presencia visible de las bandas de traficantes en la comunidad. Sin embargo, los diseñadores de la intervención entendían que la erradicación del microtráfico era muy dificultosa y prefirieron focalizarse en los homicidios. El programa deseaba cumplir un objetivo educacional adicional transformando la imagen que los jóvenes tenían de la policía como un medio para evitar que los traficantes continuaran siendo el modelo de vida que deseaban emular. Para ello se extremaron medidas para controlar los abusos policiales y se procedió a controlar o evitar la presencia pública en actividades sociales de miembros o líderes de las bandas.

El proyecto consiguió regular el orden al interior de la favela, respondiendo a demandas sociales hasta entonces insatisfechas por falta de presencia de organismos públicos en los barrios. Una evaluación de la experiencia sugiere que ésta fue muy exitosa en términos de reducción del daño, esto es, de disminución de la presencia en el área de algunos de los factores de insegu-

ridad, aunque no se propuso ni logró erradicar el tráfico de drogas (Moraes D. da Silva y Cano 2007). El más importante de los factores de inseguridad aludidos fue el término de los tiroteos y la disminución de los homicidios dolosos que fue su consecuencia.

El análisis de los resultados del proyecto tiende a coincidir con muchos otros estudios realizados sobre policía comunitaria en América Latina. Desde luego, no existe aquí un diálogo constante entre policía y residentes del cual surgen las prioridades del accionar policial y las estrategias para resolver los problemas. Ya sea por el carácter militar de la formación de los policías, o por la falta de autonomía de los ciudadanos con respecto del Estado, la verdad es que ese diálogo igualitario resulta imposible. Ello resulta tanto más claro en el contexto de sectores barriales donde predomina el delito, donde sus habitantes se encuentran estigmatizados y donde un porcentaje significativo de los mismos puede haberse involucrado en la comisión de esos hechos delictivos. Es por ello que su participación en el diálogo con la policía será muy difícil. Por otra parte, dado que existía una larga historia de conflictos entre la policía y los residentes, es muy probable que éstos se preguntaran si GPAE era una intervención de duración limitada, a ser seguida por un regreso a las tácticas militares anteriores. Es por ello que los análisis de la experiencia indican que ésta no constituye en realidad una expresión de la filosofía de policía comunitaria, sino que más bien una experiencia que combina control policial con asistencialismo (Albernaz, Caruso y Patrício 2008).

Sin embargo, eso no anula su valor en términos de proporcionar una medida importante de orden y seguridad a sectores habitualmente desprotegidos. El resultado de la experiencia es pro-



bablemente limitado. Pero en el contexto en el que ocurre la actuación policial, por cierto, innova respecto de una práctica meramente represiva que caracterizó la historia previa de ambas favelas. Una pregunta adicional, quizá, es la que surge de los estudios de Desmond Arias. Este plantea que la violencia en las favelas se explica por la existencia de una alianza entre liderazgos políticos, líderes comunitarios de las favelas y los jefes de las bandas delictuales (Arias 2006). Un escenario de esa especie nos plantea la pregunta respecto de si programas como GPAE pueden ser viables en el largo plazo.

El caso de República Dominicana constituye un esfuerzo más global de reforma policial que se propone transformar una fuerza policial caracterizada por altos niveles de abuso y de corrupción en una policía cercana a la ciudadanía. Este esfuerzo de cambio comienza a desarrollarse en el marco de una nueva política de seguridad de carácter democrática. El Estado dominicano ha contado con la asesoría de una empresa consultora y de Florida International University, lo que ha redundado en la realización de encuestas de opinión pública, de grupos focales dirigidos a policías y también a ciudadanos (Bobeá 2008).

La reforma policial en República Dominicana está contemplada en el Plan de Seguridad Democrática, oficializado como política pública mediante decreto presidencial No 263 del año 2005. En lo que respecta a la policía y su relación con la comunidad, éste tiene dos ejes centrales: reconstruir la confianza pública en la policía, desarrollando en ésta una perspectiva de acercamiento a la comunidad y promover la responsabilidad ciudadana, en el desarrollo de las políticas de seguridad (Bobeá 2008). Dicho Plan cuenta con diversas líneas de acción, entre las que sobresalen la reforma institucional; el desa-

rollo de nuevos programas sociales que pretendan atacar factores de riesgo existentes a nivel local y el desarrollo de un componente de prevención.

Los diagnósticos realizados respecto de la Policía confirmaban una situación de extrema precariedad institucional: gruesos problemas en materia de formación y de valores democráticos, falta de equipamiento y debilidades muy fuertes en materia de la implantación territorial de la institución debido a la falta de equipamiento mínimo para trabajar en los destacamentos y a la baja capacitación del personal.

Dentro de las transformaciones llevadas a cabo en la Policía destacan el desarrollo de intervenciones rápidas. Una de ellas se desarrolló en el barrio de Capotillo, caracterizado por altas tasas de homicidio, existencia de puntos de narcomeleto y porque la comunidad conservaba, una tradición de trabajo comunitario y organizativo. El Plan de Capotillo involucra la suspensión de las detenciones masivas de ciudadanos y su reemplazo por detenciones selectivas y legitimadas legalmente. Asimismo, se puso en funcionamiento un consejo barrial voluntario. La intervención implicó una participación significativa del Estado, de otros organismos públicos, como la Policía, la Secretaría de Educación y la Procuraduría General de la República. El proyecto se trasladó a otros barrios.

La autora no señala que se esté en las cercanías de una transformación total de la Policía. Los grupos focales y entrevistas a policías indican desde ya que predominan en el cuerpo policial fuertes percepciones negativas respecto de los participantes comunitarios. Por otra parte, la desconfianza de éstos hacia los policías es igualmente fuerte. Por el contrario, sugiere que se trata de la

incubación inicial de un proceso de cambios. Los positivos resultados de Capotillo para generalizarse y sustentarse en el largo plazo requerirán de cambios sustantivos en la institución policial. Para ello es necesario un clima de apoyo político para la realización de estos cambios democráticos de carácter permanente. La experiencia de la última década señala que ello es difícil, especialmente en el contexto de tasas elevadas de delitos. Estas normalmente resultan en la prevalencia de un discurso de mano dura que limita el desarrollo de programas de tipo comunitario (Ungar 2007).

Carecemos de una evaluación que indique con mayor precisión el impacto de la intervención. Sin duda ésta implica un mejoramiento cualitativo de la labor policial. Es claro que los resultados tienden a ser positivos. Son menos claros, sin

embargo, los resultados del proceso de diálogo entre la policía y la comunidad, la medida en la que éste determinaba las prioridades del accionar policial y el uso de la estrategia de resolución de problemas como parte integrante de las tácticas policiales. La concentración de recursos públicos y policiales que implica la realización del proyecto Capotillo es difícilmente replicable a nivel de todo el país. En atención a estos aspectos es que corresponde plantear una visión evaluativa de las experiencias de acercamiento a la comunidad por parte de la policía a las que hemos hecho referencia. Con este objetivo resulta de interés precisar la medida en que estos esfuerzos representan un cambio genuino en el accionar policial, los efectos que éste puede tener en las condiciones de seguridad existentes y los requisitos necesarios para que estos programas se ejecuten.

+ Una revisión de los programas de acercamiento a la comunidad en América Latina

Como punto de partida cabe indicar que en América Latina no se detectan ejemplos de policía comunitaria en los términos señalados por Skogan (2006) a comienzos de este capítulo. Si utilizamos los términos de la discusión planteados por Skogan, no existen en nuestros países ni los cambios culturales al interior de la Policía que se promocionan en países más avanzados en esta materia, ni la descentralización de la autoridad que usualmente se recomienda, ni existe tampoco una coproducción efectiva de la seguridad mediante la colaboración igualitaria entre la comunidad y la policía.

La relación entre la policía y la comunidad que revelan los programas descritos tiende a ser episódica y ella no redundará en la producción conjunta de condiciones que lleven a disminuir la in-

seguridad. Resulta muy difícil sostener que estos programas puedan resultar en modificaciones culturales al interior de la policía, ya que la literatura consultada no parece fundamentar que se trate de programas capaces de incidir y modificar comportamientos al interior del conjunto del cuerpo policial. En general se trata de programas piloto, por lo que parte importante de la policía no participa en ellos (Frühling 2004). A pesar de ello, debe tomarse en cuenta que ninguna de las evaluaciones realizadas entrega información que nos permita entender si el accionar de la policía comunitaria es algo más que un programa específico de vigilancia. En efecto, no sabemos qué relación existe entre los llamados policías comunitarios en Bogotá y Sao Paulo y los detectives, u otras unidades policiales, como las de control de drogas, u otras unidades a cargo de la vigilancia



preventiva. Asimismo, nuestra propia observación también parecen confirmar que la descentralización efectiva encuentra obstáculos serios en América Latina

En suma, las prácticas a las que nos hemos estado refiriendo son programas de acercamiento a la comunidad y no la expresión efectiva al interior de las policías de una filosofía de policía comunitaria que traspase el conjunto del accionar policial. Eso ciertamente pone en cuestión las esperanzas de muchos defensores del modelo comunitario que entendía que éste podía modificar sustancialmente la práctica policial. Pero ello de por sí no descalifica los programas que venimos comentando, sobre todo si se tiene en consideración que existen autores que dudan que tal modificación en la práctica haya ocurrido en las policías norteamericanas, que cuentan con capacidades profesionales, dependen del poder local y tienen una tradición civil que las ayudaría en este sentido (Mastrofski 2006).

En materia de la modificación de las condiciones de seguridad que pueden haber producido estos programas, la evidencia no es enteramente clara. Parece evidente que GPAE y el caso de Capotillo indican efectos positivos en materia de reducción de homicidios. Pero ello puede ser más el producto del tipo de patrullaje utilizado y de la concentración de recursos policiales en el sector. Nada indica que en ello haya jugado un rol positivo la comunicación con los residentes del sector. Esto no es una crítica a los programas comunitarios, pero obliga a definir más claramente los componentes del accionar policial que efectivamente produjeron cambios en el contexto. Por otra parte, permite precisar qué cambios produce la ejecución del programa de acercamiento a la comunidad y cuáles podrían ser el producto de otros modelos de po-

liciamiento. Es evidente que la relación con los vecinos sí puede impactar favorablemente en la colaboración de los vecinos con la policía y en la percepción que éstos tienen respecto de la policía. Pero ese impacto es diferente del anterior.

En otro plano, los programas de acercamiento a la comunidad puestos en práctica en América Latina han enfrentado dificultades en su ejecución, lo que a su vez ha redundado en menor impacto en términos de producir cambios en la institución policial. A continuación se indican algunas de esas limitaciones que enfrentan los programas aludidos.

Algunos de estos programas han contado con un número de personal insuficiente para cubrir la relación con los vecinos, realizar patrullaje a pie y realizar reuniones con los habitantes del barrio. Ese personal a veces no ha sido asignado para cubrir las necesidades del proyecto (Chinchilla 2004). Sólo alrededor de un 8% de los policías del Departamento de Policía de Bogotá estaban asignados a la modalidad comunitaria. Pero incluso si ese número de personal existiera para un caso piloto determinado, lo más probable es que no esté disponible para replicar esa experiencia en el resto del país.

Un segundo aspecto que conspira en contra de los programas de acercamiento a la comunidad alude a las dificultades que tienen estas policías para asegurar la permanencia de los mismos policías en el vecindario donde deben actuar. Ello se debe tanto a las demandas provenientes de otras áreas donde se producen necesidades policiales, a peticiones provenientes de los propios policías que desean ser trasladados, a las características propias del proceso de ascensos y traslados que involucran un constante movimiento del personal. También es consecuencia de que los traslados se usan para evitar se desarrollen relaciones de amistad o com-

plidad entre los policías y grupos de residentes del sector. Un efecto de esta situación es que se debilita el esfuerzo por fortalecer las relaciones entre policía y público.

Un tercer aspecto que afecta la realización de estos programas de acercamiento a la comunidad tiene relación con la capacitación policial. Para su éxito es fundamental la existencia de un liderazgo efectivo. Pero también es fundamental que los policías de menor rango se identifiquen con ellos. La experiencia indica que ese es un problema en América Latina. En el caso de un programa realizado en la ciudad de Belo Horizonte, el personal subordinado de la policía militar que se encuentra en la calle demuestra escaso conocimiento respecto del programa comunitario, a diferencia de lo que sucede con los oficiales superiores. Una encuesta realizada demostró una gran diferencia de preparación

entre oficiales y personal subordinado en lo referente a su conocimiento del programa de policía comunitaria en ejecución (Beato 2004).

En suma, la realidad de los programas de policía comunitaria que se han examinado demuestra que en el caso latinoamericano la experiencia es que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del actuar policial y que los ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que los afectan. Debido a lo anterior, la capacitación de las personas que participan en los comités de carácter local es imprescindible si se desea que la participación ciudadana supere el mero reclamo por la inactividad policial para efectivamente abocarse al diseño de medidas que solucionen los problemas de inseguridad existentes (Beato 2004).

+ La Policía Comunitaria en América Latina. Una Mirada al Futuro

Tal y como ya lo expresamos, ya por razones ideológicas o de falta de recursos humanos suficientes y debidamente capacitados, nos parece difícil que en América Latina se repliquen algunas de las experiencias más avanzadas de policía comunitaria. Es por ello que nos atrevíamos a denominar las experiencias descritas como casos en que la policía se acerca a la comunidad, más que ejemplos de la filosofía comunitaria propiamente. Es preciso desmitificar algunos alegatos exagerados respecto de programas ejecutados, como lo hacen los autores de esta sección, para evitar que se presenten como ejemplos de innovación policial algunos que no lo son. Sin embargo, el esfuerzo por establecer esas aproximaciones a la comunidad abre oportunidades para cambios más duraderos. Explorarlos requiere que se hagan

nuevas preguntas en el diagnóstico respecto de los programas iniciados. El análisis que realizamos los investigadores sobre el tema debe sobrepasar la comparación entre la implementación de estos programas realizada en América Latina y la que se observa en Norteamérica y Europa. Están claras las deficiencias que se observan en este sentido y sus razones. Más bien la interpelación debe dirigirse hacia otros aspectos que son clave. Algunos de ellos son los siguientes:

- Más allá de la realización de reuniones con grupos de la comunidad, ¿se desarrolla en la policía un nuevo énfasis en la calidad de la atención que se entrega al público? Si es así, ¿cómo se expresa esta nueva atención preferente?



- ¿La creación de programas de tipo comunitario va acompañada de un nuevo modelo de formación policial y de la enseñanza de nuevas materias? Si la respuesta es positiva, ¿esa formación se traspasa al conjunto del cuerpo policial?
- ¿La realización de estos programas va acompañada de un refuerzo al control interno de la mala conducta policial? Si es así, ¿cuales son los mecanismos seleccionados para producir ese efecto?
- ¿Se han creado nuevos mecanismos genuinos y no meramente propagandísticos de rendición de cuentas por parte de la policía?
- ¿Existe una comunicación efectiva entre los llamados policías comunitarios y otras unidades especializadas de la policía? Si es así, ¿con qué objeto y cuales resultados?
- ¿Podría decirse que el producto de la respuesta policial está cambiando para enfrentar determinados problemas de seguridad?, ¿que la persuasión reemplaza en ciertos casos a la represión?, ¿que se usa menos la detención indiscriminada de sospechosos y se la reemplaza por acciones más selectivas?, ¿que se coordina mejor el accionar preventivo de la policía con la investigación de delitos?

Si la respuesta a buena parte de estas preguntas pasa a ser positiva, querría decir que con independencia de si se aplica o no un modelo “puro” de policía comunitaria, el movimiento que promueve dicho modelo en América Latina estaría produciendo resultados muy positivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albernaz R. Elizabete, Haydeé Caruso y Luciano Patricio. 2008. “Reflexões, tensões e desafios de uma experiência de polícia comunitária em favelas: Um olhar sobre o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)”. En este volumen.

Beato, C. 2004. Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bobea Lilian. 2008. “The Emergence of a Democratic Citizen Security Policy in the Dominican Republic”. En este volumen.

Chinchilla, L. 2004. El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Clarke V. Ronald y Graeme R. Newman 2008. “Police and the Prevention of Terrorism”, Policing volume 1 Issue 1: 920.

Dammert, Lucía y John Bailey. 2005. “Reforma Policial y Participación Militar en el Combate a la Delincuencia y Desafíos para América Latina”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad Año 1 No1, 133 – 152.

De Mesquita Neto, P. 2004. La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo

Desmond Arias, Enrique. 2006. *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*, University of North Carolina Press.

Frühling, Hugo. 2004. La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Frühling, Hugo. 2004b. Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto? En *Participación Ciudad-*

dana y Reformas a la Policía en América del Sur, editores H. Frühling y A. Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo

Kahn, Túlio. 2000. "Policía Comunitaria: Avaluando a Experiencia". Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford.

Kahn, Tulio. 2004. Policía comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo. En *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*, editores H. Frühling y A. Candina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Llorente, M. 2004. La experiencia de Bogotá: contexto y balance. En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Moraes D. da Silva, Graziella e Ignacio Cano. 2007. "Between Damage Reduction and Community Policing: The Case of PavaoPavaozinho-Cantagalo in Rio de Janeiro's Favelas". En *Legitimacy and Criminal Justice. International Perspectives*. New York, Russel Sage Foundation, 2007, 186214.

Rosenbaum, D. P. 1998. "The Changing Role of the Police. Assessing the Current Transition to Community Policing". En *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*. Washington, DC: Police Executive Research Forum, J. P. Brodeur, editor.

Ruiz V., Juan Carlos, "Policía Comunitaria en Colombia": un Proceso al Ralentí". En este volumen.

Sherman, L. W. 1995. "The Police". En *Crime (San Francisco: Center for SelfGovernance)*, J.Q. Wilson y J. Petersilia editores.

Skogang, Wesley S. 2006. "Advocate. The Promise of Community Policing". En *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (Cambridge, Cambridge University Press), editores Weisburd, David y Anthony A. Braga, 27 –. 43.

Mastrofski, Stephen 2006. "Critic. Community Policing: a Skeptical View". En *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (Cambridge, Cambridge University Press), editores Weisburd, David y Anthony A. Braga, 44 – 73.

Muniz, Jacqueline, Sean Patrick Larvie, Leonarda Musumeci y Bianca Freire (1997) "Resistencias e dificuldades de um programa de policiamento comunitário", en **Tempo Social** vol. 9 No1, Maio , pp. 197214.

Ungar, Mark. 2007. "La mano dura: Current Dilemmas in Latin American Police Reform". Mimeo.

Weisburd, David y Anthony A. Braga, "Introduction: Understanding Police Innovation". En *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (Cambridge, Cambridge University Press), editores Weisburd, David y Anthony A. Braga, 1 – 23.



Una mirada realista a los programas de
policía comunitaria en América Latina

CAPÍTULO II
CAMINOS RECORRIDOS:
EXPERIENCIAS



Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina

¿De qué participación hablamos?¹

Lucía Dammert²

+ I. Introducción

La participación comunitaria en prevención del delito ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad en América Latina. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano, y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad.

En este contexto se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir el delito, los que por cierto incluyen la relación entre la policía y la comunidad. En este contexto,

la comunidad ha adquirido un mayor papel en las políticas dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad. Como consecuencia de ello, se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública hacia la seguridad democrática o seguridad ciudadana, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad y de mejorar la relación con la policía. Naturalmente la seriedad de estos esfuerzos presenta diversos matices nacionales.

En algunos casos la importancia de la participación ha quedado en la retórica de políticos y administradores públicos, mientras que en otros casos se han formulado estrategias de participación que efectivamente buscan involucrar a la población. Un ejemplo reciente es el Plan Nacional de Prevención del Delito de Argentina, que ha logrado establecer una estrategia de participación de la comunidad local en las áreas donde éste se ha implementado.

Así, partimos de la hipótesis que las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos es-

1 El presente artículo es una versión resumida del texto del mismo título publicado por el Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago (2003). www.policiaisociedad.org

2 Lucía Dammert es una socióloga peruana; actualmente es Directora del programa "Seguridad y Ciudadanía" de FLACSO.

pecíficos: en primer lugar, mejorar la muchas veces deteriorada relación entre la comunidad y la policía con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social. Si bien existen diversas interpretaciones del concepto capital social, en este artículo tomamos la definición realizada por Putnam (1993) cuando establece que es capital social³ local y a su vez esto se convertiría en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente, estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas de prevención comunitaria del delito, es decir aquellas experiencias de participación comunitaria que son generadas por el gobierno. Especialmente nos centramos en los desafíos y problemas que se plantean en su desarrollo para la obtención de los objetivos específicos mencionados anteriormente. Específicamente se busca plantear la estrecha relación existente entre las políticas de participación comunitaria y las instituciones policiales y la potencialidad de dichas políticas en la consolidación e incluso creación de capital social. De esta manera, se analiza el rol público

en la definición de nuevas estrategias frente a la inseguridad basadas específicamente en la participación comunitaria⁴.

El presente artículo se divide en tres secciones. En primer lugar se presentan los principales conceptos, temas y problemas de la participación comunitaria en prevención del delito. De este análisis se desprenden las problemáticas y desafíos principales a este tipo de iniciativas.

La segunda sección presenta un análisis comparado de tres casos en que buscan dar respuesta a la problemática local de la inseguridad. En primer lugar, en Córdoba, Argentina, el gobierno provincial aprobó una importante reforma policial que fue unida a la estrategia de conformación de JUNTAS VECINALES. Por otro lado, en San Paulo, Brasil, la Policía Militar del Estado adoptó la filosofía de la policía comunitaria y paralelamente impulsó la conformación de CONSEJOS DE SEGURIDAD municipales o barriales. Finalmente, en Chile el Gobierno se encuentra implementando una política de conformación de CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD donde la participación de la policía es aún limitada. Finalmente, la tercera parte de este artículo presenta algunas conclusiones que se desprenden de las experiencias analizadas.

3 Son las instituciones, relaciones y normas que dan cuerpo a la calidad y cantidad de interacciones sociales. Diversos estudios han hecho hincapié en este concepto y su relación con el delito, así por ejemplo un reciente estudio concluyó que "las comunidades con poco o deficiente capital social deberían ser más susceptibles a la violencia" (BID, 1999). Para mayor detalle ver: Durston, 2000; Fajnzylber, 1997.

4 Es importante mencionar la existencia de experiencias de participación en prevención del delito que han sido impulsadas por la comunidad sin participación gubernamental. Para mayor detalle ver: Smulovitz, 2001.



+ II. Conceptos, temas y problemas de la participación comunitaria

En las últimas décadas se ha evidenciado un notable cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello sino más bien se ha convertido en una tarea más difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado de la esfera gubernamental a la pública.

En el centro de este cambio de paradigma Crawford (1997) encuentra tres conceptos sobre los que las principales políticas públicas han sido construidas: prevención, comunidad y asociación (partnerships). Estos conceptos son también centrales en la definición de las políticas de seguridad en América Latina y a pesar de su importancia carecen de una definición conceptual clara lo que permite su utilización en estrategias diversas que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas. A continuación se presenta un breve debate sobre las características principales de estos conceptos en políticas públicas de prevención del delito.

En primer lugar la prevención definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk, 1990) se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que

ponen énfasis en los factores de riesgo (Dammert 2001; De Roux, 1994; Crawford, 1997). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no sólo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

En segundo término el concepto de comunidad se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. Especialmente en el área de la prevención del delito, el interés por la comunidad se puede explicar a partir de las diversas posturas que explican la relación entre delito y comunidad. Así, por ejemplo, la consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometer delitos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. A pesar de la amplitud de su conceptualización, no se puede desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas así como su profunda vinculación con la prevención del delito. Finalmente, la asociación se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford, 1997) y las funciones que esta asociación puede tener así como sus consecuencias sobre el delito. Además, es también relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras al problema delictual, de esta forma se involucra directamente a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales: reforma policial y consolidación de espacios de participación comunitaria.

II.1. Reforma policial y policía comunitaria: características de un proceso complejo

La policía comunitaria es una de las estrategias de cambio policial que se ha implementado mayoritariamente en el mundo con el claro objetivo de “responder a los abusos de poder, falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía” (Crawford, 1997). Específicamente los programas de policía comunitaria se distinguen por tres características principales: vigilancia a pie y la definición de personal dedicado a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones en la prevención del delito y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).

Esta amplia caracterización de la policía comunitaria ha generado que programas de diversa índole se implementen bajo el mismo rótulo. De esta manera, nos encontramos con experiencias que se ubican en un extremo caracterizado por la generación de un cambio brusco y rápido, como la reforma de la Policía de Buenos Aires, que generó controversias y resistencias internas a los cambios propuestos. En el otro extremo están los casos donde, por diversos motivos entre los que sobresalen la inercia, la falta de comprensión de sus principios básicos y la reacción institucional frente a los cambios, se adopta la retórica de la policía comunitaria sin generar ningún cambio significativo (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998). De esta manera, es evidente que el término

policía comunitaria ha perdido su contenido inicial y se ha convertido en una categoría de un valor principalmente simbólico.

Específicamente en América Latina a partir de la década de 1980 empezó un debate general sobre el papel de la policía y de la comunidad en la prevención de la criminalidad. El retorno a la democracia en países como Argentina, Brasil y Chile puso de manifiesto la necesidad de que las policías experimentaran transformaciones que les permitieran insertarse en dicho régimen político (Frühling, 2001a; González, 1998; Oliveira y Tiscornia, 1998). La necesidad de reforma se hizo más evidente debido a la evidencia de un accionar corrupto y violento de miembros de la institución policial, especialmente en Argentina y Brasil, que no sólo involucraban cobros indebidos por parte de los agentes policiales, sino también la comisión de otros delitos. Asimismo, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar la eficacia policial.

Ante las demandas ciudadanas, las instituciones policiales han puesto como principal tema la carencia de infraestructura y personal necesario para controlar la delincuencia. Sin embargo, la última década muestra un alza de la inversión pública en la infraestructura policial en prácticamente todos los países de la región. Así, por ejemplo, en el período 1990 - 96 el aporte fiscal a Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile creció en un 93.3% (Oviedo, 2000), de igual manera el gasto total de la Policía Federal Argentina pasó de 488 millones de dólares en el año 1993 a 734 millones en el año 2000⁵.

5 Información de la Secretaría de Justicia y Seguridad Ciudadana, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.



Esta situación ha puesto en claro la necesidad de procesos de reforma de la policía que en algunos casos toma el nombre de policía comunitaria. En estos procesos se puede identificar la presencia de las tres características principales de la policía comunitaria analizadas anteriormente. Específicamente se puede evidenciar la presencia de un claro discurso dirigido hacia la consolidación de la prevención como estrategia central del accionar policial, la intensificación de la participación comunitaria, la centralidad de su rol en la disminución del delito y la sensación de inseguridad y la conformación de asociaciones entre la policía y la comunidad.

II.2. Participación comunitaria en prevención

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, la que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen, así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. Un ejemplo de este tipo de organización son los Comités de Protección Ciudadana

de Chile, que se desarrollan a partir de una política expresa de creación de espacios comunitarios de evaluación, propuesta e implementación de programas de prevención (Araya Moya, 1999; Paz Ciudadana). Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que - faltos de respuesta de los organismos públicos - deciden organizarse independientemente. Ejemplo de este tipo de organizaciones es el Plan Vecinos Unidos del barrio de Saavedra en Buenos Aires (Smulovitz, 2001). Si bien estos tipos ideales sirven para explicar el fenómeno de la participación comunitaria, rara vez se presentan en su versión ideal y en general se presentan casos intermedios que tienen una mezcla de ambos. Especialmente en América Latina las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas a cambios en las instituciones policiales y a la creación de organismos dedicados a su organización. En este sentido, el análisis de los casos propuestos permite identificar las características centrales de las políticas de participación comunitaria en América Latina así como sus limitaciones y desafíos.

+ III. Análisis comparado

El siguiente análisis comparado pretende explícitamente resaltar los aportes de estas experiencias y su relación con las políticas de participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. Retomando el debate conceptual presentado en la segunda sección, los casos estudiados presentan variaciones en la forma como se encaran los tres conceptos centrales en este debate: prevención, asociación y comunidad. Una primera característica común de los casos analizados es que en todos ellos se encuentra una preocupación por parte de los

funcionarios gubernamentales y la dirigencia de las instituciones policiales por un cambio en la forma tradicional como se adoptaron las políticas de seguridad.

Como hemos podido observar esta preocupación tiene sus raíces en el incremento del delito y la sensación de inseguridad en todos los contextos a pesar de la significativa variación entre ellos. De esta manera el concepto prevención es puesto en el primer plano de la discusión política como una forma de enfrentar estas proble-

máticas y sobretodo de disminuir la constante demanda ciudadana por medidas efectivas contra el delito. En este sentido, la prevención aparece como una forma de involucrar a la comunidad en los problemas de seguridad a los que se les reconoce una multiplicidad de causas. Esta situación se torna evidente en los casos estudiados ya que todas las instituciones policiales establecen como objetivo central la prevención del delito y la relación con la comunidad, aún cuando la capacitación en temas relacionados es escasa (ver tabla 1).

Las instituciones policiales de los tres ámbitos estudiados comparten características comunes. A partir de la década de 1990 han enfrentado la problemática de la seguridad ciudadana con un discurso que pone énfasis en la prevención y la participación comunitaria por un lado y la adquisición de tecnología y móviles, así como en el aumento de personal, por otro. En segundo término, en los casos de Sao Paulo y Córdoba, la gran desconfianza ciudadana en sus policías así como su pasado represor y autoritario incluyen un ingrediente importante al análisis de esta preocupación por la relación con la comunidad, lo que es diferente en Chile donde Carabineros cuenta con un mayor respaldo y confianza ciudadana.

Por otro lado, se observa que en todos los casos diversas estrategias de comunicación se han puesto en marcha para hacer llegar un mensaje de policía más relacionada con la comunidad; en el caso de San Pablo esto es evidente incluso en el nombre propuesto de la reforma policial. Por otro lado, en Córdoba y en Chile si bien no se ha adoptado una política de Policía Comunitaria se han propuesto los cambios institucionales cercanos a este tipo de estrategia, en la primera y se ha desarrollado una intensa campaña mediática sobre nuevas estrategias operacionales que establecen un nexo mayor

entre Carabineros y la comunidad en la segunda (ver tabla 2).

Este cambio en el discurso público de las policías, que incorpora la participación ciudadana, tiene como causa principal la necesidad de recrear estrategias preventivas que respondan a la demanda ciudadana y le otorguen legitimidad institucional (en el caso de Brasil y Argentina). Sin embargo, la definición del vínculo de la policía con los grupos vecinales aún no está clara, lo que presenta un grave riesgo: las expectativas creadas en la comunidad pueden exceder los objetivos policiales y por ende aumentar la brecha entre ambos grupos.

En los tres casos analizados se introduce un discurso público cercano al de la policía comunitaria. Pero la única experiencia donde se evidencia un cambio estructural de la institución se presenta en Córdoba⁶. Los otros dos casos mantienen instituciones militarizadas, jerárquicas y con altos niveles de autonomía respecto de otros actores institucionales y sociales. Cabe hacer la salvedad que en Sao Paulo el plan de policía comunitaria involucra entrenamiento y capacitación específicos para toda la institución.

Paralelamente a la puesta en práctica de cambios institucionales u operativos que buscan vincular la policía a la comunidad, se han impulsado políticas que tienen como principal objetivo establecer relaciones entre la comunidad y las instituciones gubernamentales de control. De esta forma las políticas de participación comunitaria en prevención del delito han tomado especial relevancia en la última década en el área de las organizaciones sociales, sin embargo, coincidimos con Crawford

6 Los cambios institucionales aprobados en enero del 2001 aun no han sido implementados en su totalidad, por lo que no se puede evaluar el éxito de esta política.



(1997) cuando pone en duda las posibilidades de largo plazo de este tipo de estrategias. Así explicita que “ el crimen por sí mismo puede no ser el foco más apropiado sobre el cual organizar comunidades abiertas, tolerantes e inclusivas. Por el contrario, es más probable que genere mayor defensa y exclusividad. La conformación de comunidades tolerantes, sus instituciones y estructuras debe ser organizada sobre discusiones y focos que sean realmente integradores” (Crawford, 1997).

A pesar del reconocimiento de las limitaciones de la organización comunitaria en prevención del delito, es preciso resaltar algunos de sus aspectos positivos: En primer lugar en las experiencias analizadas se presenta una clara presencia ciudadana en las reuniones de los consejos propuestos, si bien dicha participación tiende a disminuir, esto no deja de lado el interés y el involucramiento de un sector de la población en estas iniciativas. De igual manera, si bien en el caso de Sao Paulo la participación se liga casi exclusivamente con temas de seguridad, en Córdoba las reuniones de los consejos han dado pie al desarrollo de campañas de educación sobre violencia familiar, consumo de alcohol, etc. En Chile aún no se pueden evaluar los resultados ya que se está en la fase de desarrollo de los diagnósticos locales.

En este sentido tal vez uno de los principales hallazgos de este análisis es la definición de participación comunitaria que se evidencia en las políticas implementadas. En primer término, todas involucran un actor (policía o gobierno) que organiza, convoca y constituye un núcleo ciudadano de participación. En el caso de Sao Paulo y Chile, los miembros de los CONSEG y los Consejos Comunales son invitados a participar de acuerdo a su “representatividad” e “interés” por la comunidad, constituyendo un board o directorio vecinal que se reúne periódicamente para evaluar la proble-

mática barrial o municipal, lo cual es presentado como una política de verdadera participación. Se trata de una participación ciudadana con tareas definidas (relevar las principales problemáticas, apoyar las acciones policiales), que deja un espacio pequeño para las iniciativas que podrían presentar los vecinos. Dichas medidas muestran, entonces, que la participación ciudadana es entendida como la administración de proyectos de inversión (en el caso de Chile), la generación de diagnósticos y la evaluación de acciones públicas, y que no incluye un rol ciudadano activo en la propuesta, el diseño y la puesta en práctica de políticas, programas y proyectos comunitarios y en cada una de estas etapas. Aunque en todos los casos está presente la voluntad política de hacer sentir la voz del ciudadano, los mecanismos por los cuales esta demanda ciudadana es canalizada, no están claramente definidos.

Dada dicha situación, argumentamos que es necesario reflexionar sobre la necesidad de resignificar la participación y ampliar el rol ciudadano. Cuando éste se ve restringido y las propuestas y reclamos del público no son canalizadas adecuadamente, la presencia comunitaria disminuye, y por ende se limitan las posibilidades de éxito de las políticas de prevención. Por esto la etapa de diseño de estas políticas es central para no “gastar” el interés ciudadano. En este sentido, el fortalecimiento del concepto de asociación es central en la redefinición de estas políticas. Es decir, resignificar el proceso de participación comunitaria en prevención del delito otorgando un rol central a las necesidades comunitarias y entendiendo que la preocupación por el tema delictual debe ser un tema importante, pero no excluyente en la agenda de trabajo. Para, de esta forma, no convertir la participación en formas de conseguir seguridad privada y mejorar el espacio local sino que intente abordar problemáticas más amplias e igualmente relacionadas con las

problemáticas sociales, como la violencia intrafamiliar, la drogadicción entre otras.

Finalmente, es preciso resaltar que el desarrollo de estas políticas marca un hito importante en la definición de las políticas más generales de seguridad y del papel de la comunidad en este proceso. Por ello es preciso mantener un proceso constante de revisión de las estrategias de acción, a fin de generar una experiencia exitosa de participación comunitaria en la prevención del delito que colabore en consolidar la construcción de ciudadanía en los países del Cono Sur.

Tabla 1. Caracterización de la institución policial

	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
División entre oficiales y tropa	Si	Si	No
Existencia de policía comunitaria	Si	No	Si
Tareas que desempeña	Preven- ción	Preven- ción	Preven- ción e Investiga- ción
Existencia de cen- tro de análisis de información	Si	Si	No
Dependencia gubernamental	Goberna- dor del Estado	Ministerio de Defen- sa	Ministerio de Gobierno
Números de miembros (aprox.)	80.000	35.000	11.000
Radio de accionar	Estadual	Nacional	Provincial
Capacitación en trabajo con la comunidad	Si	Poca	Mínima
Existencia de un centro de análisis de la temática	Si	Si	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.



Tabla 2. Caracterización de los procesos de cambio institucional policial

	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
Año de inicio	1995	2000	1999
Incluye participación comunitaria	Si	No	Si
Modificación de estructura policial	No	No	Si
Incluye policía comunitaria	Si	No	Si
Mejora base de información estadística	Si	Si	No
Patrullaje a pie	Si	No	Si
Autor del programa	Policía	Policía	Policía/ gob
Coordinación con políticas de participación comunitaria	Si	Si	No
Existencia de control externo	Si	En Proceso	No
Evaluaciones Desarrolladas	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

Tabla 3. Caracterización de políticas de participación comunitaria

	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
Organismo a cargo	Policía Militar	Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Organismo encargado del seguimiento	Policía Militar	Municipalidad y Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Coordinación con policía	Si	Si	Poca
Area de influencia	Estado	Nacional	Provincial
Formación de asociación de vecinos	Si	Si	Si
Evaluaciones Desarrolladas	Si	Si	Si
Desarrollo de campañas educativas	Si	Si	Si
Desarrollo de soporte técnico para las políticas	Si	Si	No
Desarrollo de indicadores para el monitoreo de las políticas	No	Si	No
Convocatoria abierta a la comunidad	No	No	Si
Existe evaluación	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

+ IV. Conclusiones

El objetivo central de este artículo fue presentar y analizar tres políticas de prevención comunitaria del delito en Argentina, Brasil y Chile. En estos países el crecimiento de las tasas de delitos denunciados y la sensación de inseguridad, así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, ha puesto en primer plano la estrategia de participación comunitaria como

respuesta alternativa a esta crítica situación. En todos los casos, las políticas son destinadas principalmente a mejorar la relación entre la policía y la comunidad, consolidar o crear redes sociales y disminuir la sensación pública de inseguridad.

Es necesario resaltar que las políticas analizadas forman parte de una primera generación de polí-

ticas sociales relacionadas con la seguridad, cuyo actor central no es la policía. En este sentido, su importancia central es evidente en el dimensionamiento del rol de la comunidad en temas como la seguridad, el delito y la prevención. A pesar de esta notable característica, estas políticas presentan también una serie de limitaciones y desafíos que superan sus realidades locales; por ende, su análisis y debate son de gran utilidad a la hora de formular y evaluar lo que ocurre en otros países cercanos de la región y lo que pueda hacerse a futuro.

Las políticas de prevención comunitaria del delito son imprescindibles para generar un corte con la tendencia crítica actual. Sin embargo, previamente diversos cambios deben producirse para tener éxito en este camino. En líneas generales hay cuatro grandes temáticas que deben ser consideradas. En primer término, un cambio en la estructura policial que acompañe el creciente rol de la comunidad en la prevención. Luego, la necesidad de una mayor integración y coordinación entre los organismos públicos dedicados a la temática, así como con aquellos que están involucrados en temas afines. En tercer lugar, es imperativo ampliar el rol de la comunidad, convirtiéndola en parte central de las acciones preventivas locales y por ende dándole poder para proponer alternativas de solución a temáticas específicas. Finalmente, los puntos anteriores sólo se podrán lograr si se consolida el rol activo del gobierno local.

IV.1. Participación y estructura policial

La probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tienen una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia

en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados.

En una institución jerárquica y a menudo autoritaria como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo: por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desea lograr. El cambio de la cultura institucional debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que la resistencia de la policía al cambio y la cultura institucional (jerárquica, militarizada y autónoma) son justamente los principales obstáculos para lograr políticas exitosas de prevención y participación.

Asimismo, es necesario implementar un currículum de capacitación de los miembros de la policía que incluya: trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas.

Asimismo, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria han puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

IV.2. Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la



población, que puede no estar dispuesta a participar en un esfuerzo sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado, en este caso una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad, será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

IV.3. Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y la comunidad en general.

Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el Estado debe garantizar

los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados diferentes, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

En síntesis, las asociaciones comunitarias necesitan asegurar su representatividad al incorporar organizaciones e individuos interesados en la temática. En este sentido se convierte en acción central el desarrollo de estructuras y procesos que aseguren la participación total de la comunidad.

4.4. Gestión local y prevención comunitaria

La particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben de asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araya Moya, J. (1999)**, "Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Exitos y dificultades". Cuadernos CED, N. 30, CED, Santiago.
- Crawford, A. (1997)**, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford.
- Dammert, L. (2001)**, La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas. Artículo presentado en el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Rosario, Argentina.
- Dammert, L y Malone, M. (2001)**, "Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina.
- Dammert, L. (2000)** "Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La Situación en Argentina." Serie Políticas Sociales N.43. CEPAL, Santiago de Chile
- De Roux, G. (1994)**, " Ciudad y violencia en América Latina" En: Ciudad y violencias en América Latina. Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Durston, J. (2000)**, ¿Qué es capital social comunitario? Serie Políticas Sociales N. 38. CEPAL, Santiago.
- Fajnzylber, P. (1997)**, *What causes crime and violence?* Banco Mundial, Washington, DC.
- Frühling, H. (2001a)**, Police and Society in transitional countries: the case of Latin America. Artículo presentado en International Workshop organizado por el Danish Centre for Human Rights. (mimeo)
- Goldstein, H. (1998)** *Problem Oriented Policing*. Ac Graw Hill, Nueva York.
- Moser, C. y Holland R. (1997)**, *Urban poverty and violence in Jamaica*. BID. Washington, DC.
- Olivera A. y Tiscornia S. (1998)**, "Estructuras y Prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad". En: Frühling H. (edit), *Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago.
- Oviedo, E. (2000)**, "Santiago, violencia, delitos e inseguridad". SUR, (mimeo)
- Paz Ciudadana (2000a)**, "Plan Comuna Segura". En: Hechos. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Putnam, R. (1993)**, *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Smulovitz, C. (2001)**, "Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: Lecciones de una Experiencia Incipiente". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1998)**, *Community Policing: How to get Started*. Anderson, Ohio.
- Van Dijk, J. (1999)**, "Crime Prevention Policy: current state and prospects" En: Kaiser, G y Albrecht H. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Freiburg.



Participación comunitaria en la
prevención del delito en América Latina
¿De qué participación hablamos?



LA EXPERIENCIA DE LA POLICÍA COMUNITARIA DE LA RIOJA (ARGENTINA)

Alberto Montbrun¹

La Rioja comenzó, a partir de febrero de 2003, un proceso de introducción en su sistema de seguridad pública de nuevas modalidades de servicio, transformando su policía tradicional hacia el modelo de policía comunitaria, en un emprendimiento que estaba destinado en principio a abarcar la totalidad de la estructura policial y la interacción de la misma con el resto del sistema político y el sistema social.

La implementación comenzó con cuatro Comisarías de la Capital provincial en 2003, extendiéndose a la totalidad de la Ciudad y al Departamento de Chilecito en 2004. A mediados de ese año el proceso se ralentizó por cambios políticos pero desde 2005 en adelante se consiguió mantener varias de las prácticas incorporadas en las comisarías de la capital provincial y preservar sobre todo el trabajo con jóvenes vulnerables.

El proceso fue gradual, ya que se buscó la ca-

pacitación de la totalidad de los policías en las nuevas modalidades de actuación y también la capacitación de las agencias gubernamentales y sectores importantes de la comunidad.

En 2006 la Escuela de Policía incorporó la materia "Policía Comunitaria" como materia anual en los cursos de agentes y oficiales y esto aún se mantiene. Sin embargo, cambios políticos posteriores volvieron a debilitar el proceso de capacitación aunque siempre se mantienen cursos y prácticas de policía comunitaria, siendo creciente el apoyo de jóvenes policías y notándose una disminución en la resistencia cultural de los policías tradicionales.

El énfasis del programa estuvo dado en la búsqueda y construcción de relaciones duraderas y fecundas con la comunidad a través de actividades de visita domiciliaria y constitución de consejos operativos de coordinación interinstitucional en los que policías, vecinos y agencias del gobierno pudieran trabajar juntos en la resolución proactiva de problemas y en la implementación de programas con trabajo y supervisión del voluntariado.

.....
1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, argentino; profesor de la Universidad Nacional de Cuyo y de La Rioja, Argentina. El presente texto es un extracto de "Policía comunitaria: implementación y evaluación".

A ello se suman otras actividades como son: relevamiento e información actualizada sobre la zona en que trabajan; arraigo del policía en la zona; trabajo con grupos de especial atención (jóvenes, ancianos, niños, etc.) y el registro, prevención y atención de incivildades y pequeños delitos.

La tasa delictual de las Comisarías del sistema mostró una evolución decreciente entre mediados de 2003 y mediados de 2004, luego se incrementó nuevamente y a partir de 2005 viene mostrando una tendencia a la baja, medida por número de denuncias, salvo pequeños rebotes debidos a circunstancias estacionales.

+ Trabajo complementario de Policía comunitaria con grupos juveniles de riesgo

El trabajo con pandillas y grupos juveniles permitió también cortar picos de tensión en barrios problemáticos, a partir de la creación de la Brigada de Prevención Comunitaria integrada por doce oficiales de policía – hombres y mujeres – de fuertes convicciones progresistas respecto al trabajo con jóvenes.

Dos son las tareas iniciales de la Brigada de Prevención Comunitaria. La primera es conocer y entender las características de la estructura de pandillas en sus comunidades. Para ello realiza un relevamiento territorial y un inventario–diagnóstico de los grupos identificados como pandillas o patotas. La segunda tarea, o simultánea si se dispone de tiempo y de recursos, es inventariar los recursos o programas existentes que puedan contribuir a contener a los jóvenes a riesgo de involucrarse en pandillas o grupos peligrosos.

Las tareas que se listan a continuación deben conformar parte de un plan de trabajo sistemático de la Brigada policial integrada con otras áreas del gobierno y de la sociedad civil. Para ello se han realizado las siguientes tareas:

- Elaborar un legajo de cada una de las pandillas que actúan en jurisdicción de las

Comisarías. El legajo deberá contener:

- Nombre de la pandilla.
- Marca o logo.
- Señales de identificación (ropa, saludos, ritos, señas, tatuajes).
- Barrio o área geográfica de base.
- Barrios y áreas geográficas de actuación delictiva.
- Nombres y datos completos de cada uno de los integrantes (hacer una ficha individual por cada integrante).
- Identificación de los líderes.
- Antecedentes registrados de actuación.
- Realizar el inventario de los programas y recursos gubernamentales disponibles a ser utilizados en la estrategia del Equipo Intersectorial de prevención de la violencia juvenil.
- Conocer y evaluar los inventarios desarrollados por las Comisarías donde la Policía Comunitaria está instalada, de los recursos de la comunidad disponibles para ser utilizados en la estrategia que defina al Equipo intersectorial de prevención de la violencia juvenil.
- Tomar conocimiento y evaluar los mapeos barriales y los mapeos de incivildad desarrollados por las Comisarías.
- Elaborar participativamente las estrate-



gias de abordaje encaminadas a la contención y encauzamiento de las conductas disfuncionales de los miembros de las pandillas, buscando una solución permanente al problema y atendiendo al interés de todos los sectores involucrados.

- Llevar adelante dichas estrategias en asociación con los sectores del gobierno y la comunidad, evaluando sus resultados y dejando documentadas las mismas.

El perfil profesional deseado de los policías que integrarán la Brigada de Prevención fue determinado por los participantes y de acuerdo a las siguientes características:

- Nivel de oficial jefe u oficial subalterno.
- Relativamente joven y con buena presencia, de ser posible.
- Simpatía y calidez. Muy buena capacidad de comunicación.
- Audacia y creatividad, sobre todo en situaciones novedosas.
- Predisposición para el uso de computadoras e Internet.
- Predisposición al trabajo y a obligarse fuera de horarios rígidos. Disponibilidad flexible.
- Capacidad de ser reflexivo y no actuar impulsivamente.
- Capacidad de absorber, procesar y relacionar información.
- No es esencial que el policía tenga buenos contactos en el gobierno, pero puede resultar útil.
- No es esencial tener nivel terciario, aunque puede resultar útil.

La estrategia de La Rioja categoriza los jóvenes vulnerables en cuatro tipos básicos a fin de definir para cada uno las estrategias y tipos de in-

tervención según el nivel de problemática:

- A. Jóvenes que delinquen habitualmente:** Se trata de un grupo crítico de alrededor de 30 / 50 jóvenes, para los cuales se prevé la alternativa de la internación y tratamiento con privación de libertad ambulatoria. Una ley especial se dictó para regular el proceso y se formalizó un seminario con especialistas para determinar las condiciones de su adecuada internación. Un establecimiento especial de internación fue habilitado.
- B. Jóvenes que delinquen ocasionalmente y líderes de grupos:** Son el factor más riesgoso aunque sin incurrir en la delincuencia en forma profesionalizada o permanente. No obstante presentan un fuerte nivel de disfuncionalidad. Son entre 150 / 200 jóvenes. Para ellos, se prevén programas direccionados ad hoc, con el formato del Programa Brigada ecológica, ya mencionado bajo la supervisión del Equipo Matriz y la Subsecretaría del área.
- C. Jóvenes que integran grupos de riesgo:** Sin dudas un sector muy crítico ya que muchos de estos jóvenes, de carecer de un tratamiento adecuado, pasan a las categorías mencionadas supra. Se trata de alrededor de 1000 / 1200 jóvenes, con características socioeconómicas y conductuales similares. Para ellos se prevé una combinación de programas del Ministerio de Industria Comercio y Empleo –Programa Educación y Trabajo– y del Ministerio de Educación –Programa de Inclusión Educativa y Social– con el apoyo de las áreas gubernamentales que integran el Equipo Matriz.
- D. Resto de los jóvenes:** Área bajo las políticas generales de todos los organismos del Estado provincial.

El Equipo Matriz, destinado al diseño y la implementación de las políticas para los jóvenes de las categorías b) y c). está integrado por las siguientes áreas gubernamentales:

- Subsecretaría de Prevención de Adicciones y Violencia Juvenil.
- Policías de la Brigada de Prevención Comunitaria
- Coordinación de Programas Ministerio de Gobierno
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Industria, Comercio y Empleo
- Ministerio de Salud
- CODRONAR (Prevención y tratamiento de adicciones)
- Agencia de Empleo Municipal
- Agencia Provincial de Juventud
- Agencia Provincial de Deportes
- Agencia Provincial de Cultura
- Consultor externo

Este equipo cobra relevancia a la hora de efectuar un relevamiento constante de la franja de “delincuentes ocasionales y líderes de grupos”, de coordinar asistencia inmediata, en los casos que así lo requieran por parte del área de tratamiento de adicciones y del Ministerio de Salud.

También se ocupa de la crítica tarea de coordinación de programas creados para trabajar con jóvenes disfuncionales o en situación de riesgo y de potenciar el trabajo realizado en los barrios, propiciando la interrelación entre los Centros Vecinales, organismos religiosos, organizaciones informales y grupos que deseen formar parte de la respuesta a la problemática juvenil. Así mismo, está a cargo de este equipo la evaluación y decisión sobre las actividades que se desarrollen, principalmente con los tres primeros grupos de riesgo.

Muy importante por sus logros ha resultado el programa “Educación y Trabajo”, concebido a partir de una propuesta de dos profesores de secundaria, los profesores Roberto Navarro y Rosa Fuentes, ésta última retirada de la policía, en asocio con el autor de este Capítulo. El programa comenzó en 2004 con las características de un programa de reinserción productiva y laboral, destinado a jóvenes de 15 a 23 años en situación de vulnerabilidad social. Desde 2004 hasta 2007, pasaron por el programa más de 1000 beneficiarios directos. De ese total,

- Más del 50 % se reinsertó en el sistema educativo formal;
- Alrededor del 24 % recibió equipamientos formando grupos de micro emprendedores, tarea en la que están siendo acompañados por sus padres y con supervisión del Ministerio de Industria, Comercio y Empleo, a cuyo cargo se encuentra el programa;
- Alrededor del 11 % ingresó a la actividad privada industrial y comercial ya que la conducción del Programa consiguió que los contratantes no solicitaran certificados de antecedentes o buena conducta que obviamente estos jóvenes no podrían conseguir
- Alrededor del 6 % abandonó el programa.

Ha habido una significativa reducción de índices de delitos y reducción de niveles de conflictividad en todas las zonas de la ciudad y el universo problemático se encuentra mapeado en un nivel cercano al 90 %, aunque por mantenerse condiciones estructurales de riesgo nuevos grupos aparecen continuamente.



LA EXPERIENCIA DE LA POLICÍA
COMUNITARIA DE LA RIOJA
(ARGENTINA)

Si bien los resultados son auspiciosos, preferimos considerar a la estrategia en marcha como una de “reducción de daños”. Esto quiere decir que el objetivo que se persigue es disminuir sensiblemente el nivel de disfunción que generan los grupos, buscando que haya menos violencia, menos agresiones a vecinos, menos delitos y sensación de inseguridad y menos consumo de drogas. No se persigue una “eliminación total” de estos elementos porque tal cosa sería imposible.



LA EXPERIENCIA DEL MODELO DE POLICIA COMUNITARIA EN EL URUGUAY

Heber Pinto Rozas ¹

La expresión más acabada del modelo en nuestro país es presentada en el proyecto de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) con un desarrollo empírico de cinco años y valoraciones favorables según las evaluaciones de corte nacional e internacional.

En virtud que los modelos internacionales no son extrapolables a las distintas regiones de Latinoamérica y el Caribe, este modelo, si bien

conserva los atributos filosóficos de origen, se adapta a la realidad particular de las comunidades en las que resulta aplicable.

El diagnóstico situacional primario, de base interdisciplinaria, permite la conexión del marco teórico del modelo a las particularidades locales.

El texto que se redacta a continuación encuentra sus orígenes en informes realizados por la Dirección Nacional de Prevención del Delito en referencia a la justificación, diseño e implementación de su modelo de Policía Comunitaria.

.....
¹ Inspector Mayor(PA) de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (D.N.P.S.D). El presente texto es un extracto de uno de "La experiencia del modelo de policía comunitaria en el Uruguay".

+ I.-Su Origen:

Surge como idea fuerza en julio de 1996, luego de un primer trabajo de investigación sobre el fenómeno delictivo en nuestro país entre 1985 y 1995 y del análisis de las respuestas aplicadas por policías

extranjeras de alto prestigio que atravesaron profundas crisis institucionales de las que emergieron con nuevas apuestas y estructuras organizacionales.

+ II.-Evolución 1997 – 1999

El marco teórico y metodológico de su actuación, sobre la base de nuestro ordenamiento jurídico y la realidad socio-cultural y económica del país, fue probado una y otra vez en el campo experimental, permitiendo

construirlos, enriquecerlos, criticarlos y retroalimentarlos en base a la experiencia recogida por cada disciplina científica involucrada (Policial, Derecho, Psicología, Criminología, Sociología, Victimología y Educación).

+ III.-Filosofía:

Se trata de un policía especialmente capacitado en la tarea de relaciones públicas, humanas y comunitarias. Un rostro visible y referente para la población que debe proteger y potenciar, un orientador, un articulador, un creador.

comunidad, brechas entre la criminalidad conocida y su cifra negra, con lo cual decrece la sensación de impunidad de los infractores y acrece la sensación de seguridad a pesar de su relativismo.

No interviene en actividades de represión salvo circunstancias de infraganti delito, propias a la inherencia de su condición. Trabaja en y con la comunidad, compartiendo responsabilidades. Es un agente de paz social. Una vez que logra la confianza de las personas mejora los índices de criminalidad objetivos por la detección temprana de situaciones predelictivas, cada vez más interviene en el nivel del conflicto interpersonal transmitiendo valores de resolución no violenta. Los factores desestabilizantes, que suelen acrecer la sensación de inseguridad personal y colectiva, son rápidamente aislados y neutralizadas. Todo ello acorta las distancias realidad delictiva – visualización de ella por la

Como en todo proceso de cambio, no siempre se puede ver con claridad para quienes son sus protagonistas esta nueva forma de tarea policial. Se tiende a visualizarla como “tarea de otros”, porque no se alcanza a comprender la importancia que adquiere en el campo operacional y en el logro de objetivos, no inmediatos, sino mediatos y profundos. Así, es posible hasta, que se minimice su consideración, hasta que los resultados comienzan a ser más fuertes que las discusiones. Este ha sido el común denominador de las policías que realizaron la opción de apostar a la prevención primaria del delito y donde la policía comunitaria como filosofía y técnica ha aprobado la prueba de su capacidad para mejorar sustancialmente la eficacia de las



operaciones policiales y su incidencia real en la reducción del delito y la violencia.

años de esfuerzos y experiencias compartidas por este modelo de policía comunitaria, que han sido, son y seguramente serán artífices de un cambio personal e institucional posible y alcanzable para que sirva.

Para la D.N.P.S.D. esta filosofía y técnica implica:

- 1.** Cumplir con uno de sus cometidos específicos que es el desarrollo de políticas zonales de prevención del delito
- 2.** Encarar una intervención temprana e integral de las situaciones de conflicto social
- 3.** Ayudar a comprender la seguridad pública como un bien necesariamente coparticipativo
- 4.** Revertir situaciones inicialmente desfavorables para que los individuos se desarrollen conforme a sus potencialidades y puedan ser personas participativas y comprometidas con su comunidad siendo "ingenieros sociales" que construyen pilares sobre los que se sostiene una estructura sólida, articulada, concatenada y solidaria
- 5.** Fortalecer a la familia, más allá de su forma de organización, como agente socializador primario y necesario para el adecuado acompañamiento de su proceso de crecimiento bio-psico-social, cumpliendo eficazmente sus funciones normativas y nutricionales

Existe el convencimiento que la salud social de una nación descansa en la equidad, y que los integrantes de la Policía Nacional no pueden ser ajenos a colaborar en el difícil proceso de su construcción, en tanto son parte de aquella. Por tal motivo, y con la necesaria salvedad que implica reconocer que " se hace camino al andar", lo que implica mucho por aprender, optimizar o rever, se ha resumido aquí un largo proceso de



EVALUACIÓN DEL SERVICIO DE POLICÍA COMUNAL DE LA POLICÍA METROPOLITANA

(Experiencias piloto en Caracas)

Andrés Antillano

Lorena Fréitez

Indira Granda

Rebeca Gregson

En Venezuela en los últimos años, en el marco de transformaciones estructurales en el campo del delito y el conflicto así como en la relación del Estado con la ciudadanía, se produjeron cambios (constitucionales, normativos, institucionales) en la definición y contenido de la seguridad, pero sobre todo en el papel del ciudadano en la definición y gestión de las políticas públicas. Estos cambios implicaron una revisión profunda de los modos de funcionamiento de los cuerpos policiales del país, en gran medida por la situación de descalabro e ineficiencia del modelo policial vigente, caracterizado por el signo burocrático y excesiva rigidez de su estructura, orientado casi exclusivamente hacia la persecución de las infracciones, distanciamiento del público y uso de tácticas y métodos militarizados e ineficientes.

De allí que se impulsara un nuevo modelo policial para el país que reconociera la prioridad en la atención a sectores excluidos y especialmente vulnera-

bles a la violencia y el delito, y el papel central de la comunidad en el logro de la paz y la convivencia.

En este contexto emerge la propuesta de Servicio de Policía Comunal. Un servicio “profesional, predominantemente preventivo, proactivo, permanente, de proximidad, comprometido con el respeto de los valores, la identidad y la cultura propia de cada comunidad” (Art. 47 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana), que forma parte de las policías en sus distintos niveles, y que se orienta a promover “estrategias y procedimientos de proximidad a la comunidad que permitan trabajar en espacios territoriales circunscritos para facilitar el conocimiento óptimo del área y la comunicación e interacción con sus habitantes e instituciones locales, con la finalidad de garantizar y asegurar la paz social, la convivencia, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de la ley (Art. 48 Capítulo V, LOSPCPNB).

Tres experiencias o núcleos de Policía de Proximidad o Comunitaria de la Policía Metropolitana

1 El presente texto es un resumen de un Informe más amplio, elaborado por este equipo de psicólogas sociales y el psicólogo y criminólogo Andrés Antillano.

na en distintos sectores de Caracas: El Limón, La Coromoto y San Andrés, impulsadas desde febrero de 2009 por el Ministerio del Poder Popular para la Relaciones Interiores y Justicia, concretaron este novísimo enfoque a modo de proyectos iniciales que pudieran replicarse a una escala mayor.

La Secretaría Técnica del Consejo General de Policía, a objeto de construir lineamientos que

permitiesen definir la organización, funcionamiento, normas y valores de la policía comunal, impulsó además del debate informado con expertos, funcionarios policiales y otros actores claves, la sistematización de las experiencias existentes. El trabajo que a continuación se presenta se inscribió dentro de este proceso y constituyó un estudio evaluativo sobre estas tres experiencias de Policía Comunal desarrolladas por la Policía Metropolitana de Caracas.

+ Objetivos y Metodología

El objetivo de este estudio fue proponer indicaciones para el Servicio de Policía Comunal, a partir de la sistematización y evaluación de las tres experiencias de Núcleos de Policía Comunal en funcionamiento desde febrero de 2009 en el Área Metropolitana de Caracas: El Limón, La Coromoto y San Andrés.

Para tal propósito, se realizó una revisión de documentos compuesta, de un lado, por bibliografía principalmente latinoamericana, sobre cambios en el paradigma policial, policía comunitaria, policía de proximidad, policía orientada a problemas, y participación ciudadana en prevención y seguridad; de otro, por documentos contentivos de los elementos definitorios del Servicio de Policía Comunal en Venezuela que buscaban dar orientación al programa.

En un segundo momento el estudio desarrolló una metodología de investigación que contempló la realización de entrevistas individuales y colectivas a informantes claves, entre ellos: funcionarios policiales asignados a cada núcleo, miembros de comunidades y organizaciones sociales y comerciales de las zonas; prácticas de observación participante, especialmente en actividades de patrullaje y recepción de denun-

cias; y la revisión de documentos internos y análisis de datos cuantitativos, particularmente en lo que se refiere a estadísticas de delitos, generados por cada núcleo y las estadísticas oficiales.

Se realizaron quince entrevistas individuales a funcionarios policiales de diferentes rangos y cargos dentro de cada policía comunal estudiada y trece entrevistas individuales o colectivas a habitantes de las comunidades pertenecientes a sus jurisdicciones, así como a miembros de organizaciones populares y comerciales. Se realizaron diez prácticas de observación, la mayoría de ellas en el área de patrullaje, durante horas diurnas y por un lapso no mayor a dos horas. Las actividades de investigación iniciaron desde la tercera semana de septiembre y culminaron la última semana de octubre, de 2009.

+ Núcleos de Policía Comunal en contexto

El proceso de implantación de los tres primeros Núcleos de la Policía Comunal se inicia en enero de 2009 con la identificación de posibles instalaciones y zonas para el desarrollo de las experiencias, seleccionándose por la preexistencia de infraestructura adecuada las zonas de El Valle (San Andrés), El Paraíso (La Coromoto) y Parroquia Sucre (Carretera vieja Caracas-La Guaira). A fines de este mes, se entrevistaron funcionarios de la Policía Metropolitana para seleccionar aquellos que cumplieran con el perfil previsto para formar parte del nuevo servicio. De 211 candidatos se consideró que sólo 110 reunían condiciones para incorporarse a los Núcleos.

El 2 de febrero comienza el funcionamiento del Servicio de Policía Comunal en el Núcleo San Andrés (El Valle), el 5 el Núcleo ubicado en la comunidad de La Coromoto (El Paraíso, Avenida San Martín) y el 25 ubicado en El Limón (carretera vieja Caracas-La Guaira).

Los Núcleos están ubicados en áreas que expresan características, tamaño geográfico y poblacional, y demandas distintas. El Núcleo de Policía Comunal de La Coromoto actúa en un territorio heterogéneo, que incorpora zonas de distintos usos (comercial, industrial, educativo, rural, residencial, residencial de interés social, residencial informal) y nivel social (clases alta, media y baja). La extensión de su ámbito de actuación es de aproximadamente 4 kilómetros, y habitan en ella cerca de 35.000 personas. Presenta mucho flujo vehicular y peatonal por el tipo de actividades que se desarrollan y por incorporar arterias viales de gran circulación. Se registraron 21

Consejos Comunales, además de otras organizaciones sociales y gremiales. Cuenta con 50 funcionarios, 17 motos y un vehículo.

El Núcleo de Policía Comunal de San Andrés cuenta con un ámbito también heterogéneo, aunque con menores diferencias sociales y variedades de uso urbano que el anterior. Atiende a zonas residenciales populares informales (barrios) y zonas residenciales populares formales (bloques), además de un área pequeña de actividad comercial informal que se desarrolla en torno a la Estación de Metro de El Valle. Por la cercanía de la estación, de la Avenida Intercomunal y de servicios centrales de la parroquia (Plaza de El Valle, centro comercial, Jefatura) presenta mucha circulación peatonal y vehicular. Existen 20 Consejos Comunales conocidos, así como otras organizaciones sociales, religiosas y gremiales. Tiene una extensión de 6 Kms y se estima en 12.000 personas su población. Cuenta con 51 funcionarios, 15 motos y un vehículo.

El ámbito en que opera el Núcleo de Policía Comunal de El Limón presenta mayor homogeneidad social y urbana que los dos anteriores. Se trataría de una extensa zona de barrios autoconstruidos, cercanos a la Autopista Caracas-La Guaira y a la Carretera Vieja, que se caracteriza por la precariedad de los servicios, los riesgos geológicos e hídricos, y el nivel de pobreza de sus habitantes. Su extensión es de unos 20 Kms y reúne a unos 150.000 habitantes. Existen 22 Consejos Comunales y otras organizaciones sociales. Funciona con 37 funcionarios y se cuenta sólo con 6 motos. Al momento de realizar la investigación el Núcleo fue cerrado.

Servicio de Policía Comunal: Descripción y Evaluación

I. Estructura de funcionamiento

En los tres núcleos destaca el grado de autonomía de su funcionamiento. Aún cuando en ocasiones los funcionarios de los núcleos deben ponerse a la disposición de otras instancias de la policía y participar en operativos tradicionales con otros grupos, en general tanto la planificación, la distribución de los recursos, la ejecución y evaluación dependen del comando de Núcleo, permitiendo orientar su actividad hacia las demandas de la comunidad. La autonomía funcional y la descentralización del comando en el equipo comunal es una clave para el desarrollo del enfoque.

Sin embargo, al mirar de cerca el funcionamiento real de las experiencias implementadas se encuentra que aunque la policía comunal supone diferencias sustantivas con relación a la actividad y estructura prevaleciente en la policía (descentralización, inserción territorial, definición de prioridades de acuerdo a demandas comunales, asistencia a actores comunitarios, detección e intervención sobre factores condicionantes de la inseguridad, etc.), sigue manteniendo procedimientos (patrullaje, investigación), objetivos (detenciones, esclarecimiento de delitos, prevención situacional) y enfoque (el uso potencial y justificado situacionalmente de la fuerza como elemento identificador) propios de cualquier policía.

Por otro lado, la autonomía de la policía comunal remite a la necesaria comunicación y coordinación con otros niveles operativos con capacidad para una mayor intensidad en el uso de la fuerza física, dado el uso limitado de la fuerza

física de la policía comunal, frente a situaciones que pueden escalar en el grado de coacción requerida. Igualmente, la relación entre ambas policías es fundamental debido a que la calidad de información recolectada por este tipo de servicio tiene un alto valor para otros niveles operativos.

En relación a las condiciones para un funcionamiento autónomo, también se coloca en cuestión su capacidad logística. En las experiencias evaluadas una queja común era la carencia de recursos básicos para el funcionamiento (equipamiento, dotación, insumos, etc.), situación que puede estar relacionada con su localización territorial, grado de autonomización y, probablemente prejuicios organizativos que pesan sobre ella. Esto le dificulta acceder a recursos logísticos para su funcionamiento, que normalmente serían destinados a servicios convencionales.

En términos de evaluación, los niveles de autonomía de funcionamiento que muestran estas experiencias, de cara al modelo de policía comunal que se aspira a construir para Venezuela, promueven una discusión aún no resuelta sobre la adscripción orgánica y relación del servicio de policía comunal respecto al resto de la organización. Dos modalidades se colocan en juego:

- 1.** La policía comunal como *un servicio diferenciado orgánica y funcionalmente del servicio operativo ordinario de la policía*, garantizándole relativa autonomía, una estructura separada del resto de las operaciones policiales. Los riesgos: relegación de los policías comunales, distraer recursos a actividades más "policiales", o imponerles tácticas convencionales.

2. El servicio de policía comunal como *parte del servicio de policía general, adscrito funcional y orgánicamente*. Se entiende como estrategia general que debe ser transversal a la actividad ordinaria de la policía para evitar la posible consecuencia de convertirlo en un servicio segregado.

II. Organización interna

La organización interna de los Núcleos de Policía Comunal supone un alto grado de compartimentación y división del trabajo. Además de las labores administrativas y de la Jefatura del Núcleo, el personal policial se distribuye en cuatro áreas diferenciadas: 1) *Trabajo Comunitario*, 2) *Vigilancia y Patrullaje*, 3) *Investigación*, y 4) *Recepción de Denuncias y Atención al Público*. Este grado de diferenciación funcional y orgánica no se contradice con la naturaleza “generalista” de este enfoque (en contraste con la especialización propia de la organización formal-burocrática a la que reacciona) y resulta excesivo para el número de funcionarios asignados a los núcleos. El escaso contingente de funcionarios operativos de los Núcleos— el número de funcionarios iba de 37 a 52 funcionarios—, la separación de la fuerza en estructuras y tareas distintas le restan capacidad operativa al servicio.

III. Equipamiento y Cobertura del Servicio

Se observaron dificultades logísticas para el funcionamiento óptimo de la policía comunal, evidenciándose como constante la falta de equipamiento adecuado y suficiente, particularmente en el déficit de vehículos (motos y rústicos) adecuados a la topografía de los sectores populares, que impide la rápida y eficiente prestación del servicio.

En todas las experiencias se hizo notorio que la extensión territorial y densidad poblacional de cada sector sobrepasa la capacidad y número de funcionarios disponibles, trayendo como consecuencia que la presencia policial no sea permanente o regular.

Por otra parte, el servicio parece ser diferencial en función de las características socio-demográficas, económicas y topográficas de cada zona. En zonas de actividad comercial la policía actúa con mayor desenvolvimiento, interactuando con comerciantes y otros actores habituales. En contraste, en áreas residenciales la interacción se reduce a contactos esporádicos con agentes institucionales (escuelas, miembros de consejos comunales) y, en el caso de barrios populares, a relaciones de naturaleza aversiva con transeúntes (inspecciones corporales, verificación de documentos, detenciones e interrogatorios).

En términos de evaluación, uno de los elementos que prevé el programa es su inserción en comunidades o “espacios geohumanos”, lo que supone un grado de unidad territorial y poblacional que no ocurre en las experiencias atendidas. Sin embargo, en función de las condiciones reales es necesario buscar una adecuada definición de la población y el territorio, a objeto de estimar una relación apropiada entre número de funcionarios y población, la cual podría variar según la posible demandas de cada zona (número de delitos, topografía, densidad poblacional).

Insistir en la asignación de un territorio fijo a un grupo determinado de agentes deriva de la posibilidad de responsabilizar a éstos de las variaciones en las denuncias y los delitos en el sector, permitiendo la retroalimentación y ajuste perma-

nente del servicio e incrementar el compromiso de los funcionarios. Aunque la carencia de registros fiables y sistemáticos de denuncias y delitos en las zonas atendidas debilitan esa posibilidad, se requiere un registro territorializado de novedades que permita la evaluación permanente y la optimización del impacto de la policía comunal.

V. Rol de la comunidad

En las formulaciones del Servicio de Policía Comunal la comunidad se entiende en tres acepciones: 1) como espacio geográfico, 2) como destinataria de las acciones y 3) como sujeto activo de las estrategias puestas en práctica.

1. La comunidad es una escala “geohumana” que no se reduce sólo a una escala geográfica, sino que es un ámbito constituido por relaciones sociales, culturales y económicas que le dan unidad. Aun cuando a nivel formal es el ámbito de actuación de la policía comunal, la jurisdicción de los núcleos estudiados no refiere a una comunidad, su extensión y heterogeneidad, expresan diferencias e incluso conflictos entre distintas comunidades que son parte del área atendida, impidiendo que existan grados de identidad entre éstas.

2. La comunidad destinataria de la actividad policial parece ubicarse en sectores populares, el Servicio Comunal concentra recursos y operaciones en comunidades populares, generalmente excluidas de la atención regular de la policía. Estas comunidades son destinatarias del servicio policial toda vez que reciben respuestas desde las operaciones del Núcleo a demandas que formulan desde sus instancias organizativas (consejos comunales y demás organizaciones sociales). También son destinatarias de actividades formativas, informativas y de rendición de cuenta por parte del Núcleo.

3. La comunidad también se define como co-productora de seguridad junto a la policía comunal, al

proveer datos e información de inteligencia (la comunidad como informante); contribuir con la realización de políticas dirigidas a prevenir, reducir, controlar procesos de inseguridad y violencia; y/o apoyar logísticamente al servicio policial (reparación de instalaciones y vehículos, alimentación, etc.).

Sin embargo, considerando la heterogeneidad y complejidad social de las comunidades que conforman los ámbitos de intervención policial, la relación entre comunidad y policía es polivalente. Se compone tanto de valoraciones que reconocen la importancia de ambos actores en la co-producción de la seguridad, como de contradicciones y conflictos que se suscitan de un lado porque la comunidad en ocasiones “no coopera” con la policía, protegiendo a jóvenes infractores, y del otro, porque la actividad policial afecta jóvenes que son parte de la misma comunidad: “Esos chamos son nuestros familiares o uno tiene viéndolos toda la vida en el barrio, entonces quién delata a quién”². Incluso, en muchas ocasiones, estas tensiones se expresan de manera violenta, sea a través de una mayor intensidad en el uso de la fuerza por parte de la policía (incursión en sectores con las armas en las manos, apuntado a transeúntes, etc.), o con el lanzamiento de piedras y botellas contra los funcionarios por parte de vecinos.

Estos conflictos expresan aspectos de la naturaleza de la comunidad y de la actividad policial que deben ser comprendidos. Por una parte, es una mistificación suponer a la comunidad como armónica, homogénea y libre de contradicciones. Por el contrario, la inseguridad y la violencia, que tiene como actores a miembros de la comunidad, son resultados de procesos de fracturas,

2 Dirigente comunitaria. Núcleo San Andrés. El Valle. Caracas, Nov. 2009

debilitamiento de redes sociales, quiebre de la cohesión, etc., que pesan sobre ella. Una imagen idealizada de la comunidad no sólo no permite comprender las contradicciones y conflictos que operan a su interior, sino que hace que la intervención policial pueda resultar ineficaz y generar mayores divisiones. Poder reconocer la pluralidad de actores e intereses que se mueven dentro de la comunidad permitiría adecuar la acción policial, en la perspectiva de lograr mayor legitimidad para la policía y de contribuir a recomponer los vínculos sociales maltrechos.

De allí que resulte fundamental definir los límites y propósitos de la actividad policial en comunidades populares. No parece posible ni deseable que la policía regule los procesos comunitarios, pues esto implicaría un grado de coacción e intervención sobre el colectivo que resultaría inaceptable y generaría resistencia. La regulación externa (que suponen grados crecientes de coacción) debería acotarse a delitos graves (violencia, robos), a factores asociados a estos (tenencia de armas, posesión de motos robadas, ventas clandestinas de alcohol a determinadas horas, etc.), y a conductas que erosionen los vínculos comunitarios, privilegiando formas de control débil sobre otras conductas que, si bien pueden considerarse como desviadas, cuentan con grados variables de tolerancia y aceptación social. Así, el objetivo de la intervención policial debe procurar contribuir a restablecer la capacidad de regulación de la comunidad sobre sí misma, sea de manera directa (prestando asistencia y asesoría a organizaciones comunitarias para prevenir, reducir y regular el delito y la violencia) o indirecta, actuando sobre condiciones que contribuyen a erosionar los mecanismos comunitarios de regulación (rescate de espacio, disuasión de bandas, desarme, etc.).

VI. Desempeño

Situaciones atendidas

Conflictos inter-personales y familiares. Se evalúa como positivo la atención que el Servicio presta a demandas y eventos que generalmente no son considerados por la actividad policial, y que tienen efectos relevantes sobre la inseguridad y la violencia: conflictos inter-personales, molestias en espacios públicos o entre vecinos, y riñas familiares. Estas últimas presentan el principal volumen de denuncias y de situaciones conocidas por los Núcleos. Adicionalmente dedica esfuerzos a contrarrestar actividades que identifica relacionadas con la inseguridad: venta ilegal de alcohol y su consumo en lugares públicos, vendedores informales, entre otras.

Servicios públicos. Los núcleos también procesan demandas de la comunidad relacionadas con servicios públicos, o propuestas para mejoras locales. Si bien esta actividad impactaría en la calidad de vida de la comunidad y la legitimidad de la policía, los magros resultados de estas gestiones terminan por generar frustración, descredito y desgaste.

Delitos. Su actividad principal hacia la persecución de delitos. El patrullaje se dirige preferencialmente a la búsqueda de sospechosos, drogas o vehículos solicitados.

Operaciones

Tácticas convencionales. Aún cuando se reconoce la presencia de métodos de proximidad (recorridos a pie, la presencia en áreas públicas y la interacción con el público) para detectar necesidades o recabar información, la policía comunal sigue recurriendo a las estrategias habituales

de otros servicios policiales: patrullaje (motorizado o punto a punto, retenciones, verificación de documentos y antecedentes, inspecciones corporales, puntos de control de vehículos), presencia y vigilancia, investigación e "inteligencia". No se conoció de la puesta en práctica de estrategias de prevención situacional (salvo algunas gestiones infructuosas para mejorar el alumbrado) o social.

Esta insistencia en el uso tácticas aversivas se evalúa contraproducente. Son contrarias al enfoque que supone la policía comunal, generando resistencia y rechazo a la presencia policial. Los funcionarios reconocen este efecto, razón que los lleva a justificar la separación entre labores de patrullaje y de trabajo comunitario, aunque en esencia sean actividades de una misma naturaleza.

El uso de los dos tipos de tácticas depende mucho del área y del destinatario. Con actores institucionales (comerciantes, directores de escuelas y centros asistenciales, miembros de consejos comunales y otras organizaciones sociales) prevalecen tácticas de proximidad no coercitivos, mientras que en barrios pobres, en especial si son percibidos como riesgosos, o contra jóvenes y motorizados, predomina el uso de métodos más agresivos.

Mediación. Unos de los aspectos más relevantes es la actividad de mediación que se realiza el Área de Recepción de Denuncias, en tanto permite acceso a mecanismos de resolución de conflictos a los vecinos. Sin embargo, se notaron debilidades en las aptitudes y capacitación de los policías encargados de esta tarea, la ausencia de procedimientos y normas explícitas (confidencialidad, etc.) y el eventual soporte legal de los convenios acordados.

Por otra parte, la labor de mediación de la policía también incluye la asistencia a problemas no relacionados con la seguridad a través de las agencias públicas pertinentes, de allí que se caracterice como multiagencial la intervención de la policía. Sin embargo, el desconocimiento de cuáles son las agencias pertinentes y cómo referir casos, así como la ausencia de canales preestablecidos de comunicación y coordinación para resolver estas demandas, aunado a la falta de respuestas por la agencias públicas, vuelven improductiva y desgastante esta labor, generando frustración tanto entre la policía como de la comunidad hacia esta.

Relación con organizaciones comunitarias.

La relación se organiza principalmente con los consejos comunales, concretándose en actividades (charlas, talleres) convocadas por el Núcleo, reuniones regulares de los Consejos Comunales en que participan los funcionarios o demandas puntuales hechas a los encargados del Servicio. Sin embargo, esta relación parece orientarse principalmente a obtener legitimidad para la presencia policial y a captar eventuales colaboradores e informantes, en tanto se reduce sólo a conocer y tramitar sus demandas y denuncias y ofrecer los espacios de la policía para reuniones y actividades de la comunidad, más no se consideran las labores de asistencia y asesoría para promover respuestas de seguridad de la propia comunidad.

Comités de Seguridad Integral y de Prevención Integral inexistentes.

Aunque el Servicio prevee la creación de redes de inteligencia o información constituidas por vecinos de la comunidad que, de manera confidencial, proporcionarían datos a la policía sobre actividades y sujetos criminales, y pese a que los oficiales permanentemente se refieren a la existencia de éstas y a su importancia

para planificar las operaciones, no existe constancia de su funcionamiento y más bien se infiere que se trata de actores informales que suministran información de manera eventual, más que de redes estructuradas y estables.

Diagnóstico no normado. Lejos de lo que plantea el programa (identificación y diagnóstico de factores que contribuyen a la inseguridad), el diagnóstico se reduce a un relevamiento de información general de la comunidad y a recibir denuncias y datos de vecinos y organizaciones. No observamos un ejercicio analítico en equipo sobre la información recogida en el diagnóstico, suministrada por la comunidad o recopilada por la policía en su actividad.

Rendición de cuentas. No existen espacios estructurados ni prácticas de rendición de cuentas a la comunidad. De hecho, algunos oficiales rechazan abiertamente la posibilidad de ser evaluados por los vecinos. La rendición de cuen-

ta es únicamente a la dirección de la policía y al Ministerio, a través de partes diarios, informes semanales y estadísticas. Tal como cualquier servicio convencional de policía, la eficiencia se mide en términos del número de denuncias y delitos reportados, y del volumen de detenciones, verificaciones y decomisos.

Impacto. La policía reporta una reducción sustantiva del número de delitos en sus áreas, en especial en la cantidad de homicidios y heridos, aunque sin presentarse sustentos estadísticos fiables. Esta percepción es compartida por la comunidad, expresando un aumento de la sensación de seguridad. Sin embargo, esta valoración es distinta si se trata de las organizaciones sociales o de los vecinos en general. Mientras las primeras perciben cambios sustantivos en el servicio, se identifican con la labor del núcleo y reclaman mayor participación, los vecinos que no tienen participación no discriminan con claridad las diferencias con el resto de la policía.



Valoración general y Recomendaciones

El servicio de policía comunal implementado por la Policía Metropolitana plantea un cambio sustantivo en la orientación de la policía en términos de su cercanía al ciudadano, mudanzas en las tácticas y estilos, y un sentido de servicio público comprometido con la comunidad. Estas innovaciones explican la buena recepción que, en general, recibe el servicio por parte de la comunidad y los posibles efectos en la reducción de los delitos violentos.

Sin embargo, persisten prácticas propias de una policía represiva, así como tácticas y estilos que contradicen el enfoque propuesto. Esta tensión se expresa en la diferencia de actuación entre los

distintos equipos operativos dentro del Núcleo ("Trabajo Comunitario" y "Vigilancia y Patrullaje), estableciéndose una división del trabajo entre *policías duros* y *policías comunitarios*.

Evaluamos esta ambigüedad como resultado de aspectos culturales, organizativos y logísticos que deben superarse, pero principalmente como consecuencia de aspectos no resueltos en el propio enfoque adoptado. La policía sigue asumiendo el monopolio de la regulación social y en contextos altamente conflictivos como los que se atiende acude a medios coercitivos para lograrla. La comunidad es relegada a un papel puramente pasivo, como

destinataria de la actuación policial, y cuando se le asigna tareas, éstas se reducen a facilitar y cooperar con la acción reguladora de la policía. No se contempla seriamente una participación activa de la comunidad en el ejercicio de actividades preventivas.

En comunidades con altos niveles de conflictividad y fractura social como las intervenidas, la pretensión de la policía de monopolizar el control y la regulación de la vida social, no puede sino concitar intervenciones que implican niveles crecientes de uso de la fuerza física y que eventualmente generan rechazo y resistencia en la comunidad.

Por otra parte, existen déficits operacionales que impiden desarrollar tácticas creativas para reducir el delito, como la prevención situacional, la prevención social y la intervención multiagencial. La actuación policial resulta así empobrecida y estereotipada, por lo que se tiende a aplicar métodos convencionales con altos gradientes de coacción frente a situaciones que no se sabe manejar de forma alternativa.

El enfoque: Desde dónde reformular el programa de Servicio de Policía Comunal

La naturaleza local de la inseguridad en Venezuela tendría como origen el resquebrajamiento de las redes sociales comunitarias, el debilitamiento de la cohesión y de la capacidad de autoregulación, resultado de procesos de exclusión y fragmentación social. Igualmente, el repliegue del Estado ha dificultado el acceso de los sectores populares a la justicia frente al delito y a mecanismos formales e informales de resolución de conflicto, lo que contribuye simultáneamente a la impunidad y a la violencia por la escalada de conflictos no atendidos. Estos

procesos impactan en la inseguridad (objetiva y subjetiva), el delito y la violencia, así como en la poca confianza en la policía.

Frente a este cuadro se requiere proporcionar vías para la prevención y resolución de conflictos como respuesta a la necesidad de protección; para la reducción y sanción de los delitos en atención a las demandas de justicia, y para reflatar la capacidad de la comunidad para la autoregulación y control social informal. Una policía próxima en el territorio, que actúe sobre el delito y sus causas, involucrando a la comunidad y fortaleciendo su capacidad de actuación, permitiría una alternativa viable para proveer seguridad y justicia a los más desfavorecidos.

Desde el enfoque planteado se estima que la Policía Comunal responda a los siguientes objetivos:

- Reducir el delito, la violencia y la inseguridad actuando sobre sus manifestaciones, sus consecuencias y sus causas.
- Proveer medios para la resolución de conflictos y obtención de justicia.
- Restaurar las condiciones para la autoregulación de la comunidad, fortaleciendo su capacidad para controlar y prevenir situaciones que generen inseguridad y violencia.

Desde estas búsquedas sus áreas de intervención se focalizarían en:

- Delitos, faltas e infracciones.
- Conflictos intrafamiliares e interpersonales que puedan escalar.
- Incivildades.
- Factores condicionantes de inseguridad, delito y violencia.
- Consecuencias del delito (atención

a víctimas, reparación simbólica, reconciliación, etc).

- Evitando abocarse a la solución de problemas de servicios públicos. En caso de que la comunidad lo solicite, sólo actuará dando información de dónde acudir.

Desarrollando *estrategias* puntuales orientadas hacia:

- Atención a las necesidades y demandas comunitarias de seguridad.
- Co-producción de la seguridad con la comunidad.
- Resolución de conflictos.
- Identificación y actuación sobre factores vinculados a la inseguridad, el delito y la violencia.
- Prevención situacional.
- Prevención social.
- Patrullaje y vigilancia en la comunidad.
- Atención a las víctimas y a grupos vulnerables.
- Intervención multiagencial.

Esta implementación será posible a partir de una estructura de funcionamiento autónoma y con comando descentralizado en cada Núcleo simple, plana y generalista: todos hacen todo, exceptuando algunos grados de especialización de algunos funcionarios en mediación y resolución de conflictos, formación a la comunidad o atención a las víctimas. Igualmente, siempre que dispongan de recursos logísticos suficientes y oportunos.

Por otra parte, su eficacia también se relaciona con la adecuación de su ámbito de intervención a las capacidades reales de la fuerza disponible, atendiendo a características geográficas, sociales, funcionales, cantidad y tipo de demandas

del área, así como a la formación, recursos y equipamiento de la policía. Debe establecerse una relación eficiente entre población y número de funcionarios asignados, considerando variables como características urbanas, geográficas, poblacionales y demanda de servicio.

Por último, además de contar con un cuerpo de funcionarios con mayor proporción de personal femenino (mayor al 20%), con perfil y formación específica, sobre todo en lo relativo a diagnóstico y planificación de programas e intervenciones comunitarias, resolución de conflictos, animación social, prevención situacional, prevención comunitaria, atención de emergencias, trabajo de grupo, así como formación intensiva en Derechos Humanos y Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Física, el Servicio de Policía Comunal debe caracterizarse por mecanismos concretos, transparentes y constantes de rendición de cuentas. Así, debe ser una policía constantemente sometida a evaluación por diversas vías y con la participación de diversos actores: Mesa de seguridad, Comité ciudadano, Informes regulares de organizaciones comunitarias sobre actividad del Núcleo, Responsabilidad sobre delitos y denuncias en el ámbito (registro territorializado), Sistema de incentivos y reconocimientos individuales y Evaluación de indicadores de gestión y resultados consistentes.



POLICÍA COMUNITARIA: UNA GUÍA DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

David H. Bayley
Jerome Skolnick ¹

Desde una perspectiva internacional, ¿hasta qué punto la policía comunal es una experiencia real? Como ya establecimos, podemos empezar a responder esa pregunta cuando la modalidad de la policía comunal es seriamente implementada. Nuestra capacidad de caracterizar el progreso hacia la policía comunal en los diferentes países es naturalmente limitada por el conocimiento que tenemos del ejercicio de la función policial. No logramos investigar todos los países del mundo, ni siquiera todos los países del mundo libre. Pero, con respecto al grupo seleccionado,

aunque variado, de países que han estado claramente interesados en el ejercicio de la función policial comunitaria, podemos presentar informes resumidos sobre el progreso hecho en la incorporación del paquete de programas que identificamos como policía comunal. Esos informes no tienen la intención de ser resúmenes completos de todas las actividades relevantes en cada país, sino apenas evaluaciones generales.

AUSTRALIA

Las fuerzas policiales australianas desarrollaron la policía comunal principalmente en las áreas de prevención del crimen fundamenta-

da en la comunidad y en la ampliación del servicio policial para un público especial. La Vigilancia de la Comunidad se está expandiendo rápidamente, aunque aún sea un programa nuevo y experimental en varios estados. Sin embargo, la policía comunal casi no tuvo influencia en las operaciones tradicionales. Apenas hubo transferencias mínimas del personal de patrullaje o reorientación de sus actividades. De manera general, la policía

.....
¹ Especialistas en temas policiales, profesores en las Universidades de Albany y Nueva York, respectivamente. El presente texto es la traducción del portugués de un extracto del libro "Policiamiento comunitario", editado en la Colección Policía y Sociedad de la Universidad de Sao Pablo, Brasil, 2006.

comunal sigue siendo una actividad especializada y restringida, pero creciente, debido al aumento de las unidades de prevención del crimen en los cuarteles de los estados.

La respuesta de las comunidades locales es selectiva y circunstancial en Australia. Sus únicos mecanismos explícitos son los distintos policías de conexión y los comités de conexión relacionados a grupos cuya relación con la policía es normalmente más tensa, como los aborígenes, homosexuales e inmigrantes. Las respuestas parecen tener poco impacto sobre las prácticas policiales locales, con excepción de respuestas a crisis. Como el programa de Vigilancia de la Comunidad de Australia creó organizaciones federadas desde el nivel de las pequeñas comunidades hasta el estatal, se puede volver un mecanismo importante

para aumentar la responsabilización de la policía y para garantizar la existencia de nueva información en la planificación policial.

El periodo actual es creativo y fértil para el ejercicio de la función policial australiana, caracterizado por el deseo de pensar cuidadosamente en nuevos programas y cuestionar las prácticas más antiguas. Hay indicaciones de que las innovaciones se están expandiendo. Las fuerzas policiales australianas han estado atentas a la retórica de la policía comunal y están empezando a explorar sus implicaciones. Sin embargo, dentro de la policía hay mucha resistencia y la policía comunal está intentando volverse aceptable enfocándose, inicialmente, en la movilización del público para apoyar a la policía y separando la policía comunal de otras operaciones.

CANADA

Aunque la retórica de la policía comunal sea poderosa, el desarrollo del programa ha sido irregular. Entre los desarrollos más sustanciales están los departamentos de policía de Toronto y Halifax, que establecieron el ejercicio de la función policial de grupo en base a zonas; retomaron las patrullas a pie, como Edmonton, Montreal, Winnipeg y Victoria; además de eso, en muchas de esas ciudades se instalaron puestos policiales en frente a las comisarías.

Con respecto al crimen, actualmente gran parte de los programas de patrullaje consideran los análisis locales la base del patrullaje directo. La Fuerza policial Regional de Halton adoptó una experiencia mediante la división de fuerzas, en la cual las solicitudes urgentes se separan de las solicitudes de servicio y se atienden por grupos diferentes de patrullaje. Las campañas de prevención del crimen son comunes, pero

raramente están vinculadas al desarrollo de respuestas sistemáticas de la comunidad.

Sobre el movimiento de la policía comunal de Canadá, Chris Murphy, de la Procuraduría General, hizo una observación que se aplica a cualquier lugar del mundo. Como son los policías superiores más progresistas y los de la capa intermedia los que realizan la policía comunal ampliamente, como una estrategia de cambio organizacional, en las palabras de Murphy: "la policía comunal es una fuente adicional de organización y de una posible reforma administrativa, porque es una reforma del papel de la policía en relación a las comunidades vigiladas". La policía comunal concede una excusa para la realización de los cambios internos defendidos por los componentes que están a favor de la reforma dentro de la policía.

+ NORUEGA

Noruega produjo el informe de mayor influencia actualmente en el ejercicio de la función policial escandinava, un documento cuyos principios fueron ratificados por todos los principales representantes de las fuerzas policiales de Escandinavia entrevistados (noruegos, suecos, daneses y finlandeses). Sin embargo, la lucha por la reforma policial en Escandinavia es tan profunda como la distancia entre la teoría del papel de la policía en la sociedad propuesto por el documento y la realidad de la implementación que presenciamos a través de las entrevistas y observaciones. ¿Qué teoría es esa? Ella se fundamenta en los diez principios a continuación:

- La policía debe reflejar los ideales de la sociedad.
- La policía debe tener un perfil civil.
- Las fuerzas policiales deben estar "integradas".
- La policía debe ser descentralizada.
- El policía debería ser un "profesional con aptitudes generales" una "persona competente en diferentes actividades".
- La policía debe funcionar interrelacionada con el público.
- La policía debe ser una parte integrante de la comunidad local.
- Debe existir un reclutamiento amplio para la policía.
- La policía debe decidir la prioridad de sus diferentes tareas y darle énfasis a la actividad preventiva.
- La policía debe ser sometida a un control eficiente por parte de la sociedad.

Hay una cierta implementación de esos principios, pero también algunos problemas serios, principalmente con respecto a las actitudes y a la

cultura profesional de la policía. En el verano de 1986 un libro sobre violencia policial escrito por Anders Bratholm, profesor de derecho de la Universidad de Oslo, Noruega, acusó a las fuerzas policiales, particularmente las de Bergen y de Oslo de tortura rutinaria de los prisioneros que estaban bajo su custodia.

Los policías y oficiales de las fuerzas policiales de Oslo presentaron dos réplicas a las acusaciones de Bratholm: ellas eran verdaderas pero exageradas; y la situación era peor en Bergen. Bratholm se mantuvo fiel a sus acusaciones que, de hecho, vinculaban a la policía de Bergen más que a la de Oslo. La policía de Oslo reconoció que un pequeño grupo de policías más antiguos había brutalizado a algunos prisioneros y que la reforma del jefe progresista de la policía hacía todo lo posible por expulsar a ese tipo de policías. De cualquier manera, una acusación de esas puede hacer de la introducción de iniciativas del ejercicio de la función policial comunitaria una tarea no sólo más difícil sino también más necesaria.

En realidad Oslo tuvo una iniciativa experimental y aparentemente exitosa de policía comunitaria: el puesto policial del "distrito urbano" de Holmia, ubicado en la región suburbana de Oslo (Oslo es una bella ciudad con aproximadamente 500 mil habitantes, cuyo centro está cercado por una ensenada, una bahía de aguas profundas visible para los habitantes de las colinas cercanas).

El puesto de policía de Holmia es en realidad un conjunto de oficinas ubicado en el conjunto arquitectónico de un centro comercial rodeado por una gran área libre. El puesto está cercado por negocios amenos, gimnasios, consultorios médicos y odontológicos, tiendas atractivas. Seis

policías trabajan en este puesto de policía y visitan escuelas, clubes de jóvenes, grupos familiares, etc. El principal problema en las escuelas es un fenómeno denominado “acoso escolar” (*mobbing*), en el cual niños mayores molestan, se burlan y a veces extorsionan a niños más pequeños. Todos los policías hacen un trabajo de patrullaje a pie significativo en uniforme “para mostrar que nosotros somos seres humanos”. Simultáneamente cada uno de los policías mantiene una responsabilidad principal. Uno trabaja con el tránsito y el ejercicio de la función policial, que incluye la inspección de vehículos para certificarse de que cumplen las normas; otro trabaja con la administración, licenciamientos y reportes de procesos, trabajo típico de la policía europea; el tercero es responsable por la administración interna de la oficina mantenimiento del equipo, informes de evaluación y archivo central; el cuarto mantiene la conexión con los distritos policiales de comunidades vecinas ya que

los delincuentes entran y salen de los límites de esas comunidades y la policía mantiene una red de información; el quinto policía se enfoca en los temas relacionados a la familia, como violencia doméstica y problemas con alcohol o drogas; el jefe de la unidad es el principal investigador e interrogador, y confirma con convicción que las funciones relacionadas con la comunidad del puesto son su principal objetivo y realización.

Se cuestiona poco, o nada, el éxito del puesto del “distrito urbano” de Holmia como modelo y ejemplo de la policía comunal. Sin embargo, no podemos dejar de notar que el famoso informe de Noruega, publicado en 1981, a pesar de aprobar la existencia del servicio de policía de ese “distrito urbano” en Oslo, aún lo considera “experimental” quince años después. Debido al éxito de esa unidad, nos preguntamos porque su status es aún “experimental”.

SUECIA

La retórica oficial de Suecia se compara a la de Noruega. La Comisión Gubernamental de Policía (Governmental Commission on the Police) considera las relaciones positivas entre la policía y el público “un elemento vital en el éxito del trabajo policial”. La Comisión registra, en Suecia, 600 policías locales y de área o que representa cerca de 7% del total de policías y entiende que esos números deben “sufrir un aumento significativo en el futuro”. En realidad es muy difícil aumentar el número de esos “jefes de patrullaje policial residencial” (home beat constables), como se denominan para distinguirlos de las patrullas motorizadas.

Sin embargo, algunos jefes de policía en Estocolmo trabajan fuera de las oficinas de policía de la

comunidad. En los principales distritos policiales de Estocolmo hay unos veinte o veinticinco. Entrevistamos a dos: Bo Nilsson y Rolf Andersson. Nilsson es un hombre corpulento, catire, barbudo, con una sonrisa cordial y es jefe de patrullaje residencial hace cinco años. Nilsson garantiza que le gusta el trabajo que describe como una mezcla de policía de patrullaje y trabajador social por creer que “es mejor para el policía estar cerca de las personas. Dentro de una patrulla estamos un nivel más arriba de las personas”. Andersson trabaja fuera de la comisaría de la comunidad realizando patrullajes a pie hace trece años. Los dos afirman que realmente les gusta su trabajo y, para un observador-participativo, parece mucho mejor que estar dentro de un carro por un largo tiempo, teniendo como com-

pañero al aburrimiento. “¿Entonces, le preguntamos a Andersson, por qué tantos policías de Estocolmo prefieren trabajar en patrullas?”

Para entender la respuesta debemos considerar que, aunque la literatura sobre la policía lo sugiera, las fuerzas policiales suecas no son realmente descentralizadas. Las ciudades suecas tienen sus propias fuerzas policiales, por ejemplo, la policía de Estocolmo y de Malmö pero los sueldos son destinados por un National Police Board (Cuadro Policial Nacional). Hay cuadros locales, con miembros estables, pero no controlan las finanzas. Por lo tanto, eso significa que sus poderes son inherentemente limitados.

El hecho de que el entrenamiento policial y las designaciones sean nacionalizados también es importante para el futuro de la policía comunal. La nacionalización del entrenamiento y de las designaciones significa que los reclutas, al salir de una academia de entrenamiento, son designados para las ciudades según la necesidad o solicitudes. Como consecuencia, muchos o la mayoría, de los policías de patrulla de Estocolmo son jóvenes

y crecieron en el campo. Cuando maduran y adquieren estabilidad, generalmente, piden transferencia para puestos en el campo. Incluso cuando trabajan en Estocolmo no viven en la ciudad ni se identifican con ella ni con sus habitantes. Sus esposas e hijos viven en el campo. Para que esos habitantes del campo se adapten el Sindicato Nacional negoció una semana de tres días y medio de trabajo, con largas horas que pueden ser completadas en una patrulla. De esa manera, lo que vemos en Estocolmo es el predominio de policías jóvenes que preferirían ser ubicados en otro lugar, pero también prefieren la seguridad que sienten al trabajar en una patrulla con otro policía. El predominio de ese tipo de policía impide la implementación de la policía comunal, ya que los soldados prestan poco apoyo a los puestos de policía en las comunidades, incluso cuando los oficiales de las patrullas comunitarias tienen gran entusiasmo por sus trabajos. En resumen, la patrulla motorizada es compatible con aquel policía que desea completar su trabajo y dejar la ciudad lo más rápido posible. La policía comunal, al contrario, implica comprometerse con la comunidad y sus habitantes.

+ DINAMARCA

Las fuerzas policiales danesas trabajan con tres tipos de ejercicio de la función policial preventiva, con cierto grado de superposición. Quince policías de la Fuerza policial de Copenhague son policías “educacionales”, designados para administrar cursos sobre seguridad, prevención del crimen y prevención de drogas en las escuelas. Su principal tarea es desarrollar una relación positiva entre la policía y los jóvenes. Mientras los instruyen sobre el tránsito, como cruzar calles, etc., esos policías intentan volverse amigos de los jóvenes. La policía educacional, de manera general, es orientada a las necesidades de niños comunes que no tienen dificultades con la ley.

La ciudad de Copenhague también utiliza quince unidades especiales del SSP (Special Security Program) unidades coordinadas y ubicadas dentro de las comisarías para re-articular las relaciones entre las escuelas, el trabajo social y la policía. Cada unidad tiene de seis a ocho miembros. Formalmente, la idea del SSP empezó en 1982, pero ya existía hace casi una década. Para recuperar a los jóvenes que ya tuvieron problemas con la ley, todos: profesores, trabajadores sociales y la policía entienden la necesidad de cooperación pero existe una desconfianza considerable entre los grupos, principalmente entre los que hacen el tra-

bajo social, cuya tendencia política es la izquierda socialista, y la policía, cuyos miembros son generalmente más conservadores. Sin embargo, la organización formal del SSP exige que esos diferentes grupos trabajen juntos. Pero no ocurre ninguna conversión milagrosa. Tal vez los policías designados para trabajar en el SSP se vuelvan más inclinados a ser más simpáticos en relación al trabajo social, y los que trabajan con trabajo social sean más abiertos y capaces de trabajar con la policía.

Básicamente, y según lo que nos contaron, la unidad de SSP trabaja así: un número considerable de niños, frecuentemente procedentes de hogares disfuncionales, pasa mucho tiempo en la calle y son detenidos por pequeños crímenes como robos a tiendas. La idea del SSP es ofrecerle a esos niños papeles sociales modelo y mejorar su calidad de vida, para que sean estimulados a alejarse del futuro de crímenes. Lo importante en este programa es el trabajo de "hermano mayor", tanto por parte de los policías designados para el SSP como de otros policías que involucran a los jóvenes en varias actividades recreativas natación, gimnasia, pesas y otros deportes. Parece que a los policías que entrevistamos les gustaba trabajar con niños. Es importante notar que Dinamarca es una sociedad relativamente homogénea culturalmente, donde la policía se identifica con los niños inestables. Es difícil saber si, de hecho, el SSP funciona tan bien como se presenta, ya que no fueron realizadas evaluaciones formales del pro-

grama. Sin embargo, es claro que los policías que entrevistamos ven el programa de manera positiva y declaran que es un éxito.

Las casas del ejercicio de la función policial de la comunidad son el tercer aspecto de la policía comunal de Dinamarca. Las dos que inspeccionamos eran muy limpias y bien iluminadas. Eran atractivas y encantadoras, muy diferentes de aquellas que conocimos en Santa Ana, California y Newark, New Jersey. Un observador americano, generalmente, se impresiona por la calidad de las dependencias policiales de Escandinavia. Sería simplemente impensable en Escandinavia un edificio de comisaría como el de Hill Street², ya que en ese país se combinan una filosofía de derechos de los trabajadores y dignidad de la policía, para ofrecer dependencias físicas atractivas y apropiadas para aquellos que se encargan de hacer el ejercicio de la función policial, mucho más que las existentes en las mayores ciudades de Norteamérica.

Lo importante es que esas comisarías de la comunidad, tan acogedoras, sirven para varias funciones: sus policías realizan patrullaje a pie, hacen reuniones con los habitantes de la comunidad para controlar el crimen, enseñan a los niños en un programa educacional, trabajan con el SSP, etc., andan armados para combatir problemas y trabajan en un área relativamente circunscrita y designada, pero, si necesario, están disponibles para otras tareas.

FINLANDIA

En las últimas décadas la sociedad finlandesa pasó por cambios similares a aquellos de otros países europeos. Entre ellos el proceso de ur-

banización y el surgimiento de nuevos suburbios, con los problemas y perturbaciones que ello impli-

2 Hill Street Blues, serie premiadísima de la red de TV Norteamericana NBC, que fue al aire de 1981 a 1987, y

mostraba los dramas y confusiones de una comisaría típica de áreas deterioradas de grandes ciudades americanas (N. de la R.)

ca. Diferente de otros países escandinavos, principalmente de Noruega y Dinamarca, Finlandia prácticamente no tiene problemas con narcóticos. Las autoridades de Finlandia nunca fueron tolerantes con el uso de drogas, y las fronteras finlandesas son virtualmente impenetrables para los extranjeros indeseados. Pero, al mismo tiempo, Finlandia tiene problemas extremadamente serios con el abuso del alcohol. En todo el mundo occidental, la policía de Helsinki mantiene lo que es, sin duda, la mayor estructura especializada en lidiar con ebrios. La mayoría de los problemas de violencia doméstica e interpersonal se deben al abuso del alcohol. Aunque existan pocos crímenes extraños, varios problemas de los jóvenes (incluso vandalismo y disturbios relacionados a la escuela) están molestando cada vez más a la policía.

Naturalmente, la policía lidia con esos problemas. Se da especial atención a la necesidad de mejorar las medidas preventivas, un área de actividad policial tradicional. El enfoque resultante combinó diferentes formas de actividad preventiva: el trabajo policial con los jóvenes (incluso educación sobre leyes y seguridad en el tránsito para niños y jóvenes), mayor información al público y el aumento de la cooperación entre la policía, los miembros del público y las autoridades.

Una de las fuerzas directivas del desarrollo de la policía comunal ha sido la percepción de un distanciamiento creciente entre la policía y el público. Con el aumento de las ciudades y de los suburbios, la cantidad de trabajo policial aumentó, pero las fuerzas policiales no aumentaron en la misma proporción. Trabajando bajo presión en relación al desempeño, la policía intentó aumentar su eficacia buscando más equipos y una tecnología más avanzada. Alrededor de los años 70, el trabajo de la policía estaba orientado hacia el patrullaje en automóviles. Solo cuando el asunto es crimen, la

policía tenía contacto con el público. Como resultado, la policía empezó a ser vista como distante e impersonal. Hubo, por parte de varios grupos comunitarios, una exigencia de la policía estuviera más próxima del público.

No sólo la mejoría y la aproximación del relacionamiento entre policía y público pasaron a ser vistos como un objeto valioso, sino también empezó a considerarse que tenían un valor utilitario en la actividad preventiva. Cada vez más se reconoce que la cooperación eficaz en la prevención del crimen exige un buen relacionamiento, y cercano, entre el público y las autoridades. Al mismo tiempo, destacar la importancia de cooperación en la prevención del crimen significó que la policía tuvo que admitir que algunos factores ligados al crimen estaban fuera de su control.

El desarrollo económico y social y sus retos, y también los cambios en las nociones sobre el crimen, condujeron al renacimiento de la policía comunal en Finlandia. Aunque teorías y modelos extranjeros hayan influenciado en el desarrollo de la policía comunal, las raíces de la idea de la policía comunal están en el antiguo sistema policial de la ciudad, todavía vigente a finales de los años 60, y es recordado con cariño y nostalgia por muchos ciudadanos y policías. Según este modelo, el policía local vivía en su propio distrito y conocía a sus habitantes. Él podía, incluso, haber nacido en ese distrito y ser designado policía de su propia ciudad. En este sentido, la policía comunal no es una idea totalmente nueva. Sin embargo, lo que es nuevo es que eso sea considerado un recurso estratégico en la actividad preventiva de la policía.

Hasta 1978 no existía el ejercicio de la función policial comunitaria y, en 1981, el liderazgo policial nacional publicó instrucciones oficiales sobre el tema. Actualmente, hay más de 160 policías comu-

nitarios en aproximadamente 40 distritos policiales diferentes. El número de policías comunitarios

representa más o menos el dos por ciento de toda la fuerza policial de Finlandia.

GRAN BRETAÑA

La policía comunal en Gran Bretaña es una unión de programas que no tienen ninguna visión estratégica coherente. Además, hay un escepticismo considerable al respecto, no sólo entre las fuerzas policiales sino también entre el público bien informado. La policía comunal no es tan “festejada” en Gran Bretaña como parece ser en los Estados Unidos. Eso se atribuye, en parte, a que todo lo que ya fue hecho como el ejercicio de la función policial comunitaria fracasó al intentar eliminar la tensión y los incidentes violentos entre la policía y los grupos étnicos no blancos; y, en parte, a los estudios que cuestionan la eficacia de la prevención del crimen fundamentada en la comunidad.

La Vigilancia de la Comunidad está creciendo en Gran Bretaña, pero el número de policías designados para la prevención del crimen es pequeño, menos del 0.5% del personal de la policía. Los detectives, sólo como comparación, corresponden a algo entre 12 y 15%. Por iniciativa del Ministerio del Interior en los últimos tres años, fueron instalados 300 grupos de consultoría de prevención del crimen dentro de las 43 jurisdicciones de la fuerza policial británica.

En términos de uso en el patrullaje, considerado “servicio general” de la policía, el patrullaje a pie está siendo retomado, después de haber sido virtualmente eliminado y sustituido por las unidades motorizadas, a principio de los años 70. La Policía Metropolitana de Londres designó 5% de sus oficiales al “patrullaje de residencias” como “jefes de policía comunitaria” (community constables). Ellos deben conocer a fondo su trabajo, impulsar

la prevención del crimen, hacer patrullaje a pie y construir un relacionamiento más estrecho entre la comunidad y la policía.

La responsabilización es, sin ninguna duda, el principal cuestionamiento de la policía comunal en Gran Bretaña. Es especialmente difundida en Londres, donde no hay control local de la policía y las fuerzas policiales constituyen una enorme burocracia de casi 27 mil policías juramentados y más de 13 mil civiles. La policía se reporta directamente al Ministerio del Interior, un funcionario del gabinete nacional y, a través de él, al Parlamento. El Labour Party (Partido Laboral) y muchos políticos no blancos proponen que la policía metropolitana rinda cuentas a las autoridades locales, que son representantes de casi 250 mil habitantes. Luego del informe de Lord Scarman en Londres-1981, publicado después de las rebeliones de Brixton, se establecieron, en la mayoría de las fuerzas policiales británicas, los Comités Consultivos Comunitarios. El Police and Criminal Evidence Act of 1984 (Ley de Evidencia policial y Criminal de 1984), en su sección 106, determina que “se deben tomar medidas, en cada área del ejercicio de la función policial, para la obtención de las opiniones de la población de aquella área sobre temas relacionados al ejercicio de la función policial del área y para la obtención de la cooperación de esas personas con la policía, en la prevención del crimen en el área”.

Los Comités Consultivos están integrados por: representantes de los consejos locales; representantes de servicios estatutarios importantes, como salud, libertad condicional, educación y vivienda; representantes de asociaciones de vecinos y de

inquilinos; y representantes de grupos de comunidades atenuantes. Ellos complementan a los comités de las Autoridades policiales, mucho más antiguos, que a partir del Police Act of 1964 (Ley policial de 1964) están integrados por dos tercios de políticos electos para los consejos locales y un tercio de magistrados judiciales. Los comités de las Autoridades policiales tienen poder de supervisión sobre las fuerzas policiales. Un estudio reciente de Rod Morgan comprobó que la tendencia es que los Comités Consultivos Comunitarios, como antes de ellos los de las Police Authorities (Autoridades policiales), son dominados por la policía y rara-

mente demuestran alguna iniciativa propia. Para resguardarse, los grupos hostiles a la policía frecuentemente sabotean los comités, por el temor de que sean controlados por elementos favorables a los policías.

Actualmente, los programas y la retórica de la policía comunal son parte de un debate extremadamente tenso sobre este tipo de ejercicio de la función policial en Gran Bretaña. Hasta el momento, no está claro si la opinión que predominará es la de los entusiastas o la de los desilusionados.

+ JAPÓN

En el mundo, el sistema del ejercicio de la función policial comunitaria más antiguo y mejor establecido es el japonés. Esa afirmación puede sorprender a los japoneses que, a partir de una combinación de la cultura tradicional y los ideales democráticos norteamericanos, crearon su sistema inmediatamente después de la II Guerra Mundial, mucho antes que la policía

comunal se volviera popular. El ejercicio de la función policial japonés tiene todos los elementos de la policía comunal citados en este trabajo. Como ya se presentaron varios ejemplos de la práctica japonesa, no vamos a resumir su experiencia, que recientemente se hizo disponible al mundo de lengua inglesa al ser adoptado como modelo en Singapur.

+ SINGAPUR

En el mundo, Singapur es el mejor ejemplo de transformación de las estrategias policiales reactivas tradicionales en un programa de ejercicio de la función policial comunitaria amplia.

A partir de 1982, la fuerza policial de Singapur estudió, probó en campo y evaluó el sistema del ejercicio de la función policial japonés denominado *koban*. Impresionados con los resultados – en términos de prevención del crimen, miedo al crimen por parte de la población y opiniones del público en relación a la policía –, los policías de Singapur decidieron sustituir el antiguo modelo reactivo heredado de Gran Bretaña por un

sistema de ejercicio de la función policial comunitaria fundamentado en los Puestos de Policía de la Comunidad. El nuevo sistema se caracteriza por una serie de factores: intensificó los esfuerzos para desarrollar la prevención del crimen en la comunidad, principalmente a través de la creación de los Grupos de Vigilancia de la Comunidad y de una conexión más estrecha con los consejos populares que ya funcionaban; desplegó policías en 91 Puestos de Policía de la Comunidad y desestimuló el patrullaje pasivo y las “respuestas inmediatas”; estimuló a la red, ya existente, de las organizaciones populares en la ciudad, tales como Comités Consultivos Constitucionales y los

Consejos de Vecinos, a involucrarse en el establecimiento de objetivos y métodos (agenda) para el ejercicio de la función policial local; y, finalmente, mejoró e intensificó la supervisión de los operativos locales de patrullaje en los Puestos de Policía de la Comunidad, con el objetivo de transformar-

los en centros vitales de decisión de mando con respecto al perfil de los operativos policiales.

En resumen, hoy, Singapur, representa el programa más ambicioso y cuidadosamente implementado del mundo de un cambio planificado hacia un el ejercicio de la función policial comunitaria.

+ ESTADOS UNIDOS

Frecuentemente, la policía comunal es más una aspiración que una implementación en los Estados Unidos. Aunque iniciativas notables estén superando las expectativas contra grandes retos en Detroit, Houston, Santa Ana, Newport y en el condado de Baltimore, la mayoría de las fuerzas policiales municipales han utilizado "el ejercicio de la función policial comunitaria" para "adornar" y no para transformar los procedimientos-estándar de operación. Al mismo tiempo, es común la experimentación a pequeña escala y hay muchos casos que están en fase de pruebas, que pueden servir de laboratorio para ejecutivos de la policía que estén interesados en aprender.

Aunque creamos que la policía comunal, como un programa coherente, aún no está cristalizado en la mayoría de los grandes departamentos municipales, el estímulo intelectual en los circuitos profesionales ha impulsado este tipo de ejercicio de la función policial y no debe ser subestimado. Además, la policía comunal puede ser más vigorosa dentro de los pequeños departamentos de policía que, generalmente, no son estudiados ni mencionados.

Por lo tanto, es posible que, mientras una gran parte de los departamentos policiales ya haya incorporado muchas de las lecciones esenciales de la policía comunal, la mayoría de la población americana todavía sea poco influenciada por él.

+ MOTIVACIONES PARA LA POLICÍA COMUNAL

Revisando la experiencia internacional, observamos una estrecha relación entre lo que se mantiene, de lugar a lugar, como sustancia de la policía comunal y los motivos por los cuales los líderes policiales lo consideraron atractivo. Algunos administradores de la policía aceptaron el ejercicio de la función policial comunitaria solamente porque significaba ser progresista. El "ejercicio de la función policial comunitaria", como la maternidad, no puede ser negado. Esos líderes elaboran buenos planes, pero raramente los si-

guen. Están más preocupados por las apariencias que por la realidad. Otros reconocen que la policía comunal tiene un clamor emocional enorme para el público, uno de los motivos por el cual se pide apoyo para la policía. Sin ser conscientemente cínicos, esos líderes tienen la tendencia a elaborar programas destinados apenas a influenciar a la comunidad. Forman unidades especializadas para los medios de comunicación, realizan programas de educación comunitaria con demasiada publicidad y organizan Vigilancias de la Comuni-

dad, pero incluyen esos programas a operaciones ya existentes; ese ejercicio de la función policial comunitaria raramente llega a las prácticas operacionales, ni expone la fuerza policial a la observación y administración externas a ella. La antigua concepción de profesionalismo se mantiene con la policía tradicional firme al mando y el público permanece alejado, a una distancia considerable, por el tiempo que sea necesario.

Cuando se vuelve parte de una visión más amplia, la policía comunal es más sustancial, lo que implica un cambio de valores y de programas. Las innovaciones quedan más sujetas a observar los análisis de experiencias fracasadas, ya que el diagnóstico de las deficiencias es el pre-requisito de cambios significativos. No es casualidad que tres de las experiencias más ambiciosas del ejercicio de la función policial comunitaria hayan ocurrido en lugares donde se observó una necesidad estratégica. Las recientes innovaciones de la policía comunal en Gran Bretaña, controversiales pero de gran alcance, surgieron de los disturbios raciales de finales de los años 70 y principios de los 80. Aunque algunas voces pidieron aplicación rigurosa de la fuerza, más personas defendieron un intento sincero y conciliatorio para hacer un puente que supere la distancia entre las fuerzas policiales y las minorías. Aunque es muy prematuro para decir que, a largo plazo, las prácticas de la policía comunitaria se mantendrán en Gran Bretaña, debemos darle crédito a sus policías por enfrentar los disturbios con creatividad y responder a la violencia con imaginación, en vez de sólo utilizar la fuerza.

Detroit, en el estado de Michigan, también creó el ejercicio de la función policial comunitaria a pesar del fracaso evidente. En los años 70, marcados por rebeliones devastadoras y un racismo arraigado, la fuerza policial predominantemente blanca

de la ciudad enfrentaba a una gran población negra. En 1974, Coleman Young, primer alcalde negro de una ciudad norteamericana, nombró al primer jefe de policía municipal negro: William Hart. Juntos, establecieron las mini comisarías de policía, reclutaron frenéticamente, al mismo tiempo, negros y mujeres para la fuerza policial. Pero Detroit también era un fracaso con respecto al control del crimen. Sus índices de criminalidad eran unos de los más altos del país, por lo que era conocida como la "capital del homicidio de los Estados Unidos". Además, debido a una crisis económica originada por la recesión en la industria automovilística, las policías fueron obligadas – de 1978 a 1979 a despedir a casi un tercio de los policías uniformados de la fuerza policial. Con una valentía y fuerza de voluntad enorme, el liderazgo de Detroit respondió con el aumento de las mini comisarías, de sus operaciones, aclarando sus objetivos e iniciando programas de prevención del crimen por toda la ciudad. Por lo tanto, la extrema necesidad conllevó a la reforma estratégica hacia la policía comunal.

Finalmente, Singapur, empeñada en la construcción de la nación, utiliza la policía comunal para realizar sus objetivos. Con uno de los estándares de vida más elevados de Asia, la preocupación de sus líderes es que esa prosperidad pueda corromper los valores morales tradicionales y temen, aún más, las tensiones exacerbadas dentro de la población multiétnica de la ciudad. Como ni Europa ni América parecían tener una respuesta para el aumento de la criminalidad, la falta de civismo y el consumo de drogas, Lee Kuan Yew, Primer Ministro de Singapur, anunció que a partir de aquel momento la nación iría "aprender del Oriente". Para la policía eso significaba Japón. Al final del primer año de experiencia, 1984, la policía de Singapur decidió expandir el sistema a toda la isla, un proceso que sólo se completó en 1989. Los

David H. Bayley
Jerome Skolnick

líderes de Singapur creían que una presencia policial en las comunidades podría ayudar a unir a los diversos grupos étnicos en comunidades genuinas. Eso fue especialmente difícil, ya que en los diez años anteriores la mayoría de la población había sido reubicada en grandes bloques de viviendas públicas. Como la criminalidad ya estaba disminuyendo, el principal objetivo de ese desplazamiento no era prevenir el crimen, sino inculcar lecciones de ciudadanía a la población. La policía debería ser un instrumento en la creación del “nuevo hombre de Singapur”. Como en Gran Bretaña y en Detroit, el ejercicio de la función policial fundamentado en costumbres arraigadas, en este caso derivado de la experiencia británica, fue considerado deficiente.

II.VI

POLICÍA COMUNITARIA:
UNA GUÍA DE EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES

CAPÍTULO II
CAMINOS RECORRIDOS:
EXPERIENCIAS



DESARROLLANDO EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO COMUNITARIO EN IRLANDA DEL NORTE

Gary White ¹

+ ANTECEDENTES

En los últimos 10 años el Servicio de Policía de Irlanda del Norte ha experimentado una transformación radical. Este cambio refleja una transformación similar del contexto político de Irlanda del Norte, el desarrollo del Proceso de Paz y la emergencia de nuestra sociedad de un prolongado período de conflicto.

Al examinar todo el concepto de la reforma policial es importante comprender el más amplio contexto político en el cual ha funcionado el servicio policial y la dinámica que fomentó la reforma.

El conflicto político en Irlanda del Norte, al cual se refieren como "los problemas" [*"the troubles"*] duraron aproximadamente unos 30 años. Durante ese período más de 3.000 personas murieron, 302 de las cuales murieron prestando servicio en calidad de funcionarios policiales. Irlanda del Norte es un país bastante pequeño con una población aproximada de unos 1,5 mi-

llones. El conflicto fue traumático y muy personal en el sentido de que muchas personas dentro de Irlanda del Norte fueron directamente afectadas por éste.

La naturaleza del conflicto influyó sobre el rol de la policía. A finales de los años de 1960 Irlanda del Norte, como muchos otros países, fue testigo de protestas de calle y campañas políticas centradas en los "derechos civiles". En Irlanda del Norte estos hechos condujeron al desorden público y a que la policía estuviera a la vanguardia de tener que lidiar con los amotinados. Mientras el conflicto se desarrollaba e intensificaba mayores cantidades de fuerzas militares fueron desplegadas y tomaron el liderazgo en sofocar lo que se había convertido en una insurrección subversiva. No obstante, para mediados de los 1970 la estrategia del gobierno era que el servicio de policía tomara el liderazgo contra las actividades terroristas. La filosofía detrás de esto era que se viera al terrorismo como un **crimen** y aquellos que estuvieran involucrados en tales actos se consideraran

1 Funcionario policial de la Policía de Irlanda del Norte.

como **criminales** ante la ley. Hasta este punto el ejército se había involucrado en amplias operaciones de registro y detención. Las cárceles se mantenían conforme a los lineamientos de los campos para prisioneros de guerra, con los presos siendo segregados según la organización terrorista a la que pertenecieran. El enfoque de “**criminalización**” fue significativo en cuanto a que cambió el rol del servicio policial. Por necesidad los funcionarios policiales tenían que estar fuertemente armados, las tácticas de patrullaje se alinearon con aquellas utilizadas por sus homólogos militares, la rama de inteligencia del servicio policial se centralizó en los asuntos de la seguridad nacional y el gobierno introdujo toda una serie de leyes de emergencia que facultaba a la policía a utilizar amplios poderes de registro y detención.

Existen diversas opiniones sobre la efectividad de esta estrategia, no obstante, lo que queda claro es que la militarización de la policía tuvo un impacto significativo sobre sus relaciones con la comunidad a la que prestaba servicios, o por lo menos con elementos importantes de esa comunidad.

EL PROCESO DE CAMBIO

La Comisión Independiente viajó a muchos países y examinó las estructuras para el mantenimiento del orden público en varias partes del mundo. También realizaron consultas extensas a través de toda Irlanda del Norte, frecuentemente en áreas en donde tradicionalmente hubo hostilidad hacia el servicio de policía.

Cuando se compiló el informe hubo un interés generalizado en desarrollar un estilo y filosofía conocido como **el mantenimiento del orden público comunitario**. El Informe de la Comisión

El histórico “Acuerdo del Viernes Santo (1998)” fue un acuerdo negociado entre todos los principales partidos políticos de Irlanda del norte. Mientras que el Proceso de Paz seguía su curso durante largos años y la mayoría de las organizaciones terroristas habían declarado un cese al fuego durante y alrededor de mediados de los años 1990, fue el Acuerdo del Viernes Santo el que representó el momento decisivo en lograr una solución política duradera a nuestro conflicto.

Todo el asunto relativo al futuro del mantenimiento del orden público y la legitimidad del servicio de policía era tan controversial que se incluyó una provisión especial en el Acuerdo del Viernes Santo que examinara las actuales estructuras para el mantenimiento del orden público con un punto de referencia con las mejores prácticas del mundo y haciendo recomendaciones para un cambio. Esta Comisión Independiente presentó sus hallazgos en 1999. Su informe contenía 175 recomendaciones, la gran mayoría de éstas ya se ha puesto en práctica.

reconoció que existían diferentes definiciones de mantenimiento del orden público comunitario. No obstante, todas aparentaban tener como valor central el que el servicio de policía debería trabajar más estrechamente con la comunidad a la que brindaba servicios y concentrarse en resolver los problemas que ésta tenía.

Como filosofía fundamental, el Mantenimiento del Orden Público Comunitario no era nuevo en Irlanda del Norte. Por muchos años los funcionarios policiales habían vivido y trabajado con

las comunidades locales, pero estas relaciones habían sido minadas por el conflicto y la naturaleza cambiante del rol de la policía. El Informe de la Comisión Independiente recomendó que el Servicio de Policía de Irlanda del Norte adoptara una ética para el mantenimiento del orden público comunitario de toda la organización y para cada estación policial del país. No obstante, lo realmente importante fue que el Informe de la Comisión también recomendó que se establecieran estructuras independientes de la policía a fin de ofrecer apoyo a la filosofía del mantenimiento del orden público

comunitario y para que la policía fuera responsable por el servicio que brindaba.

Muchos servicios de policía para el momento estaban desarrollando e implementando planes para el mantenimiento del orden público comunitario. El Servicio de Policía de Irlanda del Norte investigó y adoptó aquellas que fueron reconocidas como las mejores prácticas, sin embargo, lo que ayudó significativamente a la transformación del mantenimiento del orden público en Irlanda del Norte fueron las estructuras externas clave de rendimiento de cuentas.

+ LAS ESTRUCTURAS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El contexto histórico de la policía en Irlanda del Norte había creado un elemento de desconfianza y había sembrado dudas entre grandes sectores de la comunidad y el servicio de la policía. La reorganización de la policía por ende demandaba, no sólo lograr un servicio más eficiente y efectivo, sino también ocuparse de las inquietudes en cuanto a su legitimidad. Varias medidas para construir la confianza fueron incluidas en las recomendaciones del informe. El nombre del servicio de la policía fue cambiado de *"Royal Ulster Constabulary"* (Real Policía de Ulster), a fin de darle una posición más neutral para aquellos que se oponían a la unión de Irlanda del Norte con la Gran Bretaña.

También se realizaron cambios al uniforme, a la placa de servicio y a otros símbolos que se consideraban como representativos de una sola perspectiva política. Estas recomendaciones estaban enfocadas hacia el lado emocional de la agenda del cambio. Otras recomendaciones estaban enfocadas en la reorganización de la estructura del servicio de policía.

Irlanda del Norte es un pequeño país con un solo servicio nacional de policía. Una recomendación clave del Informe de la Comisión Independiente fue que se creara un único Consejo de Policía para poder hacer que el Jefe de la Policía rindiera cuentas en la entrega de un servicio efectivo y eficiente. Este Consejo sería verdaderamente representativo de todo el pueblo de Irlanda del Norte. Su formación incluiría a representantes de todos los principales partidos políticos y a varios miembros independientes que aportarían la perspectiva de los sectores comerciales, comunitarios y voluntarios. Entre las responsabilidades del Consejo de Policía estaba el acordar un Plan Nacional Anual para el Mantenimiento del Orden Público con el Jefe de la Policía, enfocado en asuntos estratégicos clave en los que el servicio de policía debería concentrarse, es decir, crímenes violentos, drogas y la seguridad de las vías. El Consejo de Policía entonces podría hacer que el Jefe de la Policía rindiera cuentas por el cumplimiento de los objetivos en cada una de estas áreas. Esta rendición de cuentas sería abierta y transparente al sostener reuniones

públicas observadas por los medios. El Jefe de la Policía también publicaría un informe anual demostrando el desempeño del servicio contra cada uno de los objetivos acordados y este informe se haría llegar a todos los hogares de Irlanda del Norte.

El mapa político de Irlanda del Norte se divide en 25 áreas de Consejos de Distrito. A fin de asegurar que hubiera participación local en las prioridades estratégicas de los servicios de policía, la Comisión Independiente recomendó igualmente que en cada una de estas áreas de Consejos de Distrito se formara una Asociación Distrital para el Cumplimiento del Orden Público (*District Policing Partnership DPP*). Las DPP eran en muchos aspectos más pequeñas y una versión más localizada del Consejo de Policía. Ellas, también, tenían representantes de toda la gama de los partidos políticos y también de los miembros independientes que representaban a los sectores del comercio, la comunidad y del voluntario. Las fronteras geográficas de las áreas para el mantenimiento del orden público fueron cambiadas para que coincidieran con las áreas de los consejos. Por lo tanto, la Asociación Distrital para el Cumplimiento del Orden Público mantenía un relación similar con el Jefe de Policía de Distrito, al igual que el que mantenía el Consejo con el Jefe de la Policía. En cada área separada para el cumplimiento del orden público se acordaría un plan anual local para el mantenimiento del orden público entre la Asociación Distrital para el Cumplimiento del Orden Público y el Jefe de Policía. Este plan local reflejaría las prioridades estratégicas del servicio de policía, pero también se concentraría en aquellos asuntos que eran particularmente cruciales en esa área policial. Se celebrarían regularmente reuniones públicas entre la Asociación Distrital para el Cumplimiento del Orden Público y el Jefe

de Policía, en las cuales el Jefe de Policía presentaría un informe sobre el desempeño del servicio de policía local contra los objetivos acordados.

Aunque el informe de la Comisión Independiente no creó ninguna estructura formal por debajo del nivel del área de Comando de Distrito/Consejo de Distrito, sí apoyó la filosofía de un rendimiento de cuentas local al recomendar que en cada pequeña población se estableciera un "foro consultivo" para asegurar que el pueblo local tuviera influencia sobre la policía local en el establecimiento de prioridades locales en respuesta a los problemas locales.

Mecanismos adicionales de rendimiento de cuentas fueron creados, tales como la oficina del Defensor de la Policía. Esta es una organización completamente diferenciada del servicio de la policía que es responsable por investigar todas las quejas que se presentan contra los funcionarios policiales. La independencia de la Oficina del Defensor ha contribuido a un nivel incrementado de confianza sobre la legitimidad del servicio policial. No obstante, es la estructura de tres niveles del Consejo de Policía, la Asociación Distrital para el Cumplimiento del Orden Público y los foros consultivos locales que ha suministrado el marco para el rendimiento de cuentas local de la policía y que ha servido para establecer la filosofía del mantenimiento del orden público comunitario.

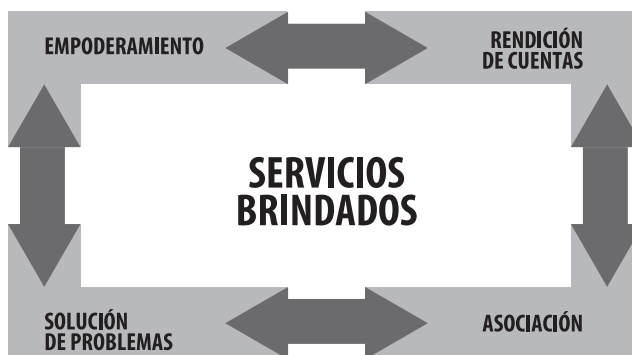
+ LA FILOSOFÍA DEL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO COMUNITARIO EN IRLANDA DEL NORTE

En su informe sobre el mantenimiento del orden público, la Comisión Independiente hizo referencia al hecho de que existen muchas y variadas deficiones e interpretación del término mantenimiento del orden público comunitario. Por esa razón la Comisión ha recomendado la utilización del término *“Manteniendo el orden público conjuntamente con la Comunidad”*.

Esto se debió porque sentían que “Manteniendo el orden público conjuntamente con la Comunidad” reflejaba con mayor precisión el resultado que el proceso de cambio deseaba asegurar. Es decir, que la policía y la comunidad trabajarían más estrechamente como socios igualitarios identificando y resolviendo los problemas que tenían mayor impacto sobre las comunidades locales. Con el fin de explicar el concepto de mantenimiento del orden público

conjuntamente con la comunidad el Servicio de Policía de Irlanda del Norte ha creado una estrategia basada en 5 principios fundamentales. Creemos que estos principios son mutuamente interdependientes y se refuerzan mutuamente. A la vez que brindan apoyo a la filosofía, los 5 principios son en sí mismos apoyados por la estructura de tres niveles recomendada por la Comisión Independiente de Policía.

Los 5 principios clave son los siguientes:



+ EMPODERAMIENTO

Empoderamiento simplemente significa que la comunidad a la que servimos tiene el poder para influir sobre el mantenimiento del orden público local. Los funcionarios policiales son empleados públicos y la organización policial es un órgano financiado por el Estado para el mantenimiento de la seguridad y la seguridad de los ciudadanos del Estado. En Irlanda del Norte el concepto de empoderamiento funciona en cada nivel de nuestra estructura de tres niveles.

El Consejo de Policía para el Cumplimiento del Orden Público, el cual es el representante de todo el pueblo de Irlanda del norte, ejerce una

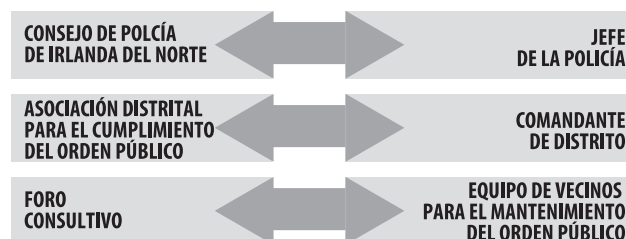
influencia sobre el Jefe de Policía en cuanto a lo que debieran ser las prioridades estratégicas del servicio policial. El Consejo de Policía recibe información mediante amplias consultas sostenidas durante reuniones públicas y encuestas llevadas a cabo por cuestionarios.

A nivel del empoderamiento de la Asociación Distrital para el Cumplimiento del Orden Público se ejerce la influencia que dicha Asociación tiene sobre el Plan para el Mantenimiento del Orden Público local de dicha área. A la vez que las drogas puedan constituir una prioridad estratégica para el servicio de policía, puede haber un im-

pacto bastante distinto en las áreas urbanas en contraposición a las áreas rurales en el tipo de problemas que causan las drogas. En el Plan Distrital para el Mantenimiento del Orden Público se reflejarán aún más estos problemas locales.

Al nivel completamente local los foros consultivos crean una oportunidad para que los miembros de la comunidad se reúnan regularmente para encontrarse cara a cara con los funciona-

rios policiales quienes son responsables de patrullar sus áreas, a fin de asegurar que las necesidades locales de esa comunidad se ventilen y se obtengan respuestas.



+ SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

La solución de problemas o las “Políticas orientadas hacia el Mantenimiento del Orden Público” es un concepto que se entiende internacionalmente. Se halla en el corazón del mantenimiento del orden público comunitario y refleja un enfoque que busca identificar la raíz de las causas de cualquier problema particular, en vez de simplemente responder repetidamente a los síntomas de ese problema, como es común en los enfoques más tradicionales para el mantenimiento del orden público.

La solución de problemas, al igual que con los otros cuatro principios fundamentales, opera dentro de nuestra estructura de tres niveles. A

nivel del servicio de policía como una unidad para solucionar problemas en relación con la prioridad estratégica de la seguridad en las vías, incluirá campañas de publicidad, cambios en la legislación y soluciones nacionales de ingeniería tales como la construcción de carreteras conforme a ciertas normas. A un nivel más local la seguridad vial pudiera abordarse mediante la provisión de una mejor iluminación y la utilización de recursos policiales en los lugares en donde se producen más accidentes viales. En los foros consultivos las iniciativas de seguridad vial local pudieran incluir lecciones policiales de seguridad vial en las escuelas locales o una recomendación de instalar semáforos en ciertos cruces.

+ ASOCIACIONES

El anterior Jefe de Policía del Servicio de Policía de Irlanda del Norte dijo una vez “el mantenimiento del orden público es demasiado importante para dejarlo solamente en manos de la policía”. Esta breve declaración resume elocuentemente la razón fundamental para trabajar en asociación.

Si bien los miembros del servicio de policía serán los actores clave en solucionar los problemas de

las comunidades locales, frecuentemente algunos elementos de la solución se hallan fuera de nuestra competencia. Al abordar casi cualquier problema, es decir, las drogas, la seguridad vial o el crimen violento, la educación desempeñará un rol. Educar a las personas sobre los peligros de conducir a altas velocidades, educarlas sobre los peligros de tomar drogas recreativas o educar a los jóvenes sobre los peligros de portar

navajas, todo esto contribuye a abordar los problemas. Por ende, si los funcionarios policiales trabajan estrechamente con las escuelas y otras instituciones educativas, podremos hacerles llegar este mensaje con mayor impacto.

En Irlanda del Norte la violencia doméstica constituye un problema demasiado frecuente. Existe en todo el país y se presenta en todos los niveles de la sociedad. Si bien el servicio de policía

tiene un papel clave que desempeñar abordando la violencia doméstica, existen muchas otras agencias que también pueden brindar ayuda, por ejemplo, los proveedores de viviendas sociales, los servicios sociales y las organizaciones que brindan apoyo a las mujeres.

El concepto de las asociaciones quizá ilustra mejor la filosofía de “mantenimiento del orden público conjuntamente con la comunidad”.

+ EL RENDICIÓN DE CUENTAS

En todo el Reino Unido cada servicio de policía está desarrollando estrategias para el mantenimiento del orden público comunitario y vecinal. Cada servicio de policía habrá desarrollado una variación sobre la filosofía. Si bien las palabras utilizadas para describir los principios fundamentales podrán ser diferentes, los puntos fundamentales continuarán siendo los mismos. Entender las necesidades de las comunidades locales y trabajar con los socios para lograr soluciones.

Donde el Servicio de Policía de Irlanda del Norte es quizá único es en la rendición de cuentas ante la comunidad creada como una estructura de tres niveles, conforme a las recomendaciones del Informe de la Comisión Independiente. Esto es particularmente cierto a nivel de los Jefes de los Comandos de Distrito. En cada distrito el Jefe del Comando de Distrito tiene que consultar a la Asociación Distrital local para el Cumplimiento del Orden Público y luego publicar un Plan Distrital local para el Cumplimiento del Orden Público. Por ende, la comunidad de esa determinada área cuenta con el empoderamiento para poder influir sobre las prioridades locales y los objetivos locales. Regularmente, el Jefe de Policía presentará durante las reuniones abiertas

al público un informe sobre el desempeño de la policía local. Los miembros de la Asociación Distrital para el Cumplimiento del Orden Público y también los miembros de la comunidad podrán formularle preguntas al Jefe de la Policía sobre el desempeño del servicio, y sobre el éxito o fracaso de satisfacer los objetivos contenidos en el informe. Esto da pie para una relación muy abierta y transparente entre la policía y la comunidad local. Además, le crea una responsabilidad personal al Jefe de la Policía en cuanto a la efectividad de los servicios para el mantenimiento del orden público local. Es éste sentido de pertenencia personal de los problemas locales para el mantenimiento del orden el que asegura que el servicio suministrado por la policía esté dirigido a satisfacer las inquietudes reales de las personas que viven y trabajan en esa área.

El rendimiento personal de cuentas es una motivación clave del concepto total del mantenimiento del orden público comunitario. El Programa de Reforma Policial dentro de Irlanda del Norte creó estructuras y mecanismos para asegurar que el rendimiento de cuentas se trasladara más allá del concepto filosófico a ser una realidad concreta influyendo sobre cómo la policía se desempeñaba en su rol.

SERVICIOS BRINDADOS

Servicios brindados es un término que hemos utilizado para describir, no únicamente la conducta profesional que esperamos tengan nuestros funcionarios, sino una cultura e ideales de servicio a la comunidad. Nuestra formación, desde el momento en que los nuevos funcionarios ingresan a la Escuela de Policía está enfocada en preparar a éstos para que cumplan con sus deberes, no solamente un servicio altamente profesional, sino uno que está diseñado para satisfacer las necesidades locales de la comunidad que servimos.

El Servicio de Policía de Irlanda del Norte espera y exige estándares extremadamente altos de conducta profesional de todos sus fun-

cionarios. Fuimos el primer servicio de policía del Reino Unido en establecer un Código de Ética. Hemos estado a la vanguardia de desarrollar prácticas de trabajo que cumplan con la Convención Europea de Derechos Humanos, la cual fue incorporada en la legislación primaria del Reino Unido y somos el único Servicio de Policía del Reino Unido que posee una organización completamente independiente (la Oficina del Defensor de la Policía) que tiene la función de encargarse de las investigaciones independientes de las quejas contra la policía.

+ CONCLUSIÓN

El propósito del programa de reforma en Irlanda del Norte fue reorientar a la fuerza policial de una que estaba organizada alrededor de la defensa del Estado, en una que estaba enfocada en suministrar un servicio a los ciudadanos del Estado.

Muchos de los cambios fueron simbólicos. Estos ayudaron a cambiar las actitudes hacia la policía. Algunos de los cambios efectuados a nuestra estructura han ayudado a mejorar la eficiencia, efectividad y rendimiento de cuentas del servicio. No obstante, los cambios que han tenido el mayor impacto en desarrollar una nueva relación entre la policía y la comunidad son aquellos que han ayudado a cambiar nuestra “filosofía”.

La filosofía del Servicio de Policía de Irlanda del Norte es una que está construida sobre el Mantenimiento del orden público conjuntamente con la Comunidad. Los cambios estructurales han creado a una comunidad que tiene el empoderamiento para influir sobre la policía en su área y hacer que rindan cuentas por el servicio que brindan. Esta es la esencia del mantenimiento del orden público comunitario de línea abierta.



CAPÍTULO III
TEMAS
FUNDAMENTALES:
COORDENADAS
PARA AVANZAR



La actuación policial en la prevención del delito

Josbelk González Mejías ¹

La (in)seguridad ciudadana es uno de los temas que viene adquiriendo presencia destacada en las agendas de los más diversos países y regiones del mundo. Ello responde en gran medida a los retos que actualmente se presentan en la materia y a los impactos que sobre la vida de las personas tiene su progresivo deterioro. Es así como, para tratar de responder a las necesidades, insuficiencias, déficits y principalmente a los nuevos retos que en la cotidianidad se presentan en el ámbito de la seguridad, se ha gestado a nivel internacional, regional y sin duda (aunque más recientemente) nacional un cambio de paradigma que ha llevado a la reconfiguración de enfoques interpretativos para abordar el tema superando miradas restrictivas por otras más integrales que intenta, cuando menos, aproximarse con mayor propiedad.

Asistimos entonces a un cambio de paradigma en el que la prevención de delito cuando menos discursivamente ha venido cobrando importancia. Ello, a nuestro entender, se debe

a una serie de factores entre los que destacamos²:

- El tránsito que actualmente se realiza desde la noción de “orden público” al de “seguridad ciudadana” con las implicaciones que ello conlleva en términos del objeto de protección, los objetivos trazados, los métodos de intervención y los actores que participan.
- Las estrategias de control del delito han demostrado ser insuficientes por sí solas para lograr contener efectivamente el aumento de la criminalidad y la delincuencia³.

2 Se mencionan a continuación algunos de los que cabría considerar sin que constituyan una lista exhaustiva y limitativa de ellos.

3 Las cifras de criminalidad y delincuencia revelan que, lejos de disminuir o contener los niveles conocidos en tiempos anteriores, con los años se asiste a un comportamiento creciente de los principales indicadores de violencia e inseguridad. En el caso venezolano, por ejemplo, los homicidios como expresión más patente de criminalidad y violencia experimentan un incremento preocupante. Mientras que en el año 1989 la tasa era de 13 homicidios por cien mil habitantes, para 1999 se había duplicado el número de fallecimientos así tipificados para llegar a una tasa de

1 Socióloga. Coordinadora de Buenas Prácticas Policiales del Consejo General de Policía.

- Existe un consenso bastante amplio y generalizado en la bibliografía especializada sobre el tema en torno a que (como política pública) los costos de la prevención son menores a los costos de estrategias de control del delito⁴.
- La apertura de un espacio en el que la corresponsabilidad y la participación de una pluralidad de actores es cada vez más aceptada. Así, en los escenarios de intervención en seguridad ciudadana se plantea la incorporación de nuevos actores institucionales y comunitarios, además de la necesaria relectura del rol de actores convencionalmente identificados como directamente vinculados al tema de la seguridad, tal es el caso de la policía.

.....

25hpcmh. Diez (10) años más tarde, en 2009, la tasa es de 49 homicidios por cien mil habitantes, es decir, de acuerdo a los datos cada década la tasa de homicidios se ha duplicado. Otros indicadores dan cuenta del incremento de los delitos con recurso a la violencia, de esta manera mientras que en 1990 de los delitos contra la propiedad el 16% se cometía con recursos a la violencia para 2009 esta cifra llega a ser 41,9%.

4 Aun cuando no abundan estudios que traten comparativamente el tema de los costos de la violencia, una investigación adelantada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de cómo, al considerar las pérdidas en salud, pérdidas materiales, el deterioro del consumo y del trabajo y la transferencia entre las personas “La violencia en América Latina pasa a representar un costo neto por el orden del 12,1% del PIB, es decir aproximadamente US\$ 145.000 millones anuales, e involucra adicionalmente, transferencias por 2,1% del PIB, o por casi US\$ 25.000 millones”. Fuente: Londoño Juan Luis y Guerrero Rodrigo “Violencia en América Latina, epidemiología y costos” Red de Centros de Investigación de la oficina del Economista en Jefe BID, documento de trabajo N° R-375, agosto de 1999.

Datos más recientes proporcionados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2004 señala que: “En un estudio de países centroamericanos y sudamericanos, el costo de los gastos sanitarios relacionados con la violencia (expresados como porcentaje del PIB) fue del 1,9% en el Brasil, del 4,3% en Colombia, del 4,3% en El Salvador, del 1,3% en México, del 1,5% en el Perú, y del 0,3% en Venezuela”. Subrayado nuestro. Fuente: OMS (2004): The economic dimensions of interpersonal violence”

En un escenario de tránsito, de cambio constante, las certidumbres resultan pocas cuando no inexistentes. Sin embargo, algunos elementos parecen concitar suficiente consenso entre los especialistas. Con todo y sus complejidades, en el presente artículo nos proponemos sistematizar algunos de estos elementos consensuales respecto a la prevención, y problematizar (atendiendo al enfoque epidemiológico y sociológico) el rol que puede desempeñar el policía en cada una de éstas, teniendo siempre presente que en modo alguno las estrategias de prevención resultan responsabilidad exclusiva de las instituciones policiales y que, por el contrario, parte importante de la redefinición del rol policial en este nuevo escenario se dirige a abrir espacios de comunicación, intercambio, cooperación y construcción conjunta con otros actores.

Algunas ideas y acuerdos? sobre la prevención del delito

Abundan definiciones en torno a la prevención del delito, a fin de guiar nuestra discusión -y reconociendo que los debates conceptuales por interesantes que sean no constituyen en este momento el centro de nuestro análisis se presenta la ofrecida desde la Organización de Naciones Unidas, según la cual la prevención del delito:

“engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas. Las actividades para hacer cumplir las leyes, las sentencias y las medidas correctivas [...] también desempeñan funciones de prevención”⁵

.....

5 Consejo Económico y Social de la Organización de



Pese a que desde las “Directrices para la Prevención del Delito” de Naciones Unidas se advierte el efecto preventivo que medidas de control pueden tener, fundamentalmente, por el componente disuasivo que pueda jugar frente a terceros, al amparo de un efectivo desarrollo del “efecto demostración”⁶, otros autores optan por perfilar una definición de prevención estableciendo los contrastes que existen con el control del delito. De esta manera se observa que:

“Mientras que el control alude al mantenimiento de un determinado nivel de delitos y a la gestión o manejo de cierta cantidad de conductas, la prevención pretende detener su aparición, es el “antes” de la perpetración y subsiguiente victimización. Pero no es sólo en relación con el delito. La prevención de la violencia es parte de las metas”⁷.

Cabe destacar entonces que la prevención a diferencia de estrategias de control, supone una

.....
Naciones Unidas (2002): “Directrices para la prevención del delito”, Resolución 2002/13. ECOSOC Res 2002/13.

6 Algunos autores y centros de investigación sobre prevención de delito cuestionan ampliamente sobre el componente “disuasivo” que puedan tener estrategias de control del delito, con lo cual tornan mucho más enfática la separación entre el control y la prevención. Así por ejemplo el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad destaca en su último informe (2010): “Estos enfoques no son contemplados por el CIPC. Por una parte, el Centro favorece un enfoque que se enfoca en la prevención, poniendo énfasis en las acciones que deben implementarse previamente a todo acto delictivo, a manera de reparación de este acto o como resultado de la reiserción de su autor. Por otra parte, esta teorías disuasivas han sido ampliamente cuestionadas en los hechos pues las penas más severas no conllevan a una disminución de la criminalidad”. Fuente: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad: “Informe internacional. Prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas”, Montreal, Québec, Canadá 2010; página 1.

7 Martínez Solares, Verónica (s/f): Apuntes para la prevención del delito

mirada mucho más integral en tanto no se limita a contener el delito bajo unos niveles o cifras determinadas, ni siquiera se trata exclusivamente de la supresión y ausencia del delito, sino que va más allá al referir directamente a la construcción de condiciones para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Siendo así, un enfoque preventivo requiere acciones en múltiples direcciones adelantadas también por diversidad de actores. Por tanto, el tránsito del que hablamos supone considerarnos todos como corresponsables en la construcción de niveles de convivencia y seguridad que garanticen la prevención de hechos delictivos aun cuando los roles y perfiles que se juegan, así como las responsabilidades, presenten obvias y necesarias asimetrías, diferencias en atención al papel específico que le corresponda jugar.

La policía y los/as funcionarios/as de seguridad son uno de los actores clásicos, considerados desde tiempo atrás como responsables directos en las labores de control y prevención del delito. No obstante su papel debe ser redefinido a la luz de los nuevos retos que el paradigma de la seguridad ciudadana coloca sobre la mesa.

El rol policial

Los servicios de policía han estado sujetos a modificaciones importantes en los últimos años con un incremento sustancial de su demanda por la vía de la inflación penal y la juridización crecientes de las relaciones sociales en la sociedad moderna, además de la disminución de los controles sociales informales y la eficacia colectiva en un contexto marcado por el individualismo, junto a la diversificación de los objetivos de las instituciones policiales teniendo que responder a un catálogo más amplio de expectativas

sociales⁸. A ello habría que sumar el hecho de la creciente complejidad de los fenómenos abordados por las instituciones policiales que requieren de enfoques y modalidades diferentes a las convencionales en su intervención en la misma medida en que los factores de riesgo amplían su gama abarcado los convencionales junto a otros no convencionales⁹.

Este cambio en el contexto, sus demandas y exigencias parece plantear la necesidad de reconfigurar el rol policial. Algunos autores van más allá al exponer que la necesidad de vincular a la policía con actividades de prevención se debe *también* a la imposibilidad de mantener “el

mito de un policía antidelito”. De esta forma se señala que:

“...lo que se vuelve en contra de la policía es la promesa, tan arraigada en su imagen pública, de contener la delincuencia aplicando la ley. Esta idea no sólo ha sido un mito externo sino también arraigado en la cultura profesional. La mayor parte del tiempo la policía realiza funciones de mantenimiento cotidiano del orden y ofrece servicios a la población (...) Muchos policías creen que el trabajo policial “real” consiste en aplicar la ley y frenar la delincuencia. Los otros trabajos son vistos a menudo como secundarios, sin apreciar del todo su importancia como factor de prevención de posibles situaciones de delincuencia. Fruto de este mito, la sociedad ha descargado en los hombros de la Policía, de forma principal, la tarea de luchar contra la delincuencia. Pero la meta de acabar con, o siquiera reducir significativamente, la delincuencia escapa de las posibilidades reales de la Policía”¹⁰

¿Quiere decir lo anterior que estamos perdidos?, ¿es una invitación a la resignación ante la criminalidad y la delincuencia? En modo alguno, pero sí invita directamente a comprender el tema de la seguridad superando perspectivas que involucran sólo a la policía¹¹ y en lo concerniente a ésta ver su rol cada vez más estrecha-

8 Sansfacon, Daniel (2004): “Policía y Prevención ¿resurge una idea fuerte?” en Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad en línea www.crimen-prevention-intl.org

9 Empíricamente se observa una clara concentración de las vulnerabilidades en torno a las personas, y por ello la necesidad de precisar marcos de protección para la población civil que termina siendo la más afectada por el surgimiento de un elenco de amenazas no tradicionales a la seguridad como los atentados terroristas, las pandemias, los riesgos medioambientales, la criminalidad y la delincuencia, las crisis económicas y de gobernabilidad de los estados que han perdido parte importante de la capacidad de respuesta ante las principales necesidades y demandas de la ciudadanía.

Datos aportados por la ONU señalan que el narcotráfico constituye una importante amenaza no convencional a la seguridad que mueve anualmente cerca del 8% del comercio mundial (aproximadamente US\$ 400 mil millones). La criminalidad y la delincuencia que encuentra en la distribución y uso de armas un factor de riesgo destacado, alcanza niveles alarmante toda vez que existen millones de rifles de asalto que no están controlados por el Derecho Internacional, de hecho se ha calculado que hay más de 500 millones de armas ligeras y pequeñas en circulación a nivel mundial, y que estos artefactos continúan fabricándose a escala industrial en unos 70 países, la mayoría de ellos industrializados. Por otra parte, el contrabando de personas se ha constituido en un “negocio” que actualmente maneja cerca de US\$ 7 mil millones anuales y el blanqueo de dinero representa entre el 2 y el 5% del PIB mundial. (González Aninat, Reimundo (2003): “Desarme y seguridad”, documento presentado por el representante Permanente de Chile ante los O.O.II. con sede en Viena, mimeo) Otros datos señalan que cerca de 800.000 personas pierden anualmente la vida víctimas de la violencia y aproximadamente unos 2.800 millones se ve afectados por la pobreza, la mala salud y el analfabetismo.

10 Torrente Robles, Diego (1996): “Prevención del delito y futuro de la policía”, ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre la Policía del Futuro: Mediación y proximidad, celebrado en L’Hospitalet de Llobregat (Barcelona) los días 13, 14 y 15 de noviembre de 1996.

11 Ya se ha indicado en anteriores oportunidades que los procesos de reforma policial iniciados en diversos países de América Latina, recientemente (2006) en Venezuela, en modo alguno constituyen “la única” respuesta a las crítica situación de criminalidad y delincuencia que revelan las cifras objetivas y la percepción de la inmensa mayoría de la población.



mente ligado al ámbito de la prevención sin desvincularlo de actividades de control del delito propiamente.

De esta manera se mantiene vigente la pregunta de “...si la Policía está dispuesta a asumir la prevención del delito como su función central. David Bailey dice que ésta es la cuestión más crítica que tiene que responder la Policía al encarar su futuro”¹². Asumir la posibilidad de actuación en el ámbito preventivo requiere un papel más profesional por parte de los funcionarios/as policiales donde el campo de investigación se amplía y la necesidad de trabajar junto a otros actores institucionales y comunitarios se fortalece. Esto en el marco de relaciones de trabajo colaborativo y no subordinados, o comprendiendo a los otros actores como meros informantes clave.

¿Específicamente qué puede hacer la policía, cuáles son los ámbitos de la prevención?, éstas son a nuestro entender algunas de las preguntas que deben centrar la atención de esta institución bajo este paradigma.

Prevención y policía

Como ejercicio inicial de aproximación a la definición de actividades, posibilidades y retos de la actuación policial en el marco de la prevención, es necesario precisar y contar con categoría de análisis que permitan identificar modalidades diferenciadas de intervención. En este sentido, la bibliografía disponible sobre la prevención coincide en señalar dos enfoques básicos para clasificar las modalidades y niveles de prevención: el epidemiológico y el sociológico.

A) Enfoque sociológico.

Fundamenta las modalidades de prevención atendiendo a los ámbitos de acción, distinguiendo entre el social, comunitario o situacional.

Prevención social, hace referencia a la posibilidad de intervenir sobre factores de tipo estructural que serían condicionantes generales del delito, por tanto sus efectos serían visibles a muy largo plazo. Se sustentan en una lógica de intervención por “efecto cascada” o derrame, según el cual al actuar sobre algunos factores como la familia, la salud o la educación para su consolidación y bienestar se está incidiendo sobre elementos básicos para la prevención del delito. La actuación en este sentido se observa muy inespecífica, siendo incluso una de las dificultades para evaluar las intervenciones. La actuación policial sería fundamentalmente de acompañamiento y apoyo a algunas políticas públicas dirigidas a la atención de la población.

Prevención comunitaria, se caracteriza fundamentalmente por realizar actuaciones a nivel local, muy delimitadas, promoviendo la participación de los habitantes de una zona específica. Algunos ejemplos de estas intervenciones son la creación de comités de vigilancia, proyectos focalizados de prevención en escuelas, o en el área deportiva, cultural, recreativa, comunicacional, etc. A nivel policial sin duda una de las modalidades de intervención más destacada han sido los modelos de policía comunitaria, una policía preventiva que trabaja con actores locales reconociendo las realidades del barrio, urbanización o localidad a fin de intervenir sobre dinámicas o aspectos que podrían incidir en la futura comisión de hechos delictivos.

Prevención situacional, se dirige a intervenir sobre factores ambientales que propiciarían o facilitarían la comisión de delitos. En este caso la prevención trata de reducir las oportunidades de cometer delitos reduciendo para el agresor los beneficios potenciales de la infracción e incluso proporcionando información a las víctimas reales y potenciales. Algunas de las medidas clásicas que se incorporan en esta perspectiva son sistemas de alumbrado público eficientes y en lugares clave, diseño y mantenimiento de espacios públicos como plazas, parques y otros espacios destinados para la recreación. La actuación policial podría estar pensada en términos de sistema de patrullaje y vigilancia planificados y eficientes que responden a la necesidad de presencia policial para suministrar información, atender demandas puntuales de la población, promoción de las Oficinas de Atención a la Víctima, promoción de las actividades policiales.

B) Enfoque epidemiológico.

Basado en los aportes de sistema de salud pública, este enfoque tipifica a la prevención en tres niveles fundamentales: primaria, secundaria y terciaria, donde las diferencias se establecen en función de la población objetivo de la intervención desde una más general (primaria) hasta actores con un perfil mucho más definido (terciaria) así como la vinculación que éstos hayan tenido ya con hechos delictivos o no. Considera a la violencia y la inseguridad como un fenómeno multicausal siendo labor de la prevención incidir sobre diversos factores precipitantes a fin de evitar que se generen hechos violentos, que se produzcan delitos.

Prevención primaria: tiene lugar sobre actores sin un perfil claramente definido, es decir, sobre

la población en general, lo que le aporta cierto carácter difuso en su intervención. Persigue actuar sobre condicionantes sociales o situaciones que favorecen la violencia a fin de que la misma no se concrete; en ese sentido va dirigida a mejorar las condiciones de vida en general y garantizar los derechos sociales en particular.

Prevención secundaria: dirigida a grupos específicos con necesidades más claramente perfiladas, generalmente grupos vulnerables ante la violencia y el delito como jóvenes, niños, niñas y mujeres, de sectores populares. En este nivel de prevención las personas que cumplen el perfil del grupo vulnerables ya han sido victimizadas en alguna oportunidad o por sus condiciones son particularmente propensos/as a convertirse en victimizadores/as. La actuación en materia de prevención está dirigida a impedir la revictimización.

Prevención terciaria: son intervenciones altamente focalizadas en grupos y sujetos que ya han cometido infracciones ante la ley o que han ingresado al sistema penal. La prevención en este caso está dirigida a prevenir la reincidencia proporcionando asistencia a la reintegración social de estas personas.



**Cuadro síntesis niveles de prevención y rol policial
Enfoques sociológico y epidemiológico**

		Enfoque sociológico		
		Social	Comunitaria	Situacional
Enfoque epidemiológico	Primaria	Apoyo y acompañamiento a las políticas públicas en la materia.	<p>Policía comunitaria: labores de diagnóstico de las necesidades locales de seguridad y problemas sociales en general.</p> <p>Análisis minucioso de la información</p>	Vigilancia y patrullaje planificado atendiendo a realidades y dinámicas geográficas, tránsito, horarios y factores de riesgo presentes en ciertas zonas.
	Secundaria	Trabajo con grupos de riesgo o vulnerables.	<p>Labores de mediación comunitaria ante problemas concretos.</p> <p>Desarrollo de programas de atención a la víctima.</p> <p>Proyectos específicos con grupos de riesgo</p>	<p>Vigilancia de sectores geográficos de riesgo incrementado;</p> <p>Vigilancia de expendio de licores supervisando especialmente el cumplimiento de normas y resoluciones sobre condiciones de venta.</p>
	Terciaria		Labores de acompañamiento para el estímulo a la re-inserción comunitaria de personas que han delinquido	

Fuente: elaboración propia a partir de información y tomando como guía clasificación de de “Directrices para la prevención del delito” del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC Resolución 2002/13); Más comunidad más prevención Boletín N°1. Octubre de 2004.

Finalmente, reconocer que la incorporación real de la prevención en la forma de actuación de las instituciones policiales requiere modificaciones internas que pasan por una formación constante y profesional que facilite la toma de decisiones ajustadas a derecho en una marco de mayor flexibilidad que invita a brindar mayores cuotas de autonomía a los funcionarios/as policiales en su actuación, sin que ello suponga discrecionalidad absoluta en su actuar. Por ello y en igual medida las labores de evaluación de desempeño, supervisión, monitoreo y rendición de cuentas cobran importancia. Supone también una forma diferente de vincularse con otros actores institucionales y comunitarios, reconociendo la corresponsabilidad en la construcción de la seguridad ciudadana. Implica el replanteamiento de la seguridad entendida no sólo como una labor de la policía, sin por ello dejar de advertir su papel destacado,

como una institución que debe replantearse y aprender para dar respuesta al creciente elenco de demandas y situaciones que se presentan.



¿UN POLICÍA AMIGO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?

Fernando Pereira ¹

*Cuando se tiene un hijo, se tienen tantos niños
que la calle se llena
y la plaza y el puente
y el mercado y la iglesia
y es nuestro cualquier niño cuando cruza la calle
y el coche lo atropella
y cuando se asoma al balcón
y cuando se arrima a la alberca;
y cuando un niño grita, no sabemos
si lo nuestro es el grito o es el niño,
y si le sangran y se queja,
por el momento no sabríamos
si el ¡ay! es suyo o si la sangre es nuestra.
(Los Hijos Infinitos, Andrés Eloy Blanco)*

A mediados de los años 90 Cecodap inició su primer trabajo de formación de funcionarios y funcionarias policiales relacionado con la protección de niños, niñas y adolescentes. Se elaboraron varios materiales para promover los enunciados de la Convención

sobre los Derechos del Niño². Uno de ellos era un afiche que llevaba por título: "Un policía amigo de los niños, niñas y adolescentes"; en el cual se delineaba un perfil, las características, cualidades que debería tener el funcionario para una efectiva protección de esa población.

1 Coordinador General de Cecodap.

2 Tratado internacional de Derechos Humanos aprobado por la Organización de Naciones Unidas en 1989 y ratificado por el Estado venezolano como ley de la República en 1990

Un experto en seguridad nos increpó por transmitir en una campaña un mensaje que podía confundir a los niños, niñas y, peor aún, ponerlos en riesgo: “Los policías son un peligro para los niños”.

Nos pareció lapidaria la afirmación y la chequeamos con grupos de muchachos con los que nos relacionábamos. Pudimos constatar afirmaciones como: “Si veo unos policías en un lado de la calle, cambio de acera o me voy en otra dirección”; “Lo que sirven es para matraquearnos y tratarnos mal”; “Por ser chamo te miran mal y creen que eres un delincuente”.

Una brecha generacional se hacía evidente. Las personas que participamos en el diseño del programa teníamos recuerdos del policía de la es-

quina, que siempre estaba en la cuadra; incluso sabíamos su nombre o lo llamábamos por su apellido. Ese que se tomaba un guayoyito en la puerta de la casa, le preguntaba a tu mamá si hoy no habías tenido clases y más de una vez nos había reprendido cuando se nos ocurría comenzar a tirarle piedras al techo del vecino.

Recuerdo la frase de mi mamá al despedirme para ir a la escuela: “Si ves alguien sospechoso o un adulto que se meta contigo, busca a un policía”.

Nosotros crecimos y con nosotros la ciudad, la población; el mundo cambió, las familias, el país, las instituciones, los niños y niñas, y los policías también.

Muchacho si es gente.

No se trata de ponernos en una de los tiempos pasados fueron mejores. Sufrimos muchas injusticias, extralimitaciones, golpes, ofensas por el hecho de ser chamos.

“Muchacho no es gente”; “El que se acuesta con muchachos...”, son expresiones que están tatuadas en nuestro cuerpo social.

La Convención de los Derechos del Niño (1989) vino a decirnos que los niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años), son gente, son seres humanos, personas, ciudadanos y ciudadanas.

Todavía muchas personas piensan que los derechos humanos son para mayores de edad porque los niños y niñas “aún no son”, son “proyectos de persona a futuro”, por lo que se justifica se le puedan hacer cosas que no se le harían a una persona adulta.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la Ley Orgánica para la Protección del Niño, Niña y Adolescente (1998, 2007) ratificaron que las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos, son ciudadanos y ciudadanas que deben ser tratados como tal, protegidos de todo atropello, abuso, violencia venga de donde venga y que deben cumplir con sus deberes y responsabilidades.

Ejercen sus derechos y cumplen con sus deberes de acuerdo a su crecimiento y desarrollo.



+ Todos los derechos para todos los niños

Cuando en los talleres hacemos una lluvia de ideas sobre los derechos del niño salen a la primera: la vida, educación, salud, recreación, a una familia, ser respetado, no discriminado, protegido del maltrato, abuso, de la explotación...

Cuesta más, y a veces no salen: Derecho a participar, a ser oído, a expresarse libremente, a reunirse, asociarse, manifestar, a hacer peticiones, a exigir sus derechos, a ser tratado con dignidad, a un debido proceso...

¿Estamos conscientes de las implicaciones que tiene esto en la actuación cotidiana de la policía? ¿Atendemos a un niño o niña que nos hace un planteamiento? ¿Procesamos una solicitud si no están acompañados por su representante?

+ Peligro: Adolescentes a la vista

La segunda parte del ejercicio es qué nos viene a la mente cuando mencionamos la palabra adolescentes. El listado se parece aunque el ejercicio se haga en un barrio, pueblo o urbanización: desordenados, desobedientes, retadores, contestones, sólo piensan en sexo, introvertidos, buscan malas juntas...

El angelito se desarrolló y convirtió en un diablo, con cachos y tridente. Se convierten en problema y amenaza por la forma en que se visten, los peinados, piercings, tatuajes, la música que escuchan, siempre andan en grupitos. El ejercicio prosigue retrocediendo "en la máquina del tiempo" y recordando cómo éramos

Es propicio revisar entonces cuál es nuestra imagen al hablar de un niño o niña. En los cursos hacemos el ejercicio de decir en voz alta lo primero que se nos viene a la mente al mencionar la palabra niño. El listado es casi siempre el mismo: juego, risa, canto, inocencia, ternura, creatividad, bondad...

Entonces no trabajamos o nos relacionamos con niños, quienes tienen cualidades, virtudes; pero también defectos (egoístas, caprichosos, envidiosos, burlones...) como los tenemos todas las personas, ¿o no? Pensemos en nuestros hijos, hijas y los niños y niñas con los que nos topamos en nuestro trabajo.

Son seres humanos, no son ángeles; por lo tanto los debo atender, orientar, corregir sin violencia, con respeto.

en nuestra adolescencia, cómo nos comportábamos, qué ropa usábamos... Muchos nos re-encontraremos con un adolescente que fue "tremendo" o que en la búsqueda de su reafirmación y propia identidad tuvo conflictos con las personas adultas que le rodeaban, con las normativas de la casa, liceo...

+ “Te pego porque te quiero”

Si los niños, niñas y adolescentes son seres humanos deben ser tratados con la dignidad que cualquier persona merece.

¿Entonces se les puede tratar como a cualquier persona? Evidentemente no. Por eso nuestra legislación les brinda una protección especial, en base a su proceso de crecimiento y madurez. Tenemos, como personas adultas, padres, madres, funcionarios y funcionarias el deber de orientarlos y protegerlos porque todavía no han llegado a la adultez.

Orientación que siempre debe ser hecha con métodos no violentos. La LOPNNA establece en su artículo 32-A que los niños, niñas y adolescentes deben ser tratados con amor, respeto y nunca se les podrá corregir utilizando castigos físicos, golpes, coscorriones... o castigos humillantes, ofensas, gritos...

¿Eso quiere decir que pueden hacer lo que les de la gana? No, para nada. La propia ley dice

que tienen que ser educados, socializados, aprender los límites, hasta dónde pueden llegar; pero que se debe hacer con métodos no violentos.

“Violencia genera violencia”, por eso hay que desmontar desde pequeños la idea de que quien te quiere te pega por tu bien, para que seas bueno. “Quien te quiere te hará sufrir”; “Te pego por tu bien”; “Me duele más a mí que a ti”. Hay que cortar esa cadena de asociar la educación y el amor con el dolor y la violencia; porque es la raíz de la violencia intrafamiliar, del maltrato infantil, la violencia escolar y violencia social que se hace presente en nuestras sociedades.

Como funcionario (a) debo comenzar por hacer un acto de introspección: ¿Cómo trato a los niños y niñas con los que me relaciono? ¿a mis propios hijos e hijas? ¿cómo quiero que me recuerden, con amor o con temor?

+ ¿Niños o menores?

La naturaleza del trabajo de la policía la lleva a relacionarse con casos que tienen que ver con niños, niñas y adolescentes que están en situación de calle, trabajan, están siendo explotados(as) sexualmente, víctimas de violencia, abusos, han cometido violaciones a la ley penal...

Constituyen la categoría de “los menores” que aparecen en los noticieros de radio, tv o en las páginas de los diarios (casi siempre la de sucesos). Creencia que lleva a definir como niños y niñas a nuestros hijos, sobrinos, las y los estudiantes... y menores a los que tienen problemas.

El servicio de la policía se debe a la comunidad, a toda ella; por lo que no hay que dejar que se relacione el accionar policial sólo con la actuación en determinados casos y procedimientos que requieren un accionar y atención especial. Se trabaja para atender y proteger a niños, niñas y adolescentes que están en diferentes condiciones y realidades.



“Son unas mamis”

En los cursos que desarrollamos con la Policía Metropolitana nos tocó trabajar con la Unidad de Motorizados (llamados Pantaneros) y se hizo mención a un curso que se había hecho con la Brigada de Acción Comunitaria de ese cuerpo. “Profesor, esos no son policías, esos son unas mamis”, fue la expresión de uno de los funcionarios y celebrada por el grupo.

El hecho de que unos policías se relacionaran con las organizaciones vecinales, dieran charlas en los liceos y apoyaran en la organización de torneos deportivos no era una tarea propia de policías.

A nuestro modo de ver todos los funcionarios y funcionarias tienen que estar formados para atender los casos y situaciones que tienen que ver con niños, niñas y adolescentes. En el día a día hay que estar preparados, en lo básico, para saber qué decir, qué hacer, dónde remitir o acudir en situaciones particulares. Hay que conocer lo que dice la ley, cuáles son los órganos del Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la jurisdicción donde se trabaja y cuáles son sus competencias. No puede ser un tema de un grupito “policías niñoólogos”



Programas especializados

Diferentes cuerpos policiales han desarrollado algunas unidades operativas especializadas en el tema de niñez. Eso es perfectamente válido y no contradice lo señalado anteriormente. Por la complejidad de algunos casos a atender, de acuerdo a realidades locales particulares, se puede desarrollar algún programa especial con funcionarios y funcionarias especialmente formados, con el apoyo

de equipos multidisciplinarios o en estrecha articulación con organismos del área de protección, desarrollo social, salud...

Hay funcionarias y funcionarios que se han acreditado como Defensores de Niños, Niñas y Adolescentes, Policías Escolares, en programas de prevención...



Mediación policial

Quiéralo o no, el policía es un mediador. Es una autoridad y como tal su actuación puede hacer que los conflictos o problemas se mejoren o solucionen o, por el contrario, empeoren. En lo referente a los niños, niñas y adolescentes es determinante escuchar a todas las partes involucradas en el conflicto, incluyendo por supuesto al propio niño, niña o adolescente, antes de tomar cualquier decisión. Hay un principio orientador fundamental que es el interés superior del niño, el cual indica

que para tomar una decisión se debe pensar en lo que es más conveniente para el niño, niña o adolescente. No lo que es más conveniente o cómodo para las personas adultas o las instituciones involucradas, sino para el propio niño o niña que debemos proteger.

+ Trabajo con la comunidad

Recuperar a un policía cercano a la gente, a la comunidad, a sus organizaciones, consejos comunales, comités de protección integral, centros educativos, deportivos, de salud, culturales, defensorías del niño, niña y adolescente, consejo de protección, fiscalía, grupos juveniles y de adolescentes, constituye el primer paso fundamental para entrar en sintonía con la realidad. Saber cuáles son los problemas y situaciones prioritarias en el sector. Establecer qué se puede esperar de cada quién y cuál es el aporte que debe hacer la

propia policía en sinergia con los demás actores y no actuando aisladamente. Los problemas que afectan a la niñez son complejos y si queremos buscar soluciones reales, nuestra actuación también debe considerar y tomar en cuenta los diferentes factores presentes.

La mayoría de las veces se busca la solución atacando las consecuencias; pero cuesta mucho más ir a las causas.

+ El poder del ejemplo

Se dice que un hecho habla más que mil palabras. Lo cual es cierto; pero para los niños, niñas y adolescentes lo es más. Están con “las antenas” captando si hay coherencia entre lo que decimos y hacemos las personas adultas; y más si son figuras de autoridad (padres, madres, docentes, policías...).

Van a aprender de ciudadanía, respeto a la ley y a las personas, cultura de paz, mucho más por nuestra actuación que por nuestros consejos.

“Y no es que alcahuiteemos a los niños: la violencia, venga de donde venga, genera más violencia; y a la Autoridad nos corresponde educar a la gente, sobre todo a los niños, y evitar siempre que se forme en su alma cualquier resentimiento”, (Padre José Antonio López).



¿UN POLICÍA AMIGO DE LOS NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES?



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Donoso, J.I., Policía, niños, niñas y jóvenes una relación de persona a persona, Råda Barnen de Suecia, DNI-Ecuador

Mendes, Celia. Programa de Capacitación en la Lopna Dirigido a funcionarios policiales. Cecodap 2002. Venezuela

Montero, Lilian. Los policías y los derechos de niños, niñas y adolescentes. Cecodap 2000. Venezuela

Programa Derechos del Niño con la Policía Nacional – Acción por los Niños, La Policía Nacional en la Atención de Niños, Adolescentes y Familias, Råda Barnen de Suecia, Perú 1.999

Trapani, Carlos. Buenas Prácticas Policiales. Cecodap 2007. Venezuela



PROBLEMAS JUVENILES Y PREVENCIÓN DEL DELITO

Azun Candina P ¹



I. PRESENTACIÓN DE CASO: ¿DE QUIÉN ES LA PLAZA LOS ROBLES?

La Plaza Los Robles se encuentra ubicada en un sector predominantemente comercial y de servicios en la ciudad. En las cinco manzanas que rodean a la Plaza, se encuentra una escuela secundaria con aproximadamente 1.000 alumnos y un centro comercial. Dos avenidas intersectan en la Plaza y tienen gran afluencia de público y de tránsito vehicular. En ambas avenidas hay numerosos locales comerciales: bancos, oficinas, restaurantes, almacenes, licorerías y tiendas de vestuario y calzado. Durante el día se trata de un sector con gran cantidad de personas y vehículos circulando por las calles aledañas, las avenidas y la misma Plaza. Luego del horario de cierre de las oficinas y de la mayoría de los locales comerciales, la circulación de personas disminuye ostensiblemente.

En opinión de los vecinos del sector, la Plaza Los Robles es un lugar problemático, especialmente en los días hábiles desde las siete de la tarde en adelante y los fines de semana. Quienes viven o trabajan frente a la Plaza Los Robles, dicen que se ha convertido en el centro de reunión de los jóvenes de la escuela cercana después de clases. Permanecen horas allí, conversando, fumando, bebiendo alcohol y —cuando oscurece— consumiendo drogas. Molestan a las personas que pasan pidiéndoles dinero, tiran botellas vacías, colillas de cigarrillos y restos de comida, rayan y rompen las bancas de la Plaza y los árboles, hacen ruido y pelean entre sí: incluso se ha sabido de riñas y asaltos en el lugar. Los vecinos están molestos porque sienten que los responsables no se hacen cargo del problema. ¿Qué pasa con las autoridades de la escuela, que permiten ese mal comportamiento y esa mala imagen pública de sus alumnos? ¿Y para qué sirven los policías? Una y otra vez los han llamado para denunciar el problema, pero sienten que es un

1 El presente texto es un extracto del “Manual de Relaciones Policía y Comunidad. Casos y Soluciones”, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago, 2006

juego que no tiene solución: cuando los jóvenes ven a los policías se esconden o se van; vuelven más tarde, cuando la policía ya se ha ido. Si la policía detiene a algunos, al día siguiente están ahí de regreso y en las mismas actividades.

El Director de la escuela afirma que está al tanto del problema, pero que su papel a ese respecto no puede ser muy activo. Afirma que "hay alumnos que van allá, lo sabemos, pero no son todos y nadie ha probado que el problema lo causen sólo nuestros alumnos". Agrega que con los niños más pequeños es más fácil el control, pero con los alumnos mayores el asunto es diferente. Se trata de jóvenes de trece hasta dieciocho años, aproximadamente; a esa edad, explica, ningún profesor del establecimiento puede obligarlos a regresar directamente a sus hogares después de clases.

Los profesores sólo pueden colaborar inculcando a los jóvenes buenos hábitos e intentando que tomen conciencia de los riesgos a los que están expuestos con el alcohol y otras drogas. El Director afirma que ellos como establecimiento tienen una buena relación con la policía. Hay un libro en el cual se registran las visitas de la policía a la escuela, tienen los números de teléfono directo de la comisaría más cercana y, además los policías han venido al liceo a dar charlas a los alumnos sobre temas como prevención del consumo de drogas o violencia y abuso contra menores. El Director piensa que esas actividades son valiosas y deben seguirse realizando, pero también afirma que eso no es suficiente. En su experiencia como profesor ha aprendido que los jóvenes están sometidos a una profunda crisis de valores. A menudo recibe denuncias de hurtos cometidos entre los alumnos del liceo, que roban dinero o bienes como "walkman" o calcu-

ladoras a sus propios compañeros, y muchas veces tiene que castigar actitudes de violencia verbal y física entre los estudiantes: "hoy en día", afirma, "los jóvenes son violentos entre sí y tienen poco respeto por sus compañeros, sus profesores y sus padres". El Director atribuye ese comportamiento a una crisis familiar que va en aumento. Por falta de tiempo y recursos no ha podido estudiar el problema en profundidad, pero a partir de las conversaciones de todos los días le queda claro que "los jóvenes están semi abandonados por sus padres, que trabajan todo el día, que tienen sus propios líos y, no sé, creo que no tienen tiempo para estar con ellos e imponerles más valores y disciplina".

El comisario del sector está al tanto del problema y afirma que se han tomado algunas medidas para solucionarlo. Han aumentado el patrullaje por el sector de la Plaza, a fin de controlar actividades ilegales y los desórdenes provocados por los jóvenes. Para él, lo que se produce allí es un problema social que se expresa en ese tipo de conflictos: se trata en su mayoría de jóvenes de clase baja o media baja que no tienen o no conocen otra manera de pasar su tiempo libre. Además, cerca de la Plaza hay licorerías, tiendas y kioscos abiertos hasta tarde en la noche, lo cual aumenta el atractivo de reunirse en la Plaza. La comisaría de la que está a cargo no puede destinar dotación, agrega, para poner una especie de 'guardia permanente' en la Plaza, como a algunos vecinos les gustaría: el problema de la Plaza no es más que uno de los problemas de seguridad que debe enfrentar su comisaría en una comuna de población numerosa y mucha actividad comercial, lo que siempre atrae a la delincuencia.

Por otra parte, los jóvenes que se reúnen en la Plaza Los Robles opinan que los vecinos exa-



geran. Se sienten perseguidos y maltratados por ellos, por los “profes” y por la policía. En un principio niegan que se consuman alcohol y drogas en el lugar, pero finalmente aceptan que eso ocurre, pero sólo ocasionalmente. La violencia, es decir, hechos como riñas y desórdenes que también reconocen, no es algo que ellos provoquen. Lo único que ellos quieren es pasar tiempo con sus amigos, nada más; a veces llegan ‘tipos malos’, pero de eso ellos no tienen la culpa. Incluso afirman que han tenido que defender a las muchachas de extraños que las molestan. Sin embargo, nunca harían

una denuncia a la policía, “porque los policías nos odian”, afirman ellos. Dicen que aunque no estén haciendo nada malo, de todas maneras los policías llegan, les revisan los bolsos, se los llevan detenidos y en esa situación los insultan y empujan con muy poco respeto. Incluso cuentan que dos amigos estuvieron detenidos y pasaron al tribunal por “robo con fuerza”: lo que habían hecho fue subirse a una pared cercana donde había un árbol con naranjas, y sacar unas cuantas frutas. ¿Cómo es posible que los acusen de delincuentes por eso?.



II. INTRODUCIENDO EL PROBLEMA: JUVENTUD, DELINCUENCIA Y VIOLENCIA

Los jóvenes se han convertido en un sector con características propias y diferenciadas en nuestra sociedad. Existe un amplio mercado de consumo para jóvenes, que involucra a los medios de entretenimiento masiva (música, conciertos, revistas, cine y programas de televisión) hasta productos que los tienen a ellos como principal cliente: ropa, accesorios, alimentos y bebidas. Igualmente y especialmente desde la década de 1960 en adelante, se ha hablado de una cultura juvenil también en lo político y lo social: es decir, una cultura distinta a la de adultos y niños. Ser ‘joven’ implica ser rebelde, juntarse con otros jóvenes y diferenciarse de las personas mayores en muchos aspectos, como en la manera de vestir, de hablar y de pensar.

Por supuesto, esto ha implicado problemas en la convivencia social. Existe un estereotipo del o la ‘joven’ muy negativo en nuestra sociedad: se trata de la identificación de los jóvenes con la violencia, el consumo de drogas, el desorden y la delincuencia. Muchas veces, esto es sólo un

prejuicio. En otras ocasiones, tiene base en la realidad: especialmente en los países más pobres muchos jóvenes no tienen acceso a todos esos ‘bienes para jóvenes’ que el mercado promociona y son maltratados por los adultos y por otros jóvenes. Eso causa frustración y rabia entre ellos. En un porcentaje que siempre es variable, algunos jóvenes reaccionan con lo que los pedagogos llaman ‘profecía auto cumplida’: es decir, si una persona es definida como ‘mala’, ‘inútil’ o ‘peligrosa’ por otras personas, su rebelión es precisamente ser tan ‘malo’ como dicen que es. En los jóvenes esto puede expresarse sólo en una actitud, como vestirse de manera poco convencional, pero puede ir más allá y llegar a la violencia real, dependiendo del contexto en que vivan los jóvenes, de los riesgos o maltratos a los que están expuestos y de su disposición personal.

También los jóvenes son a menudo los más expuestos a situaciones de violencia con resultados fatales. En Chile, la mayor parte de los homicidios se producen entre hombres jóvenes y

bajo la influencia del alcohol o de otras drogas, tanto en el caso del agresor como de la víctima. Según estadísticas de 1999 para el caso de los homicidios, el 95% de los hechores eran hombres y el 44% de tenían entre 20 y 29 años. Un 11% no había estudiado nunca, un 46% había asistido parcial o totalmente a la educación básica y sólo un 8% tenía alguna forma de educación superior. De ellos, un 58% tenía antecedentes de delitos contra la propiedad. En torno al perfil de las víctimas de homicidio, era similar: un 16% de las víctimas tenían entre 10 y 19 años, y un 44%, entre 20 y 29 años. Es decir, un 60% eran jóvenes. En su gran mayoría eran hombres y presentaban bajos niveles educacionales. Los homicidios se cometían principalmente de noche; tres de cada cuatro homicidas se encontraba bajo los efectos del alcohol u otras drogas, y dos de cada tres víctimas también lo estaba².

Jóvenes y Policía

Los policías son, probablemente, los funcionarios públicos que más deben enfrentarse con esta realidad. Son los policías quienes acuden cada vez que se presentan denuncias sobre mal comportamiento juvenil, los que deciden si detienen o no a los jóvenes en caso de que cometan faltas o delitos y los que tienen que llamar a sus padres cuando están detenidos. Para muchos jóvenes, los policías representan la peor cara del 'mundo de los viejos': la más represiva, discriminadora y peligrosa para ellos. En las encuestas sobre la opinión de la población sobre la policía, son los jóvenes los que registran menores niveles de confianza o respeto por la policía. Asimismo, las estadísticas sobre violencia o abuso policial en Chile muestran que la mayo-

ría de quienes denuncian maltrato por parte de la policía son hombres jóvenes³.

Las consecuencias de estos problemas para el conjunto de la sociedad son serias. Entre las más importantes podemos mencionar las siguientes:

- Discriminación hacia los jóvenes: dejar que este problema se resuelva por sí mismo aumenta la percepción social de los jóvenes como un sector peligroso, para el cual la única solución es el endurecimiento de los castigos y la cárcel. Esto, por supuesto, no afecta sólo a los jóvenes que cometen realmente delitos, sino al conjunto de los jóvenes que son discriminados y maltratados solamente por su edad y su apariencia física, sin ningún motivo concreto para ello.
- Aumento de la inseguridad en sectores urbanos para el conjunto de la población: como veíamos en un caso anterior, si crece la percepción de que todo joven (especialmente si es de sexo masculino y pobre) es un potencial delincuente o un adicto peligroso, ello incide en el aislamiento de las personas y en una actitud defensiva que daña la calidad de vida no sólo de los jóvenes, sino también de los adultos y niños que los rodean.
- Aislamiento juvenil que contribuye a mayores conductas de riesgo en sectores juveniles: si los jóvenes se perciben como discriminados y maltratados, crece la posibilidad de que adopten conductas riesgosas para su propia seguridad y la de otras personas, como un excesivo consumo de alcohol y drogas, y un fuerte distan-

2 Fundación Paz Ciudadana, Caracterización del Homicidio en Chile, Santiago, 1999.

3 Claudio Fuentes, Denuncias por actos de violencia policial, FLACSO -Chile 2001, p. 46.



ciamiento de las personas encargadas de educarlos y protegerlos, como sus familiares, sus profesores y la misma policía.

- Aumento de delitos contra la propiedad y las personas: cuando un grupo dentro de la sociedad se aísla de los demás, especialmente en espacios específicos, estos espacios público 'tomados' pueden convertirse en lugares donde aumentan delitos como hurtos, asaltos, ataques sexuales, consumo de alcohol en la vía pública, consumo de drogas ilegales y vandalismo.

Dada las características preventivas y de control del orden y del delito de las instituciones policiales, los policías son un actor muy importante en la prevención y el control de la violencia y el delito juvenil. Si los policías pueden convertirse fácilmente en 'los malos' para los jóvenes, también es cierto que una fuerza policial que logre ganar su confianza y revertir una imagen negativa es importantísima en la tarea de disminuir los riesgos a los que están enfrentados y las conductas nocivas en las que pueden caer.

+ III. VOLVIENDO AL CASO

Preguntas iniciales:

En el caso presentado sobre los problemas en la Plaza Los Robles hay algunas preguntas básicas mediante las cuales podemos iniciar el análisis de la situación:

- ¿Quiénes son los actores involucrados en este caso?
- ¿Cuáles son las acusaciones mutuas que los distintos actores realizan?
- ¿Cuáles son las conductas específicas que producen conflicto y molestia entre los distintos actores involucrados en este conflicto?
- ¿Por qué la Plaza se ha convertido en un lugar de reunión en el vecindario?
- ¿Cuáles son las características que inciden en ello?
- ¿Cuál ha sido el rol específico de la policía en este conflicto?

Las estrategias policiales en los conflictos con jóvenes como conflictos complejos

En el caso expuesto en este módulo, es posible determinar que el problema es mucho más complejo que la simple presencia de jóvenes en una plaza pública que desagrada a los vecinos cercanos. El caso presentado aquí da cuenta de varias situaciones socio-espaciales que producen conflictos:

- Presencia de un espacio público común que ha sido ocupado por un grupo específico: las personas tienden a percibir que espacios como plazas, parques o avenidas públicas no deben convertirse en 'la propiedad' de un grupo en específico, como jóvenes, vendedores ambulantes o personas sin casa, por ejemplo. Sin embargo, a menudo esto ocurre porque se trata de personas a las cuales les es difícil reunirse en otro lugar, ya que no lo tienen o no pueden pagar por él, o porque otros lugares no revisten la accesibilidad o la visibilidad que tiene un lugar determinado. En este caso —y se trata de una situación bastante común— los jóvenes

- de la escuela cercana no tienen otro lugar cercano donde reunirse.
- Transformación de un espacio público en un foco de atracción para actividades delictuales: el hecho de que un espacio público se convierta en un lugar que ha sido 'tomado' por un grupo puede provocar que se convierta rápidamente en un lugar que atrae otro tipo de personas y actividades, entre ellas actividades delictuales como asaltos, abusos sexuales y tráfico de drogas. Esto no es una consecuencia mecánica, pero en este caso —y como apunta el comisario del sector— el hecho de que la Plaza Los Robles está en un sector populoso, de fácil acceso y con altos índices de delincuencia es un factor que facilita dicha situación.
 - Actitud reactiva y discriminadora de los actores involucrados en el conflicto. En este caso ocurre algo que es bastante común en la convivencia social: todos los actores involucrados reconocen que hay un problema, pero su opción ha sido culpar a otros por el problema y no reconocer su participación en el mismo. En este caso, los vecinos sólo quieren que los jóvenes se vayan y culpan a la policía por no sacarlos de ahí; el director de la escuela atribuye el mal comportamiento de los jóvenes a los padres y afirma que no puede hacer nada fuera del recinto que dirige; los jóvenes acusan a los vecinos y la policía de molestarlos cuando ellos sólo están 'siendo jóvenes'; y el comisario del sector afirma no tener los recursos para poder vigilar mejor la Plaza y responder a las demandas de los vecinos.

Las estrategias policiales en la relación con los jóvenes

Con respecto a los problemas provocados por los jóvenes en lugares públicos, se ha dicho que hay tres grandes enfoques de trabajo policial.

El primero enfatiza *el control sobre conductas ilegales cometidas por jóvenes*. En casos como el aquí relatado ello puede llevar a la sola detención de los infractores, con lo cual la policía cumple su papel pero puede incrementar la distancia entre policías y jóvenes.

Otra estrategia con los jóvenes son dos: la del *acercamiento desarrollista*, en el cual la juventud es vista de manera más neutral y se adoptan métodos para mejorar el bienestar general de la juventud, junto con controlar su mala conducta. En tercer lugar, están las *estrategias de adaptación mutua*, en las cuales la policía puede trabajar como un mediador que ayude a balancear las necesidades de los jóvenes con las demandas y necesidades de los otros grupos que se quejan de ellos. Estas últimas estrategias corresponden a un tipo de trabajo policial proactivo, donde la policía toma la iniciativa para prevenir y solucionar problemas de seguridad del público al que atiende.

En el caso que aquí tratamos, la información entregada lleva a pensar que las dos últimas alternativas tendrían mejores resultados. Al parecer, la sola queja a la policía o al director de la escuela no ha funcionado, y también parece difícil que los jóvenes por su propia iniciativa dejen la Plaza, o —menos todavía— que puedan manejar por su cuenta los riesgos a los que ellos mismos están sometidos o los del público a su alrededor. Igualmente, con una actitud solamente reactiva y represiva la policía ha generado una mala imagen en la comunidad, ha habido excesos en el uso de la autoridad y no se ha solucionado ni siquiera



parcialmente el problema. De tal manera, podría recomendarse que en este tipo de situaciones, la policía realice un diagnóstico de la situación espacial y social que enfrenta para la elaboración de una estrategia de trabajo que sea eficiente y productiva en cuanto a sus resultados.

Tareas específicas a desarrollar en la investigación de quejas contra los jóvenes en lugares públicos⁴:

Sobre los denunciantes

- ¿Quién hace denuncias contra los jóvenes y cuáles son las quejas específicas?
- ¿Cuáles son los intereses de los denunciantes: motivos comerciales, deseo de paz y tranquilidad, necesidad de sentirse libres de intimidación?
- ¿Las denuncias son legítimas o exageradas? (algunos denunciantes tienden a exagerar sus quejas para obtener una respuesta más dura o rápida de la policía).
- ¿Existe evidencia objetiva que confirme las quejas contra los jóvenes? (por ejemplo, que ciertos locales comerciales ya no son frecuentados, arrendatarios que dejan departamentos, informes de delitos cometidos por los jóvenes).
- ¿Hay diferencias culturales en la percepción del problemas? (diferentes culturas tienen expectativas diferentes en torno a la supervisión de los jóvenes por parte de los adultos).
- ¿Los denunciantes creen que el problema puede ser mejor manejado que hasta el momento?
- ¿Quiénes se quejan, han hecho algo de su

propia iniciativa para mejorar la situación?
En ese caso, ¿qué han hecho?

Sobre los jóvenes

- ¿Cuáles son las características de los jóvenes que causan los problemas, qué edad tienen, son hombres o mujeres, de qué grupo socioeconómico?
- ¿Dónde viven los jóvenes, si está cerca o lejos del lugar en que se reúnen y cómo llegan al lugar?
- ¿Son jóvenes con problemas personales serios? (por ejemplo, fugados de sus casas, adictos a drogas, jóvenes abandonados o involucrados en comercio sexual).
- ¿Cómo perciben los jóvenes el problema?
- ¿Son los jóvenes más o menos controlables si se congregan en un grupo grande o grupos pequeños? (grupos más pequeños se pueden juntar en lugares múltiples, haciendo más difícil monitorearlos).

Lugar/horario en que ocurren los problemas

- ¿Se trata de un lugar urbanizado, un suburbio o un sector rural?
- ¿Dónde, específicamente, se juntan los jóvenes? (Cerca de la entrada de edificios o locales comerciales, de escaleras u otras áreas de circulación de personas o tránsito).
- ¿Existen lugares cómodos para sentarse o descansar?
- ¿Por qué los jóvenes se juntan allí? (Chequear si lo hacen sólo para relacionarse, o porque quieren estar cerca de un lugar determinado: escuela, locales comerciales, bares o clubes).
- ¿Qué es lo que hace el lugar atractivo? (Por ejemplo, si hay comida disponible, acceso

4 Adaptado de 'Disorderly Youth in Public Places', Problem Oriented Guides for Police Series, num. 6, U.S. Department of Justice. 2002

a baños, teléfonos o videojuegos, asientos disponibles o ausencia de autoridades u otras personas que los vigilen).

- ¿Qué factores inciden en el conflicto? (Hacinamiento y falta de espacio en sus hogares, diferentes características entre los jóvenes y los denunciantes, distintos usos del espacio público o ausencia de control).
- ¿Los jóvenes se juntan en un lugar donde esperan ser vistos, o donde esperan precisamente que no los vean?
- ¿Quiénes están a cargo del lugar, toleran malas conductas más allá de lo razonable? (si así es, puede que estén utilizando la presencia de los jóvenes para encubrir actividades ilícitas donde los jóvenes sirven de pantalla).

Cuando la policía puede tener una respuesta clara a estos problemas, puede evaluar su propio trabajo y trabajar con otros los actores institucionales y sociales involucrados, apoyando iniciativas que ayuden a solucionar el problema de manera pacífica y más definitiva y desarrollando otras por su cuenta. Entre las estrategias que se han propuesto para ello, podríamos mencionar las siguientes como las más relevantes:

Estrategias para tratar las faltas juveniles:

- Crear lugares y actividades alternativas para los jóvenes: si el problema es que los jóvenes han 'copado' un lugar público y además no tienen dinero para acceder por su propia cuenta a otros lugares o actividades, la policía puede colaborar para que otras instituciones como la escuela, el municipio o las juntas de vecinos pueden facilitar el acceso a canchas deportivas, gimnasios o parques después del horario de clases, lo

cual parece ser uno de los motivos de conflicto. De tal manera, los alumnos del colegio no deambularían solos fuera del horario de clases, poniendo en riesgo su propia seguridad y entrando en conflicto con otros grupos.

- Proveer asistencia social a los jóvenes: si la investigación de la policía descubre que parte de los jóvenes tiene problemas familiares, económicos o de otra índole que favorece su mal comportamiento, puede colaborar poniendo a estos jóvenes y/o sus familias en contacto con profesionales a nivel local y gubernamental que los ayuden en la solución de sus problemas.
- Aconsejar a los jóvenes reunirse de manera que no causen molestias a otras personas: tal vez más a menudo de lo que se cree, los jóvenes y adolescentes no tienen una clara conciencia de cómo su comportamiento puede perjudicar o molestar a otras personas. Mostrarles claramente que su comportamiento perjudica el bienestar de personas que no les han hecho ningún daño es positivo para que pongan mayor cuidado en sus actos.
- Reducir los niveles de atracción y ventajas del lugar de reunión de los jóvenes: si la evaluación de la Plaza Los Robles muestra que es un lugar mal iluminado, sucio y donde es fácil esconderse de la mirada de otros, una de las soluciones puede ser cambiar esas condiciones físicas, lo cual desincentiva el uso de la Plaza para actividades de vandalismo, desorden o delito. Igualmente, las licorerías y comercios cercanos debe ser controlados, en especial en cuanto a lo que venden a los jóvenes.
- Convocar a otras personas de la comunidad a ejercer un control informal sobre los jóvenes: la policía puede colaborar



convocando a miembros de la comunidad cercana a mantener un mayor control de las actividades de los jóvenes: en este caso, la presencia de padres y apoderados, de los profesores de la escuela o de los vecinos en la Plaza puede actuar como un disuasivo para actividades nocivas como ensuciar o permanecer hasta avanzada la noche en el lugar, y puede desincentivar también la presencia de traficantes de drogas u otros delincuentes en el lugar.

- Establecer reglas claras para el uso de lugares públicos y educar a los jóvenes sobre ellas: establecer clara y visiblemente lo que se puede y no se puede hacer en determinado lugar es muy útil para desincentivar el mal comportamiento. En el caso tratado, es posible que una investigación determine que la Plaza Los Robles es vista por los jóvenes como un lugar público que no pertenece 'a nadie' donde pueden instalarse a cualquier hora del día o la noche y hacer prácticamente lo que quieran. Publicar afiches que establezcan claramente las conductas prohibidas y educar respecto de que los lugares públicos son responsabilidad y propiedad de todos puede ser muy útil en la disminución de los problemas.
- Mediar en el conflicto entre los vecinos y los jóvenes: en este caso, los actores que se encuentran en conflicto parecen ser los jóvenes que se reúnen en la Plaza y los residentes de los alrededores que los denuncian. A fin de dar una solución más permanente al problema, no basta con la detención de jóvenes infractores. La policía puede colaborar siendo una instancia de diálogo entre ellos. Si los vecinos pueden explicar a los jóvenes cuáles son específicamente las conductas que les desagradan, probablemente descubrirán que no 'todo' lo que los jóvenes

hacen les molesta. Igualmente, los jóvenes podrán entender mejor los reclamos de las demás personas y, también, que hay comportamientos que son riesgosos para ellos mismos.

- Recurrir a otras estrategias de trabajo policial: es posible que en un conflicto como éste, la investigación muestre que el problema real no lo provocan los alumnos del Liceo, sino otras personas que han aprovechado el abandono de la Plaza y/o la presencia de los adolescentes para otras actividades propiamente delictuales, que son las que realmente asustan a los vecinos. De tal manera, la policía debería hacer saber esto a los actores involucrados e implementar estrategias de control para solucionar el problema.



Claves para la atención y prevención de la violencia de género en el servicio de Policía Comunal

Martha Lía Grajales Pineda ¹

Corresponde a la Policía Comunal conocer y actuar en diálogo con la comunidad para atender los problemas de seguridad que enfrentan en el barrio. La violencia contra la mujer es uno de esos problemas, de hecho es la principal causa de denuncia que recibe la Policía Nacional Bolivariana desde su creación. Brindar una atención adecuada pasa por comprender el problema de la violencia y conocer el procedimiento y las demás instituciones del Estado que deben articularse para dar una respuesta efectiva a las mujeres maltratadas. Intentaremos en este artículo, en primer lugar, desmontar algunos mitos relacionados con la violencia contra la mujer que tienen algunos funcionarios y funcionarias de policía, y posteriormente, plantear algunas claves básicas que permitan atender y prevenir correctamente la violencia contra las mujeres por parte del servicio de Policía Comunal.

Analicemos los diferentes tipos de violencia que pueden enfrentar las mujeres en el ámbito de

acción de la Policía Comunal, es decir, el barrio. Allí, las mujeres pueden sufrir violencia por parte de las parejas con quienes conviven, por parte de sus novios, pueden ser víctimas de acoso sexual en el liceo, pueden ser acosadas por un vecino, pueden ser víctimas de abuso sexual, todas estas formas acompañadas o no de violencia psicológica.

Esas diferentes formas de violencia que sufren las mujeres no son hechos casuales, aislados, que se explican en cada caso de forma particular, sino que se trata de un fenómeno sistemático, fundamentado en la construcción histórica de relaciones desiguales de poder, que han considerado a las mujeres inferiores al hombre, y por tanto las han sometido al dominio masculino. Comprender este proceso de construcción social nos permite identificar la violencia contra la mujer como algo estructural en las relaciones que han marcado nuestras sociedades. Para demostrarlo sólo hace falta pensar desde cuándo se consideró que las mujeres eran dignas de estudiar, o de votar, o de ser propietarias y ejercer autónomamente la administración de sus

.....
¹ Abogada, activista de derechos humanos. Coordinadora del Módulo de Derechos Humanos de Cefopol/ UNES

bienes, en contraste con el tiempo en que los hombres han ejercido estos mismos derechos. Pensar, incluso, cómo en la actualidad todavía hay mujeres que no pueden mostrar sus rostros o deben cercenar su clítoris para no ser repudiadas socialmente.

Cualquiera podría decir que esas situaciones son extremas, y que en Venezuela esas cosas no pasan, que incluso las mujeres cada vez logran conquistar mayores espacios de poder en la sociedad. Sin embargo, a pesar de estos evidentes avances no hay que perder de vista las formas de subordinación y violencia que se mantienen, muchas de ellas tan naturalizadas en la vida diaria que nos resultan imperceptibles. Por ejemplo, que el novio pueda prohibirle determinadas prendas de vestir a su novia, revise su teléfono celular, le ordene cuándo debe estar en su casa o con quien puede salir es una expresión del ejercicio de poder sobre la mujer que busca controlarla y que cuando ese control resulta insuficiente puede devenir en episodios de violencia más explícitos como los gritos, los golpes, las amenazas, etc. En el caso de las parejas que conviven, otras formas en que se expresa la relación de subordinación de las mujeres y que también pueden dar lugar a episodios de violencia física tienen que ver con la asignación exclusiva de las tareas domésticas a la mujer, incluso aunque ella, además del trabajo del hogar, ejerza un trabajo en la calle. Es la mujer la responsable de la alimentación, del cuidado de los hijos/hijas, de atender las reuniones del liceo, de llevar al hijo/hija al médico cuando se enferma y en general de garantizar que todo en la casa funcione. Si la comida no está lista ó está fría o fea, si la ropa no está limpia o planchada, si el niño o la niña llora, si la casa está desordenada o sucia, es la mujer quién debe resolver el problema so pena de despertar la ira del “pater familias”.

Comprender el efecto de la violencia en las mujeres y los patrones en que se sustenta nos permitiría también comprender las reacciones, que en muchas ocasiones alimentan los prejuicios que se han construido alrededor de las mujeres maltratadas.

Es común escuchar a las personas, en general, y en particular a funcionarios y funcionarias de policía, juzgar como sinvergüenzas a las mujeres que sufren violencia por no atreverse a denunciar y dejar a su pareja. También se dice que las mujeres usan la ley que las protege frente a las diferentes formas de violencia como un mecanismo para asustar a sus parejas, ó que una vez se va a actuar en contra del agresor salen a defenderlo y entorpecen su judicialización. En el caso de las demás formas de violencia es muy común culpar a la mujer de la violencia de la que es víctima. Por ejemplo, si es víctima de acceso carnal violento se le pregunta a la mujer cómo iba vestida, qué hacía en la calle a esas horas de la noche una mujer decente, si no sería que ella provocó al hombre, etc.

Cuando esto ocurre, las mujeres que han tenido la fuerza para denunciar y sacar a la luz pública la violencia de la que son víctimas sufren una nueva victimización, que en la mayoría de los casos termina desincentivando la denuncia y por tanto obstaculizando su derecho de acceso a la justicia.

Pero, si no es que las mujeres son sinvergüenzas ó que les gusta que les peguen, ¿por qué no dejan a sus parejas y/ó denuncian a los agresores?

Aunque no podemos abarcar aquí las múltiples causas que podrían estar asociadas a la falta de denuncia por parte de las mujeres víctimas de violencia, sí podemos identificar las más comu-

nes con el propósito de comprender el problema y desmontar los prejuicios que se asocian a la falta de denuncia:

- 1.** El maltrato va minando la autoestima de la mujer agredida y genera su inseguridad para enfrentar el problema. La agresión sistemática va debilitando a cualquier ser humano y en el caso de las mujeres les hace creer que no podrán enfrentar solas la vida, que no será posible volver a conseguir otra pareja, se convencen incluso de que son culpables de la situación.
- 2.** Muchas de las mujeres maltratadas dependen económicamente del hombre que las maltrata. Entonces, si además de que tienen el autoestima baja como consecuencia del maltrato, dependen económicamente y como ocurre en la mayoría de los casos, tienen varios hijos/hijas, deciden aguantar los maltratos porque por lo menos de esa manera tienen asegurada una subsistencia mínima. Piensan que si dejan ó denuncian a su pareja que las provee económicamente, de qué van a vivir, a dónde van a ir, en qué podrían trabajar, con quién dejarían a sus hijos/hijas, etc.
- 3.** Los hombres maltratadores no siempre son maltratadores el 100% del tiempo. También tienen momentos cariñosos, de arrepentimiento y de búsqueda de perdón, prometen que van a cambiar, que no volverá a ocurrir, etc.; la mujer cree, por un tiempo, que todo funciona bien, hasta que vuelve a ocurrir
- 4.** La mala atención de los organismos receptores de denuncia, que culpabilizan a la mujer de la situación, le restan importancia, no le prestan la información adecuada ó la asustan frente al procedimiento que se va adelantar e incentivan a que la mujer desista de la denuncia

En ese orden de ideas, si comprendemos que la violencia contra la mujer es un fenómeno estructural y sistemático en nuestras sociedades

y además, hay una multiplicidad de factores que pueden dificultar que tomen la decisión de denunciar, ¿qué puede hacer la Policía Comunal para brindar una atención adecuada al problema y contribuir a su prevención?

Analicemos escenarios en los que pueden presentarse casos de violencia contra la mujer para plantear algunas claves que permitan a los funcionarios y las funcionarias del servicio de Policía Comunal prestar una atención adecuada:

- 1.** La Policía conoce de un caso de violencia contra la mujer que no ha sido denunciado. En ese evento resulta pertinente que el funcionario o la funcionaria de policía intente establecer un diálogo con la víctima, directamente o a través de alguna persona de la comunidad, que le permita a la mujer maltratada conocer las posibilidades que tiene frente a la situación de violencia, los derechos con que cuenta, las casas de abrigo y demás medidas de protección y seguridad de las que podría disponer, así como los órganos de denuncia y atención a los que podría acudir.
- 2.** ¿Qué hacer si la mujer víctima se niega a denunciar y la violencia persiste? De acuerdo con el artículo 70 de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia contra la mujer puede ser denunciada, no sólo por la mujer agredida, sino también por sus parientes, por los Consejos Comunales, las defensorías de los derechos de la mujer ó cualquier otra persona o institución que tuviera conocimiento de los hechos. En tal sentido, el funcionario o la funcionaria de policía podría promover que alguna de estas personas o instituciones, que tengan conocimiento del caso, realicen la denuncia ó realizarla directamente. En este evento es importante tener en cuenta las medidas de protección y de seguridad que deben activarse para evitar poner en un mayor riesgo la vida e integridad de la mujer agredida.

3. Una mujer víctima de violencia solicita ayuda a un funcionario o una funcionaria de policía. En primer lugar, el funcionario o la funcionaria que conozca de los hechos deberá brindar un trato digno y respetuoso a la mujer agredida, asesorarla sobre la importancia de preservar las evidencias, informarla sobre sus derechos y los servicios gubernamentales o no gubernamentales disponibles para su atención y tratamiento. Posteriormente, deberá elaborar un informe con todas las circunstancias manifestadas por la mujer agredida y percibidas por el funcionario o la funcionaria con relación a los hechos, y prestarle apoyo para que se acerque al Centro de Coordinación Policial más cercano para formalizar la denuncia.

4. ¿Qué hacer si una mujer que ha denunciado un hecho de violencia pretende retractarse o intenta justificar al agresor? Como analizamos antes, son múltiples los factores que pueden incidir en que una mujer agredida quiera echar para atrás el proceso iniciado. En estos casos resulta fundamental indagar con la víctima las razones por las que ha cambiado de opinión, de manera que sea posible identificar la causa y así orientarla hacia el servicio gubernamental que resulte pertinente, previa coordinación con la institución responsable.

Es muy importante que en todos los casos, el funcionario o la funcionaria de policía tenga en cuenta las medidas de protección y seguridad que establece el artículo 87 de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para que se tramiten las que resulten necesarias y de esta manera evitar nuevos actos de violencia y proteger a la mujer agredida en su vida e integridad personal.

En términos generales, para que los funcionarios y las funcionarias que integran el servicio de Policía Comunal puedan brindar una atención adecuada a las mujeres víctimas de violencia

resulta necesario, en primer lugar, comprender el problema y las causas estructurales que lo determinan y, en segundo lugar, conocer los procedimientos previstos por la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los servicios gubernamentales y no gubernamentales presentes en el sector, de manera que cuenten con la información necesaria para orientar a la mujer agredida brindándole seguridad y confianza en el procedimiento.

Para ese propósito cada Centro de Coordinación o núcleo Policial debe contar con un directorio de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales que pueden prestar apoyo a las mujeres víctimas de la violencia, especificando por cada una de ellas el servicio que prestan, el lugar y horario de atención.

También deben coordinarse procesos de formación en género, y específicamente sobre la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de manera que los funcionarios y las funcionarias cuenten con información adecuada, y estén sensibilizados para una mayor receptividad y comprensión de las necesidades de las víctimas.

Al establecer contacto con la mujer víctima de violencia es importante que los funcionarios y las funcionarias tengan en cuenta las siguientes recomendaciones generales:

- Seleccionar un lugar adecuado, que permita crear un ambiente de confianza
- Priorizar su atención por encima de otras tareas o personas que estén esperando
- Asegurar la privacidad en la atención, en el testimonio y en el manejo de la

III.IV

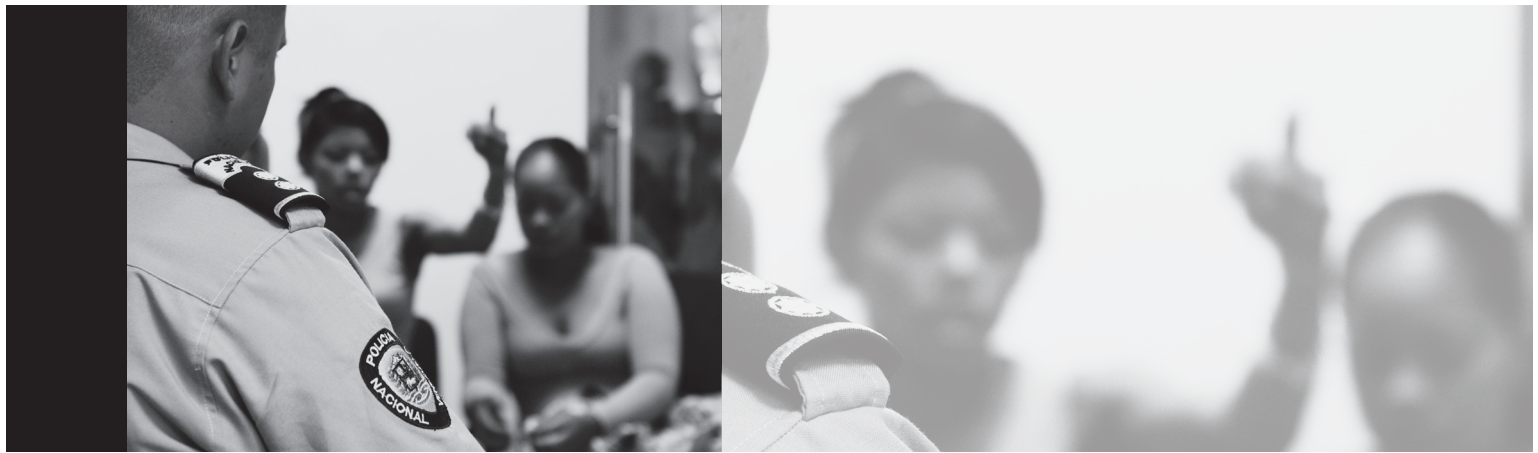
Claves para la atención y prevención de la violencia de género en el servicio de Policía Comunal

información

- Transmitir seguridad
- Confiar en el relato y otorgarle el valor correspondiente
- Ser paciente en la recopilación de la información, tomando en consideración, que no es fácil revivir lo ocurrido
- No forzar en la primera entrevista a la víctima si su estado emocional no se lo permite
- Tener presente y entender que la víctima puede tener sentimientos encontrados
- No emitir sermones, frases, o exclamaciones que hagan sentir culpable o juzgada a la víctima
- Hacer preguntas puntuales y prudentes que vulneren en el menor grado posible su sensibilidad
- Utilizar un lenguaje sencillo
- Observar indicadores directos de violencia tales como heridas, moretones, magulladuras, etc.
- Es importante proporcionar información para que la víctima tenga una correcta comprensión del proceso para la restitución de sus derechos
- Explicar el tipo de ayuda que puede prestar y las limitaciones de las competencias del funcionario o funcionaria de policía que efectúa la orientación
- Expresar en forma sencilla y comprensible la información que le permita a la víctima la realización de los trámites derivados de la denuncia

violencia contra la mujer. De su actuación legítima y proporcionada dependerá el valor de su contribución para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En conclusión, la Policía Comunal, como servicio de policía de proximidad, con conocimiento de la comunidad e interlocución con sus habitantes, debe jugar un papel fundamental en la detección y atención adecuada de los casos de



El reto de la nueva Policía: PARTIR DE LAS BASES DE NUESTRO PUEBLO, PARA SERVIRLES MEJOR

Julio M. Fermín Salazar ¹

+ Introducción

Recientemente, en conversaciones con oficiales que actúan como supervisores del Servicio de Policía Comunal de la Policía Nacional Bolivariana (PNB), se pudo constatar una sospecha: existen debilidades en el trabajo de diagnóstico participativo de las situaciones de seguridad ciudadana en las comunidades donde actúan.

Dos aspectos parecen estar influyendo en este hecho: por una parte, una sobreestimación y/o subestimación de las situaciones problemáticas de seguridad ciudadana. Es decir, los/as oficiales asumen que ya conocen (sobreestiman) las problemáticas y creen que no es necesario aplicar diagnósticos y/o realizar análisis situacionales locales o focalizados con las comunidades en el ámbito de actuación policial a quienes deben llevar (subestiman) el diagnóstico y las soluciones. Por otra parte, los/as oficiales tienden a aplicar censos como sustituto del diagnóstico, en la misma línea de trabajo reali-

zada por ministerios y demás entidades gubernamentales, especialmente, aquellos aplicables para consejos comunales.

Puede que esto confirme la cultura de enfoque poco diferenciado del territorio donde actúan y fomenta el poco conocimiento de la realidad social de las comunidades, lo cual trae consecuencias negativas porque no promueve que se establezcan relaciones motivadas en el conocimiento de la realidad, con las ciudadanas y ciudadanos, ni con las organizaciones comunitarias, además de que mantienen poca coordinación de acciones con otras instituciones del Estado y sus políticas, programas y proyectos. Dicho de otra manera, los cuerpos de policía en su área político territorial todavía tienen mucho por hacer para lograr una inserción social en las comunidades que considere las formas organizativas de las ciudadanas y ciudadanos como fuente de saberes y haceres, así como su carácter de aliados o copartícipes en la ejecución de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el campo de la prevención

1 Profesor de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en el área de Policía Comunal

Retomar los objetivos del Servicio de Policía Comunal

El Servicio de Policía Comunal está llamado a constituir una estrategia para desarrollar una nueva relación entre los Cuerpos de Policía y las comunidades del país, fortaleciendo al mismo tiempo la eficacia policial en la prevención y el control del delito. En tal sentido, uno de los objetivos que señala la Practiguía N° 9 sobre el Servicio de Policía Comunal "GENTE PARA SERVIR", producida por el Consejo General de Policía:

Conocer de la mejor manera los lugares, los actores sociales y las realidades sociales y culturales de la comunidad (art. 48 LOSPCPNB), con la finalidad de obtener los elementos necesarios para la elaboración de diagnósticos participativos y la ejecución de planes y proyectos de seguridad.

En tal sentido, está ocurriendo que los/as oficiales de la PNB y también los/as discentes en el aula (Centro de Formación Policial - Universidad Nacional Experimental de la Seguridad) confunden la recolección de datos e informaciones con el diagnóstico. En la visita al Núcleo de Policía Comunal Sucre de la PNB, al solicitar información sobre los instrumentos aplicados por el Servicio, nos suministraron planillas que sirven para censar a la población de las comunidades donde actúan. En las actividades de vinculación comunitaria realizadas en UNES-CEFOPOL como parte del reentrenamiento de los policías que migran a la PNB, los/as discentes también tuvieron la tendencia a asumir que la aplicación de instrumentos de recolección de información tales como encuestas o entrevistas ya proporcionaban un diagnóstico de la situación de seguridad ciudadana en los sectores o segmentos de la población contactados.

¿Cómo actuar preventivamente sobre las causas y consecuencias del delito, de la violencia y la inseguridad sin un conocimiento previo de las comunidades que serán el ámbito de actuación policial?

¿Cómo fortalecer los vínculos entre los Cuerpos de Policía y las Comunidades sin lograr la participación de éstas en la generación de estos conocimientos? (Art. 48 Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional - LOSPCPN).

En tal sentido, es necesario reforzar el rol de los funcionarios y funcionarias del Servicio de Policía Comunal de la PNB en cuanto a diagnosticar de manera participativa la situación de seguridad ciudadana en la comunidad, especialmente, en materia de delitos, faltas e infracciones; sus causas y consecuencias.

Es necesario insistir en que la PNB debe contribuir a la autorregulación de la comunidad para controlar y prevenir situaciones que generen inseguridad y violencia o que constituyan amenazas, vulnerabilidad y riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (art. 55 de la Constitución). En consonancia con el mandato de policía definido en el Art.5 de la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPOL) y los principios de universalidad e igualdad y participación ciudadana, Arts. 13 y 16 de la LOSPCPNB

Y en todo caso, si no está a su alcance dar respuesta a determinada situación, la PNB debe servir de enlace entre la comunidad y las instituciones del gobierno nacional, estatal y/o municipal, según su ámbito de competencia, para dar respuesta a las necesidades y realidades que se presenten.

III.V

El reto de la nueva Policía:
PARTIR DE LAS BASES DE NUESTRO
PUEBLO, PARA SERVIRLES MEJOR

Algunos obstáculos a considerar.

En la experiencia docente desarrollada en UNES-CEFOPOL las actividades de vinculación comunitaria han sido muy potentes para lograr la sensibilización de los/as futuros/as oficiales y la promoción de su nuevo rol en la nueva PNB. Sin embargo, advertimos que afloraron sentimientos naturales relacionados con el asistencialismo y el liderazgo paternalista.

En tal sentido, vale reiterar que los funcionarios y funcionarias del Servicio de Policía Comunal deben evitar el cumplimiento ordinario o cotidiano de funciones de prevención tales como dictar charlas sobre

drogas, organizar brigadas juveniles, etc. Solo excepcionalmente, y como táctica orientada a ganar confianza, la Policía puede desarrollar labores de este tipo (Gente para Servir. Practiguía sobre Servicio de Policía Comunal, abril 2010).

Los funcionarios y funcionarias del Servicio de Policía Comunal tampoco deben sustituir a la comunidad en su relación con otras instituciones del Estado responsables de brindar servicios públicos y garantizar los derechos sociales a la población. Solo excepcionalmente, y como táctica orientada a ganar confianza, la Policía puede desarrollar labores de este tipo. (Gente para Servir. Practiguía sobre Servicio de Policía Comunal, abril 2010).

+ La proximidad con la comunidad en el desarrollo participativo de diagnósticos.

El diagnóstico “Comprende un conjunto de actividades grupales y participativas, a través de las cuales se busca e incentiva a los propios vecinos de una comunidad, a que definan sus necesidades sentidas o aquellos aspectos de su vida que se encuentren en situación de carencia o que sientan como insatisfechos e inaceptables”.

Este enfoque del diagnóstico supone un paso previo: crear condiciones previas donde los/as oficiales que prestan el Servicio de Policía Comunal tengan un área común de comunicación, diálogo y comprensión de la comunidad. Y he aquí lo que debe conseguirse de inmediato con la proximidad: crear estas condiciones.

¿Cómo pasar a una etapa de recolección de información y el posterior análisis y elaboración de diagnóstico sin superar la barrera de la confianza? ¿Cómo demostrar la utilidad de estas herramientas sin haber superado temores,

historias negativas previas y una oferta de futuro discursiva?

El objetivo del diagnóstico es detectar y sistematizar necesidades o problemas sociales de la comunidad, susceptibles de ser solucionados, así como los recursos con los que cuentan, con la finalidad de superarlos mediante la ejecución de futuros proyectos sociales, en consulta y con participación de la comunidad. Al final de este proceso el resultado o producto esperado es uno o más proyectos de seguridad ciudadana que nos permitan también la acción integral de los aspirantes a partir de los conocimientos y habilidades adquiridas en el proceso formativo. Este proyecto estará orientado claramente a trabajar en las respuestas a las problemáticas de seguridad ciudadana en la comunidad.

Este aspecto es sumamente importante, la convocatoria a la comunidad para realizar diagnóstico

incluye una promesa básica: habrá uno o más resultados. Habrá una o más respuestas a las problemáticas.

Proximidad y participación.

La proximidad debe ir de la mano con la promoción de la participación, midiendo los pasos para evitar la sobreexposición del liderazgo que evidentemente poseen los/as oficiales cuando promueven los procesos de diagnósticos.

Ahora bien, los voceros y las voceras comunitarios tampoco son analfabetos en materia de diagnósticos sociales comunitarios. Muchos años de experiencia con organismos gubernamentales que impulsan políticas y programas sociales, les ha permitido curtirse en diversas actividades de autoconocimiento de sus realidades. De ahí la importancia de tomar en cuenta esa historia.

A continuación algunas claves para trabajar un diagnóstico social comunitario.

1. Recopilación de información sobre la comunidad: Cabe recordar que ya hay bastante información en la comunidad que conviene no repetir su búsqueda y que los propios Consejos Comunales u otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales ya poseen. ¿Dónde concentrarse entonces? Pues en aquella información necesaria sobre la seguridad ciudadana que incluya tanto problemáticas como iniciativas a favor de la misma. A los/as oficiales les conviene evitar asumir un rol de “investigador” u “observador”, por el contrario, debe asumirse como parte de la comunidad quienes entre todos van a construir el diagnóstico y para ello necesitan información.

2. Identificación de actores sociales relevantes: Los/as oficiales que prestan el Servicio de Policía Comunal están altamente motivados por el humanismo y la voca-

ción de servicio. Sin embargo, conviene superar (siendo fundamental) el contacto de tipo amigable y familiar con los/as ciudadanos/as. Es decir, es necesario construir un mapa de actores con los roles que tienen determinados personajes o entidades en el desenvolvimiento del microcosmos que es cada comunidad, especialmente, en materia de seguridad ciudadana. ¿Quiénes favorecen la seguridad ciudadana? ¿Quiénes la obstaculizan? ¿Quiénes son indiferentes?

3. Realización de reuniones de trabajo con actores relevantes y miembros de la comunidad. Repetimos. Los/as oficiales no son “investigadores” u “observadores” que libreta en mano se ocupan de “conocer” lo que ocurre en la comunidad en materia de seguridad ciudadana. Es necesario aprovechen su “carisma”, “carácter” o cualquier que otro rasgo de liderazgo para motivar a la participación, haciendo uso de técnicas que invitan al diálogo, la conversación respetuosa, la toma de decisiones colectivas que permiten un ritmo de trabajo que permite avances significativos del colectivo social que hace el diagnóstico.

4. No basta con una lista de problemas: hay que favorecer la identificación de problemas redactados de manera que ilustren la situación. Una herramienta inmediata de promoción de la participación es que los/as participantes de las asambleas decidan mediante el debate, la jerarquización de los mismos. Es fundamental lograr un consenso con los/as voceros/as sobre los criterios aplicables a los problemas para determinar valoraciones que permitan seleccionar aquellos de mayor impacto cuantitativo y cualitativo.

Pero lo más importante es no conformarse con un listado de problemas y “soluciones”. Es necesario profundizar en las causas y consecuencias que permitan explicar más y mejor la naturaleza o generación de la situación objeto de análisis. Incluso, puede que todavía sea necesario buscar más información, aplicar instrumentos para reco-

lectarla, procesarla y volver a analizarla. En este sentido, podemos hablar de un ciclo sin fin, que permite entonces un análisis situacional permanente de la situación de seguridad.

Al final, es necesario el Informe del Diagnóstico: un informe que ya es obra de todos y todas y que debe contener una caracterización general de la localidad (incorpora toda la información recolectada; los principales problemas identificados producto del análisis de la información recogida y de las jornadas de trabajo realizadas con los integrantes de la comunidad; las causas y consecuencias de los problemas detectados; y finalmente, las alternativas de solución.

Algunos aspectos a tener en cuenta en el diagnóstico comunal de seguridad ciudadana son:

- Nivel de organización y funcionamiento de los Comités de Prevención y Seguridad en los Consejos Comunales de atención. Líderes comunitarios. Personas con mayor prestigio y autoridad en la comunidad.
- Relación de todas las instituciones estatales, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, misiones sociales y proyec-

tos comunitarios que inciden en el área de atención. Agencias de protección que prestan servicio en el área.

- Zonas que por sus características pueden ser empleadas por la delincuencia para cometer hechos delictivos: caminos, áreas de escasa iluminación, bares, cervecerías, parques, centros recreativos, lugares de concentración de personas, instalaciones desprovistas de medidas de seguridad y protección, etc.
- Causas y condiciones que facilitan la ocurrencia de delitos como: inexistencia de servicios básicos, desempleo, deserción escolar, alcoholismo, entre otras. Problemáticas que afectan el orden y la tranquilidad en el territorio. Factores de riesgo para la ocurrencia de catástrofes.



El diseño de proyectos. Monitoreo y evaluación de la ejecución

Los proyectos de seguridad ciudadana son consecuencia casi inmediata del trabajo realizado con el diagnóstico. Sin embargo, es necesario insistir en que un buen proyecto será el producto de un buen análisis. Si se trabaja lo suficiente en el análisis del problema, mediante técnicas como el árbol del problema, entonces el resto de los elementos del proyecto se generan con relativa facilidad.

Aunque podría pensarse que el diseño de proyectos puede corresponder a niveles de supervisión del Servicio de Policía Comunal, conviene que los/as oficiales que prestan el servicio manejen mínimamente el concepto de plan de acción para cualquier nivel de actuación policial comunitaria. A continuación los aspectos más importantes a concretar en un plan comunal de seguridad ciudadana:

PROBLEMA	INDICADORES	ACTORES INVOLUCRADOS	OBJETIVOS	METAS	ACTIVIDADES	TIEMPO	RESPONSABLES	RECURSOS
Aquí colocamos el enunciado del problema del cual hicimos un árbol explicativo.	Es lo que indica que el problema existe. Para ello utilizamos las consecuencias elaboradas en el árbol de problema, sustentando con datos numéricos cada consecuencia. Para ello es recomendable utilizar fuentes de información (censos, registros civiles, otros)	(Quiénes): Es decir, quienes son todas las personas o instituciones involucradas en el problema, bien las afectadas, generadoras del problema y las que pueden aportar para su solución.	(Para qué): aquí nos referimos a los medios es decir, a las causas del problema, pasadas a positivo, lo que implica las acciones necesarias para acabar o disminuir el problema.	(Cuánto): es decir expresamos cuantitativamente que esperamos lograr con cada objetivo.	(Cómo lo realizaré): es decir, cuáles van a ser las actividades necesarias para lograr las metas planteadas. Cada meta requiere de una o más actividades.	(En qué momento) refiere al lapso de tiempo que va a durar cada actividad. Se recomienda establecer fechas.	(Quiénes); se refiere, a las personas que se van a ser responsables para que se cumpla cada actividad.	(Que necesitamos): es decir, cuales son los recursos económicos materiales y humanos necesarios para cumplir con cada una de las actividades.

Documento del proyecto:

Así como en el diagnóstico, en el Proyecto también es importante elaborar un Documento que deben manejar los/as oficiales independientemente que no sean los responsables máximos del mismo, el cual puede contener al menos los siguientes ítems:

- Identificación del equipo ejecutor.
- Resumen del proyecto.
- Antecedentes. Presentación del problema.
- Descripción de los elementos de proyecto.
- Cronograma o plan de trabajo.
- Presupuesto.
- Comentarios sobre la viabilidad política, organizativa, técnica y económica.
- Anexos

El monitoreo y evaluación, elementos para la rendición de cuentas.

Después de generar los debates y el proceso de construcción participativa tanto del diagnóstico como de el (los) proyecto(s) comunal (es) de seguridad ciudadana, el mecanismo básico de comunicación de los/as oficiales del Servicio de Policía Comunal con la comunidad será una apropiada rendición de cuentas. Entendiendo

por adecuada: que sea oportuna y puntual en el día a día, pero también como parte del ciclo que permita marcar etapas en un proceso.

En tal sentido, los/as oficiales han de incorporar a sus actuaciones el hábito de elaborar informes de gestión. El informe de gestión es un documento mediante el cual el Servicio de Policía Comunal presenta los productos y resultados logrados durante un período. El informe tiene como objetivos:

- Brindar información acerca de los avances logrados en la solución de problemas y en el mejoramiento de la situación analizada.
- Destacar el cumplimiento de los compromisos y retos asumidos
- Propiciar un balance entre los recursos disponibles y el nivel de desempeño logrado
- Proveer el soporte para la rendición de cuentas a la comunidad

El informe de gestión debe estar dirigido a la comunidad y sus organizaciones comunitarias (consejos comunales, escuelas, productores, comerciantes, Comités de trabajo, ONG, y otras); a las instancias de gobierno municipal, estatal y/o

nacional y los organismos de control del Cuerpo de Policía, ya que de alguna manera constituye una herramienta para la evaluación interna y eterna del Servicio.

Rendición de cuentas a la comunidad

Cuando el informe de gestión está dirigido a la comunidad se está realizando un ejercicio de rendición de cuentas; entendiendo esta última como la obligación que tiene un gobernante de informar a sus gobernados sobre los logros de su gestión y a el uso de los recursos para alcanzarlos. ¿Por qué realizar una rendición de cuentas a la comunidad?

Además del aspecto básico de informar a la comunidad sobre los logros alcanzados por la gestión del Servicio de Policía Comunal, la rendición de cuentas cierra el ciclo iniciado con los primeros pasos de la proximidad. Es decir, al principio los/as oficiales del Servicio de Policía Comunal se acercan a la comunidad para conocer juntos la situación de la seguridad ciudadana. Siguen trabajando juntos en el análisis y diagnóstico de estas situaciones y posteriormente se atreven a diseñar soluciones a través de proyectos y planes de acción. Pues, al final del proceso está la evaluación de dichos planes y proyectos. La capacidad para presentar resultados, reconocer logros, dificultades y aprendizajes permitirá crear un vínculo mayor entre el Cuerpo de Policía y la ciudadanía, ya que será una manera también de compartir responsabilidades entre el Cuerpo de Policía y la ciudadanía, en torno a objetivos estratégicos del Servicio de Policía Comunal.

Un esquema propuesto para el Informe de rendición de cuentas es el siguiente:

- Introducción
- Capítulo 1. Productos y resultados

obtenidos por cada proyecto ejecutado

- Capítulo 2. Informe financiero. Se explica el monto de los recursos y su origen; estado de endeudamiento y luego la distribución de los recursos.
- Capítulo 3. Programas y proyectos en ejecución.

El producto y el proceso:

Si bien es clave la presentación de un informe de gestión sencillo, fácil de entender, con imágenes sobre los productos y resultados obtenidos, donde es deseable la incorporación de mapas temáticos, cuadros o tablas resumen de temas, de imágenes y gráficos, que faciliten la interpretación de la información: también los que se destaquen las acciones, productos y resultados obtenidos para los diferentes sectores de los núcleos del Servicio de Policía Comunal, sectores y grupos de edad, con especial referencia a la población vulnerable. Será igualmente importante el acto de presentación. No sólo importan los contenidos, sino cómo se transmiten o comunican. La rendición de cuentas habrá de convertirse en un acto pedagógico para todos y todas.

En un evento convocado para tales fines es fundamental considerar que:

- Existen diferentes maneras de reunir a la comunidad para realizar la presentación de logros; entre ellas, se recomiendan las mesas de trabajo.
- Se pueden utilizar diferentes medios de comunicación para presentar la información: documento escrito entregado a los líderes comunitarios, incluir el informe en una página de internet que permita la consulta masiva del mismo, elaborar folletos síntesis y

distribuirlo entre los miembros de la comunidad, difundirlo por la emisora comunitaria local, periódicos, gacetas y/o canal regional.

- Conviene realizar sesiones de corta duración para mantener el interés en la presentación
- Se recomienda escuchar el punto de vista de los participantes para propiciar la construcción de una visión compartida sobre la situación actual y los retos

futuros del Servicio de Policía Comunal y la definición de compromisos de las partes para su logro.

- Se necesita definir con la comunidad la periodicidad para la realización de nuevos ejercicios de rendición de cuentas.
- Se debe realizar una convocatoria general y con la debida antelación, por un medio masivo de comunicación (radio, prensa, canal regional u otros)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

Ley del Estatuto de la Función Policial.

Resolución sobre Normas sobre Rendición de Cuentas en los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político-territoriales.

Estándar de Servicio de Policía Comunal. Consejo General de Policía, Caracas 2009.

Colección Baquía. Reglas mínimas de estandarización para los cuerpos policiales. 9. gente para servir. Practiguía sobre Servicio de Policía Comunal. Caracas, abril de 2010. Primera edición. Producción: Consejo General de Policía.

Policiamiento Comunitario. Cuestiones y prácticas a través del mundo. Jerome H. Skolnick & David H. Bayley. Ford Foundation. Núcleo Estudios da Violencia USP. Série Polícia y Sociedade 6. Editora da Universidade de Sao Paulo. 2006

The Challenge of Community Policing. Probando las promesas. Denis P. Rosenbaun. Editor. SAGE Publications. 1994

Castilla, M. (2004) "Guía para la preparación de informes de gestión". Preparado para la Federación Colombiana de Municipios, Bogotá

III.V

El reto de la nueva Policía:
PARTIR DE LAS BASES DE NUESTRO
PUEBLO, PARA SERVIRLES MEJOR

CAPÍTULO III
TEMAS FUNDAMENTALES:
COORDENADAS PARA AVANZAR



El conflicto: **RESOLUCIÓN PACÍFICA E INTERVENCIÓN EN CRISIS A CARGO DE LA POLICÍA**¹

Geraly Ramírez ²

+ Introducción

La protección de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza o riesgo de su integridad física, sus propiedades o el disfrute de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, es el objeto de la seguridad ciudadana; dicha función es regida por el Estado a través de los órganos de seguridad. Ello plantea la actuación de los distintos cuerpos y dependencias públicas en aras de mantener la paz social y velar por el bienestar de la colectividad, lo que implica entre otras cosas la intervención policial en los distintos momentos de un mismo proceso: conflicto- crisis, para evitar la escalada del conflicto y consecuencias dañinas para las partes o el colectivo en general y ante la explosión o crisis (bien sea derivada de conflictos interpersonales como las peleas o disputas; o bien por efecto de fenómenos naturales o accidentales por ejemplo muerte de familiares, accidentes automovilísticos, tragedias naturales...).

En tal sentido el nuevo modelo de Policía propone que el rol del funcionario policial sea más cercano a las comunidades, menos represivo. El policía como negociador, mediador, conciliador, y árbitro calificado para gestionar las relaciones entre los miembros de una comunidad o colectivo, en el marco de la legalidad y a fin del establecimiento de relaciones pacíficas y el mantenimiento del orden social, así como la protección de todas las personas: su vida e integridad, tanto más en caso de vulnerabilidad derivada de cualquier emergencia o ante casos de violencia o agresiones como mecanismo para resolver disputas (ver Ley del Estatuto de la Función Policial, 2009). Todo lo cual, se traduzca en la capacitación y profesionalización de los funcionarios en materia de resolución de conflictos e intervención en crisis y su efectivo abordaje, y con más amplio espectro conlleve al desarrollo y consecución de políticas con bajas dosis de coacción y en la integración en un mismo órgano de diferentes competencias (relacionadas con la criminalidad) y diverso grado de especialización en la ejecución de sus funciones y respecto a la integración, colaboración y contraloría entre el control social formal y la ciudadanía.

1 Agradecimiento muy especial al profesor Luis Gerardo Gabaldón por los comentarios y aportes al presente texto.

2 Profesora Escuela de Criminología. Universidad De Los Andes, Mérida. Venezuela.



Acerca del conflicto y de cuándo éste llega al límite: la crisis

El conflicto implica y lleva consigo las nociones de problema, cuestión, materia de discusión, combate, lucha, pelea, suele referirse también a enfrentamientos armados, apuros, o bien una situación desgraciada y de difícil salida, o siguiendo a Dahrendorf: es un hecho universal y necesario que se resuelve en el cambio social. Obsérvese que las denominaciones consideran una noción de conflicto vinculada a la violencia o bien acepciones negativas que sugieren la necesidad de evitar el conflicto. Sin embargo, pensando el conflicto sólo como problema o asunto de divergencias que resolver, se concibe una visión natural y necesaria, útil; más como una oportunidad de mejoramiento, que dista mucho de la violencia. Todo ello en el entendido que el conflicto aparece como un componente natural en las relaciones y sociedades humanas y como elemento fundamental para el desarrollo y evolución de los sistemas. En un día común de nuestras vidas nos encontramos con muchos conflictos, muchas veces somos parte de ellos, otras veces testigos o espectadores o también nos enteramos de los conflictos a través de mecanismos de divulgación (por ejemplo en medios masivos de comunicación). El conflicto es una situación en la que las personas o grupos sociales buscan o persiguen metas opuestas o afirman valores antagónicos. Es necesario entender que el conflicto es fundamental al ser humano, ya que está presente donde hay vida, es un fenómeno multidimensional, indispensable para el crecimiento y desarrollo del individuo y de la sociedad, por tanto no puede considerarse o limitarse como sinónimo de agresión y/o violencia.

El quid del conflicto no se encuentra en éste ni en la raíz de la discrepancia, sino en las creencias y costumbres de las personas; surge cuando se in-

tenta aplicar modelos y sistemas de creencias en todas partes y sin considerar a los otros y a opciones diversas o distintas a las propias. Ahora bien, la instauración del conflicto no es cerrada, absoluta ni definitiva, depende de variables más o menos generales que ayudan a ver la situación completa en perspectiva, entre éstas se pueden destacar:

- i) Las características de las parte enfrentadas (valores, aspiraciones, objetivos y actitudes).
- ii) Las relaciones mutuas anteriores (evolución de las actitudes de las partes en conflicto).
- iii) La naturaleza del problema que originó el conflicto.
- iv) El ambiente social en el que se desarrolla.
- v) La estrategia y tácticas empleadas.
- vi) Las consecuencias del conflicto en cada parte.

Ajustando las variables del conflicto podría decirse que los elementos que intervienen son tres: personas, procesos y el problema o diferencias (esto incluye la valoración que las personas hacen sobre el desacuerdo y las alternativas de solución que proponen). Así pues, derivado de la comprensión sistémica de los conflictos, su resolución pasa, independientemente del mecanismo utilizado, por algunas premisas básicas, a saber: **1.** Identificación clara y explícita del desacuerdo, reconocimiento del conflicto en cuanto tal por las partes involucradas. **2.** Definición concreta del problema, minimizando, y racionalizando los elementos accesorios, tales como las emociones, que pudieran obnubilar a las partes y generar nuevos conflictos. Es primordial entender la causalidad del conflicto y las variables que inciden en la situación, digamos,

describir lo que sucede. **3.** Determinación de la necesidad de salir del conflicto y las acciones a seguir para ello (varía de acuerdo al medio o estrategia aplicado para la resolución). Explorar y explicar las diversas alternativas de solución. **4.** Elección de la forma de proceder: la puesta en práctica de los acuerdos, lo cual debe pasar por el respeto y consideración de los intereses, necesidades y bienestar de las partes. El compromiso con el mejoramiento de la situación es esencial. **5.** Evaluación de los resultados, rectificar si fuese necesario. Racionalizar, concienciar, internalizar (aprehender) la evolución y/o proceso de la situación conflictiva y su desenlace como enseñanza para la vida diaria y pensada en búsqueda de la madurez individual y grupal.

Siguiendo estas pautas fundamentales y de acuerdo a las necesidades puntuales de la situación se reconocen entre los medios de resolución de conflicto por lo menos los siguientes: la negociación, la mediación, el arbitraje y la conciliación. Estas formas de intervención suelen denominarse como *medios alternativos y no violentos de resolver conflictos*, bien por que no sean las actitudes competitivas ni violentas, bien por que se entienden como alternativas al sistema penal y/o judicial. Se trata, entonces, de encontrar maneras creativas y participativas de resolver los conflictos sin llegar a la violencia entre personas, grupos o comunidades; a través de una decisión o acuerdo al que se llega por la vía del diálogo y que proviene de las partes en sí mismas en base a su realidad, particularidad del conflicto y contexto en el que se desarrolla. Los medios alternativos llevan intrínsecamente la idea de prevenir problemas o consecuencias graves (violentas, que dañen permanentemente las relaciones o a sus partícipes) y pasan por el diálogo efectivo, entendido como en intercambio pacífico entre personas, grupos y fuerzas presentes en la sociedad con miras a una solución. Para que se es-

tablezca el diálogo es necesaria la confianza en el otro, la capacidad de ser razonables y la capacidad de escuchar activa y respetuosamente los planteamientos de la otra parte involucrada, con la finalidad de entender su posición y buscar el mayor bien posible para todas las partes.

Es menester pues señalar que el conflicto en cuanto tal es un proceso no un momento puntual (el violento o radical), se basa en la contraposición y tiene su origen generalmente en necesidades (biológicas, afectivas, económicas, ideológicas...) no satisfechas. Surge el problema y se van añadiendo dificultades de comunicación, malentendidos, desconfianza, temores, frustración; en un momento dado todo ello se agrava e incrementa, toca un umbral, que es lo que denominamos **crisis** y dónde se percibe la necesidad real y urgente de solucionar la situación. Vale decir que las crisis pudieran incluir eventos de muy diversa naturaleza y características: desde conflictos personales e interpersonales (y sus consecuencias) en etapas cumbres hasta los sucesos o fenómenos inesperados y sorpresivos (se trate de la muerte de un familiar cercano de manera intempestiva, alguna riña vecinal fuera de control, accidente automovilístico, violación, asalto violento o cualquier otro delito contra la persona).

La crisis es "un estado temporal de trastorno y desorganización, caracterizado principalmente por una incapacidad del individuo para manejar situaciones particulares utilizando métodos acostumbrados para la solución de problemas y por el potencial para obtener un resultado radicalmente positivo o negativo." (Slaikeu, 1996: pág. 16). Más aún, si se revisan las raíces semánticas (y etimológicas) de la palabra crisis se observa que desde el griego denota decisión, discernimiento y un momento crucial en el que

hay que hacer un cambio para mejorar o para empeorar. La expresión inglesa denota también decisión y en chino, crisis -weiji- se refiere a dos componentes: *peligro* y *oportunidad*, que se presentan al mismo tiempo. Tal como ocurre sobre la idea conflicto, respecto a la crisis es necesario entender que ésta es frecuente y natural, por lo menos una vez en el transcurso de la vida adulta reconocemos estar en medio de una crisis o haberla superado; en otros casos, simplemente no se asume de manera tal, sino que se minimiza atendiendo sólo a la condición que dio origen a la crisis, digamos respondiendo a la urgencia.

Como preludeo a las ocasiones de crisis pudiera presentarse una gran desorganización emocional, perturbación y un colapso en las estrategias previas de enfrentamiento y las crisis que son desencadenadas por un suceso y están limitadas en tiempo (no suele ser una situación persistente, ni a muy largo plazo) vienen a agravar la situación general. La resolución final de la crisis depende de varios elementos que van desde el propio evento que desencadena la situación, los

recursos personales del individuo del individuo (fuerza del yo, experiencias anteriores, estabilidad emocional, entre otros) y los recursos sociales de la persona (apoyo y asistencia de otros significantes, o agentes externos). En tal sentido, los modelos para la intervención en crisis prevén dos enfoques fundamentales, a saber la intervención inicial o primera, asociada con los servicios médicos y de emergencia, fundamentales en los momentos más álgidos y sensibles para el individuo puesto que su yo se encuentra desarticulado y en ocasiones desprotegido de las barreras psicológicas y, por otro lado la atención posterior o terapia para crisis. Así, es fundamental la comprensión de la importancia que tienen los prestadores de servicios en la intervención en crisis, ello incluye a: guiatra religiosa/espiritual o clero, abogados y asesores legales, a la policía, enfermeras y otros profesionales de la salud, en salas de urgencia de los hospitales, intervención en crisis aplicada a individuos con enfermedad mental grave y persistentes, intervención por teléfono, en las escuelas o en el trabajo.

+ Sobre la actuación policial

La policía como institución responde y debe atender situaciones que atenten contra el orden público (proclives a convertirse en tipos penales) o delitos en cuanto tal. En ambos casos se trata de situaciones problemáticas (véase al comienzo del texto las premisas para abordar los conflictos) donde puede estar en juego y en riesgo la integridad, vida o propiedades de uno o varios individuos. En tal caso, la labor del funcionario policial en el manejo de sucesos y personas difíciles y en crisis es de gran relevancia en los niveles: **1.** personal (atención directa y adecuada al ciudadano que permita y contribuya a superar la situación traumática), **2.** comunitario, puesto

que los conflictos tienen un proceso evolutivo propio que puede ser tratado para minimizar las consecuencias negativas para individuos y entorno –familiar, social- a través por ejemplo de mecanismos de mediación o conciliación. Y **3.** en términos macro-estructurales, desde la perspectiva del sistema judicial, dado que es bien sabido que en nuestros países son comunes y considerables los problemas en relación con el retardo judicial, el acceso a la justicia, la celeridad y la igualdad de oportunidades en dicho sistema, entre otros. Así, se han propuesto alternativas para abordar los conflictos (que implican subyacentemente situaciones de crisis) a fin de

III.VI

El conflicto:
RESOLUCIÓN PACÍFICA E
INTERVENCIÓN EN CRISIS A CARGO
DE LA POLICÍA

evitar que el conflicto escale y se agrave o que toque otras áreas como el sistema jurídico penal y congestione con casos que se pueden manejar a través de otras instancias, como por ejemplo: jueces de paz, mediadores comunitarios, policía comunal, y diversas actuaciones de los cuerpos policiales y de control social formal, para lo cual es imprescindible formar adecuadamente al funcionario y dotarlo de herramientas que permitan abordar las crisis de manera eficiente y permitan al unísono mantener su equilibrio emocional. Entre las herramientas a considerar dentro de la formación profesional, junto con las estrategias de resolución de conflictos según las particularidades y necesidades del caso, se encuentra lo referido a los **Primeros auxilios psicológicos a cargo de los policías:**

- Planteamiento de la escena
- Realización del contacto psicológico
- Demostración de comprensión y empatía
- Ejemplificación de comportamiento de calma
- Tranquilización
- Conversación para animar
- Uso de la distracción
- Utilización del humor
- Repetir y vociferar
- Utilización de la coerción física
- Solicitar ayuda a otro (s) que le resulten confiables al ciudadano

En el modelo de atención de primeros auxilios es de gran importancia la evaluación de cuáles conflictos requieren atención inmediata y cuáles se pueden posponer, los criterios diferenciales implican: **a.** Riesgo de mortalidad (alto o bajo). **b.** Si el ciudadano es capaz de cuidarse a sí mismo. **c.** Evaluar y actuar en consecuencia sobre sí se ha cometido un hecho delictivo o no. De esta manera, para recabar la informa-

ción pertinente los oficiales pueden incluir: preguntas abiertas, escuchar, preguntas cerradas, replantear el contenido (parafrasear), reflexión sobre los sentimientos, desatención selectiva y uso del silencio, estimulación y uso de preposiciones específicas e implícitas, revelación acerca de uno mismo y uso de la proximidad, confrontación, exigencia, exploración de posibles soluciones, realización de acción concreta, mediación, negociación, orientación, seguimiento.

Posterior a una situación de crisis, y cuando se haya logrado estabilizar a los individuos involucrados, se debe asistir a las víctimas, si las hubiere (ver artículo 82 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana), con asistencia material, legal, médica, apoyo psicológico y social adecuado, y de allí en adelante se puede pensar en abordar las consecuencias o complicaciones que se deriven a fin de evitar o manejar conflictos (latentes, presentes o futuros).

En el marco de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, en base al carácter civil y profesional que tiene el servicio de Policía y a los principios rectores establecidos, la capacitación en materia de Resolución pacífica de Conflictos (ver art. 4 numeral 5 y art. 34 numeral 9) y la Intervención en Crisis (art. 34 numerales 2, 11, y 14; art. 82) implica en términos de actuación policial los **principios** de:

- **Celeridad:** respuesta inmediata, oportuna, necesaria e inmediata para proteger a las personas y a las comunidades, frente a situaciones que constituyan amenazas, vulnerabilidad, riesgo o daño. Establecido está que los conflictos y las crisis sin abordaje

adecuado pueden derivar en acciones delictivas (en la forma de delitos contra la persona sobre todo). (Artículo 8)

- **Información y eficiencia:** al informar e intercambiar información veraz, eficiente, imparcial, y oportunamente a las comunidades, consejos comunales y organizaciones comunitarias se procuran mecanismos de cercanía (ver Art. 48 de la referida Ley) y apoyo mutuo, lo que representa una oportunidad para avanzar en planes conjuntos de desarrollo orientados al bienestar colectivo. (Artículo 9 y 10)
- **Principio de participación ciudadana:** Lo anterior, llevado a conflictos colectivos, pudiera llevarse a cabo a través de proyectos mancomunados de acción social y participativa, donde se ejercite el poder ciudadano y se trabaje en las problemáticas de la comunidad (a través de la forma de mesas técnicas y proyectos de ejecución que se elaboran en base a las necesidades concretas de cada comunidad) y expresamente en el control y mejoramiento del servicio de policía. Aprovechando y maximizando en todo el proceso el talento humano de los funcionarios policiales y de los miembros de la comunidad; todo ello con atención a los valores de la solidaridad, el humanismo y en los principios de la democracia participativa, corresponsable y protagónica (véase el artículos 10, 16, 78, 79 y 81)
- **Respeto a los derechos humanos:** (Artículo 12) En toda ocasión desde la más compleja a la más sencilla el funcionario policial actuará con apego estricto al respeto de los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y de la República Bolivariana de Venezuela,

suscritos y ratificados por la República.

Por su parte, en relación con el Servicio de Policía Comunal la Ley establece (artículos 47 y 48) que el servicio de policía es profesional, preventivo, proactivo, permanente, de proximidad comprometido con la identidad, valores, cultura propia de cada comunidad, vale decir atendiendo a los requerimientos de cada comunidad, a partir de procedimientos de proximidad a la comunidad, que faciliten el conocimiento óptimo del área y la comunicación e interacción de sus habitantes e instituciones locales; todo lo cual orientado a garantizar y asegurar la paz social, la convivencia, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de la ley.

Para finalizar, a fin de generar una reflexión vinculada al presente tema, es pertinente mencionar que los cuerpos de policía funcionan en base a criterios de complejidad, intensidad, especificidad y territorialidad de allí que se determina su nivel de actuación, por lo que a mayor intensidad intervendrá un cuerpo de policía con más recursos materiales, tecnológicos, humano o de fuerza (cuerpos de policía nacional, estatal, municipal o comunal) como expresara Gabaldón a propósito de la dimensión territorial de la seguridad ciudadana: pareciera un contrasentido hablar de policía comunitaria o redes locales puesto que resultarían totalmente ineficientes ante casos de delincuencia organizada, sofisticada y transnacional (Gabaldón, 2007: pág. 6). Así pues, para actuar con los esquemas que se han propuesto para la resolución de conflicto y la intervención en crisis queda claro se requieren pocos recursos materiales, tecnológicos, y con personal debidamente capacitado y multiplicador ha de ser suficiente. Estas áreas tienen enorme potencial, aplicabilidad y relevancia. En palabras de Gabaldón: "... el fomento de redes y lazos loca-

les para la definición de problemas y resolución de disputas interpersonales, incluyendo las de naturaleza doméstica, debe contribuir a bajar la intensidad de los conflictos y la magnitud de la violencia empleada para afrontarlos." Continúa, diciendo que una aproximación de tipo local al problema de la violencia interpersonal como un indicador importante de la inseguridad ciudadana es congruente con el reconocimiento de

los distintos niveles de actividad delictiva y por ende de tipos diferentes de víctimas y victimarios, todo lo cual resulta un comienzo acertado para la revisión de políticas y propuestas que diversifiquen las iniciativas que impliquen bajas dosis de coacción y alto nivel de inducción (mecanismos benignos de control informal) (op. cit. Gabaldón, 2007).

+ A modo de cierre

Se hace patente la necesidad de estrechar los lazos entre los agentes de la policía y el colectivo, para propiciar espacios de crecimiento y desarrollo individual y ciudadano, cuya articulación pase por movilizar su entorno hacia metas comunes, implica tomar iniciativas, procurar cambios, motivar a los demás para el logro colectivo de las necesidades. Se espera que los funcionarios policiales tengan características que los destaquen frente a otros, cualidades como saber escuchar, atender las críticas de manera sana, ser proactivo, ser creativo, es asertivo, comprometido, disciplinado, negociadores hábiles, mediadores. Así las cosas, el riesgo, la responsabilidad, las características, definición, funciones y carácter del trabajo diario en la función policial y las exigencias que le plantea la sociedad, entre otros factores, hacen del servicio policial un garante de los derechos

humanos (protección, tratamiento a la víctima, intervención en crisis), las libertades públicas y la paz social, y como aquél que facilita la resolución de conflictos mediante el diálogo, la mediación y la conciliación (ver título I, capítulo II, artículo 4 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, 2008). Todo ello bajo la comprensión del conflicto dentro de la sociedad como algo fundamental e inexorable, se asume que se debe vivir con éste, se debe además educar para y en el conflicto. En tal sentido, es necesario ver el conflicto como una forma de transformar la sociedad hacia mayores cuotas de justicia, entendiendo que éstos son una oportunidad educativa, para aprender otro tipo de relaciones, para hacer valer y respetar nuestros derechos (y los ajenos) de manera pacífica.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amado, Lucy (2005) Resolución de conflictos. Medios alternos para transformar conflictos de manera pacífica. Libros del Nacional. Editorial CEC, SA: Caracas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1978)

Gabaldón, Luis Gerardo (2007) Territorialidad, Legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina. En Espacio Abierto, enero- marzo, año/vol. 16 número 001. Asociación Venezolana de Sociología. Maracaibo, Venezuela. Documento en línea en: <http://www2.scielo.org.ve/pdf/ea/v16n1/art05.pdf>

Highton, Elena y otros (1998) Resolución alternativa de conflictos y sistema penal. Editorial Ad-hoc: Buenos Aires.

Slaikou, Karl (1996) Intervención en crisis. Manual para práctica e investigación. Editorial Manual Moderno: México, Bogotá.

República Bolivariana de Venezuela. Constitución Nacional (2000) Gaceta oficial no. 5940E, 07/12/2009, Caracas.

República Bolivariana de Venezuela. Ley del Estatuto de la Función Policial (2009) Gaceta oficial no. 5453, extraordinario del 24/03/2000, Caracas.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (2008) Gaceta oficial no. 5888, extraordinario del 09/04/08, Decreto N° 5.895 26/02/2008. Caracas.

ONU (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ONU (1979) Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

III.VI

El conflicto:
RESOLUCIÓN PACÍFICA E
INTERVENCIÓN EN CRISIS A CARGO
DE LA POLICÍA

CAPÍTULO III
TEMAS FUNDAMENTALES:
COORDENADAS PARA AVANZAR

