



Policía y Comunidad



ACADEMIA POLICIA NACIONAL CIVIL

INDICE

PRESENTACIÓN	iii
CAPÍTULO 1. FUNCIÓN DE LA POLICÍA EN LA SOCIEDAD	1
1. Aspectos Generales	1
2. La Policía en la historia	2
A. Características del modelo de policía de carácter profesional	2
B. Características de la policía moderna	4
C. La Policía Nacional Civil	5
CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA POLICÍA	7
1. La Ciudadanía y la Seguridad	8
A. Ciudadanía	8
B. Seguridad como seguridad humana	9
(B.1 Seguridad humana, B.2 Seguridad ciudadana, B.3 Seguridad interna o interior, B.4 Seguridad pública, B.5 Seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad interior)	
2. Acuerdos de Paz y Agenda de Seguridad	13
CAPÍTULO 3. RELACIONES POLICÍA Y COMUNIDAD	17
1. Concepto de Policía Comunitaria	17
2. Bases para la Policía Comunitaria	18
3. Objetivos del modelo de Policía Comunitaria	19
4. Características	19
5. La prevención del delito	21
6. Ejes principales del modelo de Policía Comunitaria	22
7. Modelos	22
A. Estados Unidos	23
B. América Latina	24
8. Resumen	25
CAPÍTULO 4. LA ACTIVIDAD POLICIAL DE ORIENTACIÓN COMUNITARIA EN GUATEMALA	27
1. Relaciones con la comunidad desde la normativa de la PNC	27
2. Experiencias	28
A. Juntas Locales de Seguridad	28
B. Experiencia Piloto del Municipio de Villa Nueva	29
3. Criterios básicos para una Policía Comunitaria en Guatemala	29
A. Factores sociales	29
4. Estrategias para un modelo de policía de orientación comunitaria	30
A. Policía Comunitaria y multiétnicidad	30
B. Política Comunitaria y el trabajo de la mujer policía	31
C. Exigencias para un policía comunitario	31
CAPÍTULO 5. PROPUESTA METODOLÓGICA DEL TRABAJO POLICIAL COMUNITARIO	35
1. Trabajo policial comunitario	35
A. Técnicas policiales y operativas	36
B. Obstáculos	38
2. Resultados esperados	38
3. Políticas institucionales de la Policía	38



4. Aspectos metodológicos	39
A. Diagnóstico	40
B. Equipo de trabajo	41
C. Reuniones con la comunidad	41
D. Diseño de planes de trabajo	42
E. Formación de los ciudadanos	42
F. Participación en actividades comunitarias	43
G. Acercamiento a los vecinos	43
H. Creación de programas preventivos	44
I. Evaluación de resultados	44
CAPÍTULO 6. LECTURAS COMPARATIVAS. EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA	47
1. Introducción	47
2. Estudios de casos	48
A. Proyecto Guatemala en Villa Nueva	48
B. Policía comunitaria en Belo Horizonte, Brasil	56
C. El nuevo programa de Policía comunitaria de Minas Gerais, Brasil	60
D. Otra experiencia en Brasil: la Policía comunitaria en Sao Paulo	61
E. Algunas experiencias incipientes: Argentina	64
F. El Plan Cuadrante de Carabineros de Chile	66
3. Conclusiones	68

PRESENTACIÓN

La Policía Nacional Civil surgió de los Acuerdos de Paz en el marco de un modelo de servicio esencial del Estado a la comunidad. En su ley, el Decreto 11-97, está desarrollada una ética profesional acorde a las tendencias contemporáneas de la policía a nivel internacional.

Para brindar un servicio de seguridad a nivel elevado es necesario construir una excelente relación y cooperación entre la PNC, otras instancias del Estado, así como la sociedad civil y sus organizaciones. El objetivo de ello es una eficaz prevención del delito en base a la confianza que existe entre la Policía, las instituciones que administran justicia y la comunidad.

El Ministerio de Gobernación y la Dirección General de la Policía Nacional Civil impulsan a través de la norma (Orden General de creación de la Oficina de Coordinación de Policía Comunitaria) y en la práctica operativa de la policía el acercamiento de la Policía hacia la comunidad en todo el territorio nacional. Si bien es cierto que por el momento no existe un modelo de policía comunitaria aplicable a la realidad Guatemalteca su construcción está en marcha, pretendiendo una nueva y moderna imagen de la PNC, efectividad del trabajo policial y el apoyo de la sociedad.

Este manual es el primer manual que utilizará la Academia de la PNC para instruir e introducir sobre lo que actualmente se conoce de policía comunitaria en otros países, así como ofrecer un primer acercamiento a la temática en el país.

CAPÍTULO 1

Función de la Policía en la Sociedad

“La legitimidad de toda Policía se basa en la credibilidad que alcance frente a la comunidad”.

Sir Robert Payne, 1820, Creador de la Policía Metropolitana de Londres

OBJETIVO

- Definir el marco de actuación del policía dentro del esquema de una sociedad democrática.

Para leer y comentar:

“La Policía constituye un servicio público de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar, a todos los ciudadanos, el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Ley reconoce.” (Carta Europea del Policía, 1992).

1. Aspectos generales

A lo largo de la historia, la seguridad, ya sea la del Estado o la de los ciudadanos, ha sido una de las principales preocupaciones del Estado. Para lograr garantizarla, los diferentes Estados que han existido han creado leyes e instituciones que tienen como función, mantener el orden público y asegurar la convivencia social. En el caso de los cuerpos policiales, estos tienen su origen en la protección y garantía de la vida, la seguridad y bienes de los ciudadanos. Sus funciones básicas son:

1. La prevención del delito
(favorecer la creación de un clima de seguridad ciudadana, de evitar que se produzcan crímenes, generando la sensación de que la población tiene una Institución a la que puede acudir cuando ha sido víctima de un delito).
2. La persecución del delito como parte del sistema de administración de justicia (investigación y detención).
3. El mantenimiento del orden y seguridad pública
(asegurar la normalidad y las condiciones bajo las cuales los ciudadanos puedan ejercer libremente sus actividades y en las que estén ejerciendo sus derechos y libertades)

Para poder cumplir con sus funciones, el Estado otorga dos facultades a la policía:

- 1) El uso legítimo y proporcional de la fuerza,
- 2) La detención y/o privación de la libertad de la persona que se acusa de haber quebrantado la ley.

2. La Policía en la historia

El surgimiento de los cuerpos policiales está vinculado al nacimiento de las ciudades. El término "Policía" viene de la palabra griega POLIS / POLITEIA que puede entenderse de dos formas,

por un lado CIUDAD, y

por el otro, DEFENSA,

por lo que vendría a significar la administración de la ciudad o la defensa de la comunidad urbana.

Cuando las ciudades se fueron consolidando como los centros de poder político y económico, hacia finales de la Edad Media, también surgieron las necesidades de defensa de la seguridad en las ciudades que fueron experimentando un crecimiento importante en el número de personas que la componían y también un aumento de hechos que ponían en riesgo su seguridad. Por eso se fue haciendo necesario la creación de instituciones que protegieran a las personas y sus bienes. En este sentido, la policía es la más antigua institución de protección social y expresión de autoridad.

"Policía" significó entonces, la función administrativa, la organización de la ciudad en el más amplio sentido y se puede traducir como *"mantener el nuevo orden de la ciudad"*.

Sus primeras formas de organización se vincularon a las autoridades municipales de aquel entonces y se referían a funciones administrativas más amplias de las que hoy se relacionan con el término. Las funciones policiales, tal como hoy las entendemos, generalmente fueron realizadas por los ejércitos. Las primeras organizaciones policiales propiamente eran fuerzas pequeñas, de diversa composición, integradas con los mismos ciudadanos, sin mayor organización y entrenamiento. Su ámbito de acción fue la ciudad. En algunos casos hubo algún tipo de legislación que buscó normar su funcionamiento y delimitar su poder, como ocurrió en Inglaterra.

Los modelos policiales modernos responden a los cambios que se produjeron durante el siglo XVIII, en la constitución de un orden político burgués. Estos cambios que se produjeron fundamentalmente en Europa, crearon modelos de policía de carácter profesional, jerarquizados, con normas y disciplina que estaban bajo el mando de una autoridad y su campo de acción se expandió a todo el territorio, con el fin de mantener el orden público e investigar el delito.

A. Características del modelo de policía de carácter profesional

1. Organización y presencia en la sociedad; disciplina y dirección central, control de la sociedad para obligarlos a cumplir las normas legales.
2. Adquisición de información política en general, incluida la relativa a la oposición política. Centralización de la información.
3. Ejercicio de la violencia policial y surgimiento del carácter militar de varias policías europeas (Gendarmería Francesa, Carabineros Italianos, Guardia Civil Española) para reprimir y dominar disturbios y violencia colectiva.

Las policías surgidas sobre la base de un modelo militar, fueron consecuencia de la aspiración de los gobernantes de garantizar la lealtad al gobierno. Su organización militar permitió fácilmente disciplinarlas bajo la voluntad de este.

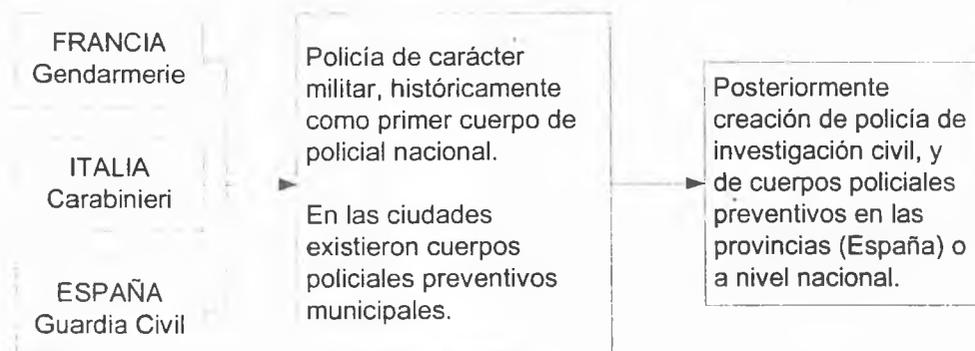
4. Contraloría de los jueces sobre la actividad administrativa policial.

Durante la segunda mitad del siglo XX se iniciaron procesos de reforma de los diferentes modelos policiales y se produjo su orientación hacia el servicio a la comunidad, la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos así como se crearon policías de carácter civil.

Básicamente podemos distinguir dos modelos policiales:

- el clásico de características militares y
- el moderno de carácter civil.

Modelo policial clásico de carácter militar



Las funciones de los dos tipos de cuerpos policiales no se distinguen claramente, porque los cuerpos militares también tienen tareas preventivas y no sólo en la actualidad funciones de persecución e investigación del delito. La diferencia se hace visible en la dependencia orgánica de las policías militarizadas de los Ministerios de Defensa en tiempos de guerra o emergencia así como en la doctrina y la educación.

Modelo policial moderno, de carácter civil



En este modelo, las funciones entre la Policía Preventiva y la Policía Judicial o de Investigación son claramente diferenciadas, al igual que su competencia territorial.

B. Características de la policía moderna

En la actualidad se refuerza el **modelo civil** de la policía basado en la doctrina sobre:

El servicio público que busca proteger derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos a través de la prevención, investigación y persecución del delito.

Bajo estos criterios, la policía moderna tiene las siguientes características:

- Está al servicio de la comunidad y la representa, siendo su razón de ser, el libre y pacífico ejercicio de derechos y libertades, sin ningún tipo de discriminación.
- La función policial es ordenada por la ley. Su organización institucional está bajo el mando civil, expresando su funcionamiento valores democráticos.

Carácter democrático de la Policía significa:

- Su desmilitarización
 - El servicio en el interés del bien común
 - Su carácter apolítico e imparcial
 - La no injerencia política en su funcionamiento
 - La persecución únicamente de hechos criminales
 - El respeto de las libertades democráticas de los ciudadanos
- Creación de códigos de conducta o de ética profesional y su aplicación mediante controles internos y externos
 - Profesionalidad de sus miembros (sobre todo, establecimiento de una carrera policial).
 - Su función principal es la prevención del delito. La persecución del delito se desarrolla dentro de los límites que establece la ley y bajo la dirección fiscal y judicial.
 - Establece una relación con la comunidad, que se caracteriza por la participación de la misma en la prevención del delito

En Guatemala, las reformas iniciadas con los Acuerdos de Paz buscan superar el anterior modelo policial que se caracterizaba por su carácter represivo contra opositores políticos, su ineficacia en la investigación del delito, la corrupción y abusos de autoridad.

El aspecto fundamental de la reforma policial es adecuar la actuación y organización de la Policía Nacional Civil a los principios de una policía moderna y democrática.

C. La Policía Nacional Civil**Para leer y comentar:****Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática****“Policía Nacional Civil**

21. La protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública. El diseño de un nuevo modelo y su implementación son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

22. En consecuencia, es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación. Para ello, el Gobierno se compromete a adoptar, cuando sea de su competencia, y promover ante el Congreso de la República, cuando sea de la competencia de este último, las siguientes medidas:

Reformas constitucionales

23. La reforma de la Constitución establecerá en los siguientes términos las funciones y principales características de la policía:

“La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada. Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles. La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil...”

Como resultado de las negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, se creó una nueva policía, la Policía Nacional Civil, que sustituyó a la Policía Nacional y a la Guardia de Hacienda.

La Ley de la Policía Nacional Civil de 1997, promulgada en el Decreto 11-97, por primera vez contempla la organización y funcionamiento de una única fuerza policial que se basa en principios democráticos y reconoce la existencia de diversas etnias y culturas, que deberán estar representadas en la Policía Nacional Civil en la selección, capacitación y destino de sus miembros.

El nuevo modelo descansa sobre el principio que la policía es defensora de los derechos y libertades de los ciudadanos y que la seguridad pública constituye un servicio esencial del Estado para todos los habitantes del territorio nacional.

La reforma policial se basa en los siguientes elementos:



ACTIVIDADES:

Seleccione y utilice recortes de periódicos para realizar las siguientes actividades:

1. Discutir los logros que se han alcanzado en la profesionalización de la policía.
2. Discutir y señalar qué hace falta para cumplir con el ideal propuesto en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

CAPÍTULO 2

La Seguridad Ciudadana y la Policía

“Los Estados no pueden estar seguros si sus ciudadanos no lo están”.

Comisión de Gobernabilidad Global, 1995.

OBJETIVO

- Conocer el concepto de seguridad, su desarrollo, integralidad y ámbito dentro del marco de los Acuerdos de Paz, como tarea de todas las instituciones del Estado y de la sociedad.

Para leer y comentar:

“Es relativamente indiferente si las tasas de criminalidad suben o no: lo cierto es que la *percepción* de inseguridad es muy real y generalizada, y ese factor de psicología social produce efectos perniciosos para nuestras democracias. En primer lugar, hacen proclive a la opinión pública a la búsqueda de soluciones facilistas respecto del problema. Esto a su vez convierte a amplios sectores del electorado en presa fácil de la demagogia que ofrece respuestas mágicas. A su turno, las propuestas de “mano dura”, aumento de penas, eliminación de garantías procesales para los acusados, limitación de la discreción de los jueces al sentenciar, y la reimplantación de la pena de muerte, corroen las bases éticas de nuestro sistema y nos retrotraen al autoritarismo, aunque ello ocurre bajo las fachadas de las decisiones mayoritarias.

La inseguridad ciudadana desborda a la policía e impide transformarla en la fuerza de seguridad de un Estado democrático, subordinado a la autoridad civil y con vocación de servicio de protección de los ciudadanos. En cambio, la opinión pública se resiste a imponer controles sobre los cuerpos policiales por temor a “atar las manos” de sus miembros en el momento en que se los necesita para combatir el crimen. Por cierto que esta trampa de la lógica es hábilmente explotada por políticos ambiciosos, periodistas y medios sensacionalistas y por policías mismos que añoran la autonomía que gozaban en tiempos dictatoriales.”

Fuente: La Seguridad Ciudadana en Centroamérica: Aspectos teóricos y metodológicos. IIDH, San José Costa Rica, 1998-1999, Coordinador Regional José María Rico, p. 7 s.

1. La Ciudadanía y la Seguridad

A. Ciudadanía

El ciudadano, en su sentido más general, es un individuo perteneciente a una sociedad política o a un Estado determinados; por extensión, el que debe lealtad al Gobierno del Estado en cuestión y puede exigirle protección.¹

La ciudadanía es el resultado de un proceso de formación social y política. Ninguna persona nace siendo ciudadana. Se hace ciudadana en la medida que puede ejercer sus derechos y obligaciones políticos, económicos, sociales y culturales. Las condiciones en las que cada persona puede ejercer esos derechos no siempre son iguales en todos los países y en todos los tiempos.

Por ejemplo, la Constitución Política de Guatemala de 1945, consideraba ciudadanos a todos los hombres mayores y mujeres de 18 años, pero limitaba el derecho a sufragio a las mujeres mayores de edad analfabetas (artículo 9^o).

En la actualidad, según la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y las leyes vigentes, todos los guatemaltecos mayores de edad son ciudadanos y tienen la potestad de ejercer derechos que la condición de ciudadano les otorga y la obligación de cumplir con los deberes correspondientes que fija la Constitución.

Pero en la práctica un gran porcentaje de la población está excluida del ejercicio de esos derechos, por su condición de vida, la exclusión política y económica, falta de educación y otros factores.

La ciudadanía es una condición social de los miembros de un Estado que poseen derechos y deberes definidos en la Constitución. El concepto de ciudadanía es base y fundamento de la legitimidad y la representación política. Se define por la titularidad que toda persona tiene de gozar del bienestar y de la seguridad, por haber nacido o haberse integrado dentro de un determinado territorio en un Estado y formando parte de una comunidad de personas con determinadas características culturales, políticas, sociales y económicas.

Entonces, cuando hablamos de ciudadanía también nos referimos al ejercicio por parte de cada una de las personas de sus derechos individuales, culturales, económicos, sociales y políticos y de cumplir con las obligaciones que establece la Constitución Política. El Estado y sus instituciones tienen la responsabilidad de garantizar el ejercicio de esos derechos y la protección de los bienes de las personas.

En el mundo actual, el ejercicio de la ciudadanía y el deber del Estado de garantizar y proteger este ejercicio, es una condición indispensable para el fortalecimiento de la democracia y la seguridad.

¹ Definición de la Enciclopedia Encarta 2000.

² Sobre este aspecto ver García Laguardia, J. (1996) Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985 y sus reformas. 4^a. Ed. Procuraduría de los Derechos Humanos. 1998 Guatemala, p.30

La Policía juega un papel fundamental en la construcción de la paz social y la democracia a través del cumplimiento de las funciones que le otorga el Estado para brindar seguridad y proteger los derechos de los ciudadanos.

El miembro de la policía es un ciudadano con las obligaciones de un funcionario público. Es decir, su función es servir a los demás ciudadanos utilizando las facultades, la autoridad y demás adjudicaciones que para ello le otorga la Constitución y la Ley.

B. La Seguridad

El Estado de Derecho crea la seguridad como seguridad jurídica de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, es decir, de la vida, del principio de libertad y de la libre determinación apoyado en la fuerza del derecho.

La **seguridad jurídica** es la certeza del a qué atenerse cuando se realiza la libertad. Es el reconocimiento del valor de cada persona y de las relaciones que puede crear y desarrollar.

Es la señal de la valoración que el conjunto de la sociedad y sus instituciones hacen de todas las personas y su destino. Por ello la seguridad es el campo de la fraternidad y solidaridad del que surge la sinergia de la calidad de la vida en sociedad, el factor del crecimiento auto sustentado del capital social, un factor esencial al desarrollo humano.

La seguridad es entonces un producto colectivo, que se consigue con el esfuerzo sistémico de todos los autores sociales. De allí que la seguridad y la resolución de los conflictos interpersonales, sociales y colectivos, no se encuentran uno frente al otro, sino uno dentro del otro.

La organización del poder y de la libertad que hace posible un estado de derecho, tiene por función la resolución de los conflictos y ésta tiene por función hacer posible la seguridad.

En esta perspectiva de la seguridad como resolución pacífica y jurídica de los conflictos, los campos de la seguridad se diversifican en la medida en que los conflictos lo hacen.

Hoy se distinguen muchos planos, cada uno con su identidad y requerimientos propios:

- Seguridad internacional y seguridad exterior de los Estado
- Seguridad de la práctica de los derechos humanos, hablando de la justicia, defensores del pueblo, mediaciones, códigos de conducta, etc.
- Seguridad del orden público de la libertad
- Seguridad ciudadana de la vida cotidiana para el desarrollo de los proyectos de vida individual o de grupos, en la sociedad civil
- Seguridad jurídica en las relaciones sociales, económicas y culturales de la vida de la sociedad civil
- Seguridad de las instituciones públicas y sus autoridades³

³ Andrés Domínguez. La seguridad de la libertad o la libertad segura. Ponencia en la PNC de Guatemala, Acto de Graduación del Curso de Derechos Humanos, febrero 2002.

B.1. Seguridad humana

A partir de los años '90 del siglo pasado se elabora un nuevo concepto más amplio de seguridad. Este plantea que:

*“el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más **la seguridad de la gente**, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y del medio ambiente”⁴.*

El Informe de Desarrollo Humano de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) habla de la **Seguridad Humana**, y entiende que la seguridad humana esta formada por siete niveles:

- a. Seguridad Económica.
- b. Seguridad Política.
- c. Seguridad Alimentaria.
- d. Seguridad en Salud.
- e. Seguridad Ambiental.
- f. Seguridad Personal.
- g. Seguridad de la Comunidad.

B.2. Seguridad Ciudadana

La seguridad ciudadana alude al ámbito nacional, a la relación del Estado con la ciudadanía en materia de seguridad. Contiene la visión de los derechos del individuo. Implica que el ciudadano pueda confiar en que el Estado respete y proteja activamente sus derechos y libertades para que puedan ser ejercidos por el, tal como emanan de la Constitución, los tratados y las leyes vigentes, en igualdad y con garantías legales e institucionales. Se refiere a la seguridad como concepto integral tal como se ha expuesto.

La seguridad ciudadana es un concepto de seguridad, relacionado a la teoría política de Estado, en que la soberanía surge del pueblo que la delega en la Constitución que crea un Estado que se organiza con el fin de proteger a la persona. La seguridad ciudadana se centra en el principio organizativo de la democracia que incluye la acción positiva del Estado a través de políticas sociales y la participación ciudadana.⁵

B.3. Seguridad interna o interior

Seguridad interior tiene como elemento explicativo esencial la protección del *status quo* interno, es decir, de la institucionalidad del Estado y su orden constitucional.

⁴ Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad en la Región Andina. Disertación a cargo de Enrique Bernalles Ballesteros, Director Académico de la Comisión Andina de Juristas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Andina de Juristas, Lima Perú, 1999. Págs 99-152.

⁵ Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana, 1994, pág. 7.

Comprende, entre otras, la política de inteligencia interior y exterior, la seguridad y orden públicos⁶.

La Ley de Orden Público de Guatemala y el Código Penal en sus Títulos XI *De los delitos contra la seguridad del Estado* y XII *De los delitos contra el orden institucional* dan sostén a esta visión de la seguridad interna o interior.

A parte de la Constitución Política que otorga la protección de la seguridad interior al Ejército, la Ley de la Policía Nacional Civil, en sus artículos 9 y 10 define como una de las funciones de la Policía Nacional Civil -PNC - mantener y velar por la seguridad pública y no hace referencia a la seguridad interior, mientras el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y la función del Ejército en una sociedad democrática en sus numerales 22 y 23 distingue entre orden público y seguridad interna, las dos a cargo de la PNC.

El tipo de amenaza a la seguridad de un Estado determina el tipo de su respuesta. Dicho de otra manera, todas las amenazas internas necesitan de intervenciones civiles y no militares, debido a que la función del Ejército en una sociedad democrática, se limita a la protección y defensa de la soberanía y el territorio contra amenazas externas. Por ello, es importante fortalecer todas las instituciones del Estado de carácter civil, incluyendo a la Policía.

<u>Amenazas de la seguridad</u>	<u>Tipo de amenaza</u>	<u>Respuesta</u>
1. A la soberanía territorial	Externa	Militar
2. Por la pobreza, la desigualdad, la delincuencia, el crimen organizado, el narcotráfico, las tensiones étnicas, el deterioro ambiental y el militarismo en la sociedad	Interna	Civil

En otras palabras, en un Estado democrático moderno las funciones de la fuerzas armadas y del cuerpo policial deben estar claramente diferenciadas.

En la actualidad, las amenazas que podrían ameritar una respuesta armada han disminuido con el exitoso proceso de paz en Centroamérica.

La delincuencia, las bandas, el narcotráfico y la corrupción son amenazas internas contra la seguridad que requieren eminentemente respuestas civiles, por ello, es importante el fortalecimiento y desarrollo progresivo de las instituciones civiles encargadas de enfrentarlas adecuadamente.

⁶ Ibidem, p.6

Sigue siendo un riesgo para la democracia que este tipo de problemas sean abordados por los gobernantes como amenazas que requieren respuestas militares.

Por ejemplo, Estados Unidos entre 1988-98 ha gastado 20,000 millones de dólares en programas internacionales contra la droga, pero el 75 por ciento los ha destinado en acciones represivas y el restante 25 por ciento, para programas para desincentivar las plantaciones de coca, programas de desarrollo alternativo y de preparación de Policías.

Los aumentos en los índices de violencia en la sociedad generan retos para las autoridades que buscan enfrentarla con diferentes tipos de respuestas, de las cuales algunos – de tipo represivo - pueden generar más peligros por generar una espiral de violencia. Ante la inseguridad causada por la delincuencia, la opinión pública busca respuesta de "tolerancia cero" y a corto plazo, es decir exige aumentar las acciones policiales y la dureza de las penas. Sin embargo la experiencia informa que esto no soluciona el problema de las alzas en los índices delincuenciales.

Por ello, es importante saber que "seguridad" es un concepto amplio y que está relacionado con las políticas sociales, económicas del país, así como la **Política Criminal** que el Estado debe generar.

B.4. Seguridad Pública

La **seguridad pública** guarda relación con la dimensión del mantenimiento del orden público y la seguridad ante el crimen, es decir, la protección de la vida, de la integridad y de los bienes de los ciudadanos a través de la prevención, investigación y persecución del delito, dentro del esquema del sistema de justicia penal.

La seguridad pública es el resultado de la vida en sociedad dentro de un **régimen de derecho**, como resultado y objeto de la justicia. Es resultado de **políticas de seguridad** por parte del Estado y está relacionada con las **condiciones sociales** de la población y la **participación de la sociedad civil** en la prevención del delito.

Para lograr la seguridad pública es indispensable la definición de una política criminal adecuada.

Política criminal son las directrices que el Estado define sobre el uso del poder estatal y del uso de la fuerza contra el delito, para su prevención, investigación, persecución y sanción, es decir, especialmente a través del poder penal. Son las decisiones, instrumentos y reglas que orientan ese poder con el fin de adquirir sus objetivos.

B.5. Seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad interior

La seguridad pública puede ser vista como un elemento de la seguridad interior, en cuanto está afectada la seguridad de la institucionalidad del Estado. En ese sentido la seguridad interior y la seguridad pública tienen un ámbito en común.

La seguridad pública es también un elemento de la seguridad ciudadana. La reducción de la seguridad ciudadana a la seguridad pública, como muchas veces ocurre no solo en los medios de comunicación, es una limitante conceptual importante porque no

fuerzas de seguridad que, comparativamente resuelven solo un porcentaje ínfimo de los conflictos sociales.

El no discernir entre los dos conceptos también estriba en la equivocada identificación de las estrategias, actores, los objetivos y medios en la lucha contra la inseguridad ciudadana que no abarca únicamente el fenómeno de'incuenal y sus causas más profundas, sino estrategias de prevención amplia y políticas sociales complejas.

2. Acuerdos de Paz y Agenda de Seguridad

En Guatemala, el primer intento de definir en el marco jurídico la distinción de la Seguridad Ciudadana y la Seguridad del Estado, se encuentra en el **Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática -AFPC-**.

Posteriormente se definió en las reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de Paz que aunque no fueron aprobadas, se introdujeron en la misma Ley de la PNC, (numeral 9) donde se señala que la seguridad interna le corresponde a la PNC:

"La Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida y la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública".

En consecuencia, la protección de la seguridad externa al Ejército, según el artículo 244 de la **Constitución Política de la República de Guatemala** de 1985, que establece:

"El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior".

El concepto de seguridad después de los Acuerdos de Paz experimenta un cambio paradigmático con relación a la doctrina anterior. Las reformas constitucionales y legales en materia de seguridad, que planteó el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y la Constitución vigente desde 1985, en materia de seguridad, afirman sin lugar a dudas, la transición a la democracia.

La seguridad ciudadana en un régimen democrático de derecho, no podría estar jamás bajo la responsabilidad de un régimen de seguridad perteneciente al Ejército. Esto, visto desde una interpretación integral respecto a las obligaciones estatales contenidas en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que son norma vigente en Guatemala y que complementan la Constitución Política de la República.

Los Acuerdos de Paz abren el camino para un replanteamiento de la visión de seguridad, acorde a los principios constitucionales que contenidos en los artículos 1 y 2 de la propia Constitución Política y por ello la exigencia de la interpretación integral:

"El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

"El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona".

Sin embargo, la Agenda de seguridad es más amplia que el mismo Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil. Son los Acuerdos de Paz en su conjunto los que abarcan la dimensión de la seguridad humana.

La política criminal del Estado, la prevención del delito y su eficaz persecución deben complementarse con la participación ciudadana en materia de seguridad y con políticas dirigidas a crear condiciones de vida que dignifiquen la existencia humana. Para garantizar de la seguridad no deben sacrificarse los derechos y libertades, sino por la constante ampliación de la posibilidad de su ejercicio.⁷

El AFPC estableció en este marco la creación de un **Consejo Asesor de Seguridad** que sería *"integrado por personalidades destacadas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala"* (Numeral 20 AFPC).

Agenda de seguridad

"Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática"

18. La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

19. Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

El proceso de reforma policial es uno de los espacios idóneos para que progresivamente y a largo plazo, la policía asuma sus funciones civiles de proteger a todos los ciudadanos, prevenir y perseguir los hechos delictivos a través de una

⁷ Gerstenberg, Birgit. Lección inaugural del Segundo Semestre del Ciclo Académico 2001, Jornada Matutina de la Facultad de Derecho de la Universidad San Carlos de Guatemala. Páginas 4-9; y en "Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos y Acuerdos de Paz", Revista IUSAC del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales y del Centro de Información Jurídica -CIJUR-

Resumen

Importancia del fortalecimiento de la fuerza policial para la seguridad pública

La institución policial:

1. Resulta ser fundamental para el **fortalecimiento y defensa de la democracia**, pues es esta la que tiene el derecho legal de utilizar la fuerza para proteger los bienes y los derechos inherentes a todos los ciudadanos.
2. Las funciones policiales para garantizar la seguridad ciudadana dentro del contexto actual, se vincula preferentemente a las **medidas preventivas del delito**, que a las medidas represivas que tradicionalmente se han aplicado.
3. Tiene la responsabilidad en **aportar evidencias** en los procesos judiciales contra los responsables del delito, bajo la dirección del Ministerio Público.

En el mundo de hoy, cuando hablamos de seguridad, no nos estamos refiriendo a la Seguridad del Estado, principalmente, sino a la seguridad de las personas, que incluye la seguridad alimentaria, seguridad en el empleo, seguridad personal y comunitaria, seguridad política, económica y ambiental

Entonces, el Estado para darle seguridad a todos los ciudadanos, sin distinción ninguna, no puede únicamente depender su garantía de la función policial, sino necesita también fortalecer todas sus instituciones públicas y la sociedad civil para promover el bienestar general y la convivencia pacífica

La policía, entonces, para prevenir los hechos delictivos, no puede estar sola o aislada, necesita de la cooperación de otras instituciones públicas y privadas, para que conjuntamente desarrollen y apliquen medidas preventivas que provean seguridad y bienestar a la población.

ACTIVIDADES:

1. Para discutir en grupo: ¿qué participación tienen los ciudadanos en la sociedad en la solución de problemas y en la toma de decisiones del Estado?
2. Busque y señale las limitaciones de un concepto de seguridad que únicamente se refiera a la protección contra la delincuencia.
3. Entreviste a sus colegas e investigue qué concepción de seguridad existe en la Ley de la PNC.
4. Para que la PNC garantice la seguridad de los ciudadanos es necesario que desarrolle medidas y estrategias policiales que prevengan los hechos delictivos. Para lograr lo anterior ¿qué debe considerar la Policía?
5. Analice el siguiente caso e identifique a qué concepción de seguridad corresponde.

PLAN GAVIOTA

En febrero de 1993 la Policía Nacional puso en práctica el denominado "plan gaviota" concebido por el Ministerio de Gobernación con el propósito de "contrarrestar la ola delictiva que mantiene en zozobra a la población".

El plan tuvo como escenario principal las zonas 6 y 8 de la ciudad de Guatemala y los departamentos de Jutiapa, Quetzaltenango y Coatepeque.

Los operativos consistieron redadas policiales en sectores populares, allanamientos a centros nocturnos, moteles y captura de cientos de personas bajo presunción de faltas y delitos como indocumentación y sedición.*

Las detenciones se realizaron sin previa orden judicial. Muchas personas fueron golpeadas y otras aparecieron desnudas en fotografías en los medios de prensa. Hubo además daño de las instalaciones allanadas.

Durante los días 9, 13 y 14 de febrero, fueron detenidas 550 personas, la mayoría de las que contaban con documentos de identificación. De estas 550 personas, el 85% salió libre antes de los 5 días, sin que se mediara una investigación. Los tribunales ni siquiera establecieron si las personas estaban ebrias o drogadas. El juez simplemente convalidó la detención efectuada por la Policía e impuso multas. Tampoco corroboró la legalidad de las detenciones. En ningún caso se ejerció el derecho de defensa.

** Entiéndase como sinónimo de sublevación, rebelión.*

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

Relaciones Policía y Comunidad

"La Policía nunca pensó en tener responsabilidad por la calidad de vida. La nueva orientación del trabajo policial es más proactiva que reactiva."

Herman Goldstein⁸.

OBJETIVO

- Se conoce el modelo comunitario y se ha discutido su aplicación a las condiciones propias.

Para leer y comentar:

"La reestructuración de las fuerzas de seguridad, su profesionalización y educación en el respeto de la ley, la democracia, los derechos humanos y en una cultura de paz, tal y como estipula el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, tienen como objetivo principal convertir la función policial en un auténtico servicio público a los ciudadanos. Esto conlleva el carácter exclusivamente civil de la institución policial y el respeto del carácter multiétnico de la nación guatemalteca en el reclutamiento, selección, capacitación y despliegue de la policía."

Frente al desprestigio de las instituciones policiales del pasado por graves violaciones a los derechos humanos y la deficiente calidad del servicio de seguridad pública prestado a la comunidad, la nueva Policía Nacional Civil (PNC) deberá cumplir en su doctrina, desempeño profesional y formación las características de una policía profesional moderna acorde con los principios mínimos de una actuación policial respetuosa de los derechos humanos, las libertades públicas, el Estado de Derecho y la democracia contenidos en los instrumentos internacionales aplicables."

Tomado de: Recomendaciones del Informe "Guatemala, Memoria del Silencio" de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Título V, Numeral 3, sobre Seguridad Pública.

1. Concepto de Policía Comunitaria

Dentro de los múltiples intentos de definir lo que es el "community policing", en inglés, o la "Actividad policial de orientación comunitaria" o "policía comunitaria", en español, citamos la siguiente:

⁸ El profesor Goldstein, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin, EEUU., es uno de los más reconocidos investigadores sobre la policía comunitaria.

“La policía comunitaria es una de las estrategias de organización y actuación policial que se ha implementado con mayor frecuencia en el último tiempo, con el claro objetivo de responder los abusos de poder, la falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía”⁹.

*“Esta amplia caracterización de la policía comunitaria, así como la popularidad ganada por esta **filosofía de acción policial**, ha generado que programas de diversa índole se implementen bajo el mismo rótulo. De esta manera, se denominan experiencias de policía comunitaria a iniciativas de reforma que buscan generar un cambio brusco y rápido, como la reforma de la Policía. 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.”¹⁰*

El desarrollo de un modelo policial de orientación comunitaria está dirigido hacia soluciones novedosas respecto a la inseguridad basándose en la **participación de la comunidad** en la prevención y detección de los delitos así como en la solución de conflictos en la comunidad.

El **concepto de comunidad** alude a los residentes de una vecindad determinada, unidos por lazos de afinidad y por el interés de hacer efectivas las normas que han acordado, se ha convertido en uno de los más utilizados en políticas públicas.¹¹

Ese modelo policial pretende facilitar la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que los afectan y generan espacios de aprendizaje colectivo, tanto para la Policía como para los ciudadanos. La comunicación entre la Policía y ciudadanía se convierte en el principio básico de solución de conflictos.

La información con que se cuenta sobre la *policía comunitaria* en Guatemala se conoce principalmente de las experiencias de los **Estados Unidos**, aunque este tipo de acción policial también tiene sus orígenes en **Canadá** y en **Inglaterra**. También se le conoce en **España** como “Policía de Cercanía” o de “Proximidad”.

2. Bases para la policía comunitaria

Un modelo policial de orientación comunitaria auténtico debe basarse en el concepto de **policía en las democracias**. Esto quiere decir que debe respetar tres presupuestos:

- a) La convicción sobre la necesidad del estado de derecho (cumplimiento con la Ley) para el adecuado cumplimiento de sus funciones en la sociedad
- b) El irrestricto respeto de los derechos humanos y su protección a los ciudadanos

⁹ Lucía Dammert. Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina. De qué Participación Hablamos. Versión bajada del internet, p. 4.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem, p.3

En el caso que esta orientación no esté presente en la política institucional y en la mente de cada miembro de policía el modelo se puede mermar con rasgos de autoritarismo, paternalismo, favoritismos, discriminación o corrupción.

3. Objetivos del modelo de Policía Comunitaria

Las políticas de participación ciudadana tienen los siguientes objetivos específicos:

1. Mejorar la 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.
2. Se pretende **fortalecer las redes sociales existentes**, bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social local lo que a su vez contribuiría a prevenir la violencia.
3. Finalmente estas políticas de participación buscan **consolidar la prevención local del delito**, sobre la base que los tipos y modalidades de la violencia son diferentes en cada localidad. El efecto neto de ese proceso de descentralización, es que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.¹²
4. Mejorar la **sensación de seguridad** en la comunidad.
5. **Incrementar el nivel de satisfacción** de la comunidad con la intervención policial.
6. Mejorar el **control social** sobre la actuación policial, transparencia y rendición de cuentas

4. Características

Específicamente los programas de policía comunitaria se distinguen por algunas características principales:

- Radicación estable del personal con dominio de idiomas del país en determinadas áreas geográficas a fin de asegurar que podrán establecer relaciones de confianza con sus habitantes;
- Concentración de la vigilancia policial en áreas pequeñas que se recorren predominantemente a pie;
- Establecimiento de asociaciones con los habitantes del vecindario destinadas a prevenir el delito;
- Utilización del método de resolución de problemas que involucra la actuación de la policía y de otras agencias públicas con el objetivo de reducir la incidencia del delito en determinadas áreas; y Desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas de criminalidad y temor prioritarios.¹³

¹² Ibidem, p.1

¹³ Ibidem, p.4

El término de policía comunitaria va más allá de las relaciones de la Policía con la comunidad porque incluye también, en orden inverso, las relaciones de los ciudadanos o de la comunidad con la Policía. Indica una relación de doble vía, la integración policial en la sociedad y la prioridad de las necesidades comunales de seguridad para la definición y enfoque del trabajo policial.

Más allá de los enfoques locales que se pueden dar al modelo de policía comunitaria, también existen diferencias importantes en relación entre éste y un modelo de acercamiento a la comunidad en que la policía busca mejorar su relación con la misma y un cambio de su propia imagen ante la población.

El acercamiento de la policía a la comunidad, es un esfuerzo institucional para hacer efectiva la oferta de servicio público por parte del Estado en el campo de la seguridad pública. No significa necesariamente un involucramiento de la comunidad ni mucho menos organización comunitaria para la prevención del delito. Este generalmente queda completamente en manos de la policía y de otras instituciones del Estado. El acercamiento a la comunidad por parte de la policía debe ser entendido como un primer paso necesario para restablecer la relación entre policía y comunidad en países en que esta relación ha sufrido serios deterioros por los conflictos vividos.

La policía comunitaria como modelo se basa en una mínima confianza que entre la comunidad local y la policía en el lugar. Muchas veces son cuerpos policiales locales que forman la contraparte policial de la comunidad. En el caso de Guatemala será la Policía Nacional Civil desplegada a nivel nacional la que inicia un acercamiento con la comunidad para crear un fundamento de trabajo y confianza que posteriormente puede encaminarse a un modelo comunitario de policía.

Como diferencia esencial entre relaciones comunitarias de la policía y la policía comunitaria, se puede mencionar el hecho de que la policía comunitaria requiere una relación de dos vías –de la policía hacia la comunidad y de la comunidad hacia la policía-, participando la comunidad activamente en el planteamiento de sus necesidades, las propuestas para mejorar la seguridad de la comunidad y la implementación de medidas de prevención del delito. En el siguiente cuadro, se puede apreciar la diferencia de modelos¹⁴ en detalle.

El presente manual parte de una relación comunitaria constructiva de la policía hacia la comunidad. Describe el contenido general de la policía comunitaria, consciente de que el o los modelos Guatemaltecos están por ser desarrollados.

Tarea: Identifique los rasgos, en los dos modelos que describe la tabla, que de acuerdo a su opinión ya se dan en Guatemala y los que se pueden aplicar a la realidad guatemalteca para construir un modelo de policía comunitaria.

¹⁴ Robert Teganowics (1990)

Tarea: Identifique los rasgos, en los dos modelos que describe la tabla, que de acuerdo a su opinión ya se dan en Guatemala y los que se pueden aplicar a la realidad guatemalteca para construir un modelo de policía comunitaria.

Diferencia entre actividad policiaca comunitaria y relaciones comunitarias de la policía	
Relaciones comunitarias de la policía	Actividad policiaca comunitaria
1. Su objetivo es cambiar las actitudes; proyectar una imagen positiva	1. Su objetivo es la resolución de problemas
2. Los oficiales tienen un contacto irregular con los ciudadanos	2. Los oficiales de línea tienen un contacto regular con los ciudadanos
3. Los comités de policía identifican los problemas	3. Los ciudadanos identifican los problemas y participan en la creación del plan de trabajo de la policía
4. La policía es responsable ante los consejos civiles de revisión y los supervisores policíacos	4. La policía es responsable ante los ciudadanos a quienes sirve
5. La organización no cambia, sino que se añaden algunos programas nuevos	5. Ocurre un verdadero cambio organizacional (selección, capacitación y evaluación)
6. Una aceptación aislada, con frecuencia sólo de parte de la unidad de relaciones comunitarias de la policía	6. Se requiere la aceptación de la filosofía en todo el departamento (comisaría, estación, etc)
7. La influencia es de arriba hacia abajo; los expertos toman decisiones	7. La influencia es de abajo hacia arriba (incluyendo a otros ciudadanos)
8. Existe un contacto intermitente a través de la estación central	8. Los oficiales siempre están accesibles en lugares descentralizados
9. Se estimula a los ciudadanos a participar, pero también a solicitarle más servicios al gobierno	9. Los oficiales estimulan la participación de los ciudadanos en la resolución de problemas
10. El éxito se determina con base a los índices de criminalidad y en otras medidas tradicionales	10. El éxito se determina con base en el mejoramiento de la calidad de vida

5. La prevención del delito

En la actualidad la criminología da especial importancia al tema de la prevención del delito, a diferencia del modelo tradicional que reacciona a los hechos que se producen. Se presta atención no sólo al potencial delincuente, sino a la posible víctima, al entorno social y ambiental donde el delito se puede producir.

La prevención se convierte en un eje fundamental del trabajo policial comunitario. La prevención del delito es el objetivo principal de los modelos de policía comunitaria.

La **prevención** puede ser definida como “las políticas, medidas y técnicas, utilizadas fuera de los límites de sistema de justicia penal, y dirigidas a la reducción del daño producido por aquellas acciones definidas por el Estado como delitos.

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 la necesidad de controlar los **factores de riesgo**.

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.

6. Ejes principales del modelo de policía comunitaria

El modelo de policía comunitaria actúa sobre cuatro ejes principales:

- sensación de inseguridad
- criminalidad
- calidad de vida de la población
- imagen policial

En este sentido se establecen zonas prioritarias de atención que son los barrios potencialmente más problemáticos, zonas abiertas, espacios de ocio (parques, por ejemplo). Se fomenta una interrelación plena entre los vecinos, empresas, sector público y policía y se busca adoptar una visión global que abarque aspectos sociales, políticos, económicos, educativos y técnicos de la zona.

7. Modelos

No hay un único modelo de “policía comunitaria”, ni una única comprensión de este término o de sus derivados, como se ha explicado más adelante.

Debe tenerse presente que el uso que se le ha dado comprende tanto, **una estrategia institucional, una filosofía del servicio policial**, así como **técnicas policiales operativas** que se han llevado a cabo de diversas formas en varios países.

Siempre representa un cambio de paradigma de un modelo preferentemente represivo a uno preventivo.

En la creación de un modelo propio habrá que partir de la realidad de la inseguridad que vive la comunidad concreta de ciudadanos, para diseñar e implementar una estrategia efectiva de policía comunitaria. Por lo que se entiende que hay diferente respuesta a problema diferente. La creatividad, el análisis social aplicado, la participación amplia en la búsqueda de soluciones parecen ser rasgos fundamentales del modelo en todos los países. Influyen en la constitución del modelo también, las características de la policía, del sistema penal y de la política criminal de Estado.

El concepto de community policing tiene sus orígenes en dos problemáticas importantes de la sociedad estadounidense:

1. Se pensó como una forma de lograr la vinculación entre la policía y los grupos minoritarios, principalmente por las constantes denuncias de abusos policiales. En Estados Unidos son minoría la comunidad negra, los puertorriqueños, los haitianos, los chinos y las distintas comunidades de latinos.

Al inicio era un planteamiento simplista, se trataba de establecer canales de comunicación con los grupos minoritarios para averiguar sobre sus principales problemas y así reducir las acciones policiales que pudieran agravar los problemas de esas comunidades, evitando alzamientos violentos que ya habían ocurrido en algunas ciudades.

2. En un segundo momento, se pretendía impulsar un modelo que respondiera adecuadamente a las demandas que la policía recibía de los ciudadanos. En este sentido, el concepto de Actividad Policial con Orientación Comunitaria ha sido utilizado para referirse a las diferentes iniciativas que abogan por la modernización o reforma de la actividad policial como servicio a la comunidad.

Este uso tan amplio del término puede incrementar las expectativas de los ciudadanos sobre la Policía y puede crear la impresión de que la orientación comunitaria proveerá soluciones rápidas para problemas del crimen, desorden y tensión étnica o racial.

a) "Tolerancia Cero"

En Estados Unidos se han experimentado muchas alternativas para reducir los índices de criminalidad que afectan a la sociedad. Una de ellas fue el de **tolerancia cero**, que se basa en ampliar la represión criminal, endureciendo las acciones policiales, sanciones y una política penitenciaria más dura. Sin embargo los resultados fueron diferentes a los esperados: crecieron los índices de violencia, las cárceles se saturaron pero no se redujo la inseguridad y el costo para esta alternativa se hizo mayor. Por ello se buscaron alternativas nuevas, como la usada en la ciudad de Nueva York.

b) "Las Ventanas Quebradas"

Nueva York es una ciudad de diez millones de habitantes con estadísticas criminales altas. En 1965 se iniciaron estudios que llevaron a formular la teoría de las ventanas rotas que toma su nombre de un experimento realizado:

Se dejó un vehículo estacionado en el Barrio del Bronx, el cual es conocido por sus altos índices de inseguridad. Al día siguiente, se encontró que el vehículo fue objeto de saqueo y sólo quedaba el chasis. Luego se dejó otro vehículo en un barrio residencial con baja incidencia de crímenes. Nadie lo tocó. A la noche siguiente se volvió a colocar, pero se le quebró un cristal. A la mañana siguiente lo encontraron saqueado. La conclusión a la que se llegó es que una sensación de desorden, genera más desorden y viceversa.

A partir de allí se establecieron planes de mejoramiento urbano, reparación de edificios, se involucró a los vecinos y a las empresas, se descentralizó a la Policía y los resultados evidenciaron que los índices bajaron.

c) "Programa Vecindarios Seguros y Limpios"

El Estado de Nueva Jersey impulso en los años setenta el "Programa Vecindarios Seguros y Limpios" y allí se desarrolló el principio de "Ventanas Quebradas", éste principio parte de que si faltas menores como la embriaguez, la mendicidad, el vandalismo, las manchas en las paredes, tirar la basura en la calle y las conductas desordenadas, no se controlan y no se detienen producen un ambiente en la comunidad o en la calle en el cual el crimen menor y mayor puede florecer.

El modelo de las "Ventanas Quebradas" propone que si una comunidad o una calle evidencia un descuido por parte de los vecinos, esto conlleva a que se quiebren los controles de la comunidad, como el respeto mutuo y las obligaciones de los ciudadanos, porque se interpreta como señal que "a nadie le importa" lo que suceda en el barrio¹⁵.

d) La Estrategia Policial Alternativa de Chicago

Se inició la implementación en 1993, como un programa de reorganización del Departamento de Policía, instaurando una nueva relación entre Policía, gobierno local y la comunidad, redefiniendo la misión de la policía hacia la prevención del delito y reducción de los niveles de inseguridad en la población.

Como **método** se utilizó aumentar la presencia de la policía en la calle, reduciendo los niveles de burocracia y el número de distritos policiales, reuniones semanales con la comunidad (asambleas de área de patrullaje) y la creación de Comités de Consejeros de Distritos por decreto donde se reunían ciudadanos seleccionados por la Policía de acuerdo a su antigüedad en la comunidad, su pertenencia étnica, ocupación, voluntad de participar y servicios prestados anteriormente. Se logró reunir cerca de 15,000 ciudadanos en las actividades de la policía comunitaria.

En el **resultado** disminuyó el crimen, el desorden social y la decadencia física de los barrios. Los beneficios del programa se hicieron sentir equitativamente en todos los sectores sociales, como indicaron las encuestas realizadas. Asimismo se redujeron los índices de violencia policial y aumentó la receptividad de la policía en los requerimientos de los ciudadanos. Bajó igualmente la violencia de las pandillas y el tráfico de drogas. Una de las características distintivas del programa fue la integración de los servicios y agencias municipales y la participación del 90% de las organizaciones representativas de la comunidad.

B. América Latina

En América Latina se introdujo este Modelo en varios países, así en Brasil, Colombia, Chile, Venezuela y Argentina con distintos resultados.

¹⁵ José Ugaz, en: Grandes urbes e inseguridad humana.

“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. 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. Asimismo, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar la eficacia policial...”

Especialmente en América Latina las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas a esfuerzos realizados por las propias policías, y a la creación de organismos públicos que buscan promoverla organizando a los ciudadanos.”¹⁶

8. Resumen

Este tipo de acción policial combina un enfoque preventivo y reactivo. Pretende adelantarse a los hechos delictivos tomando medidas que los eviten o reduzcan, y el detectar y aprehender a los criminales se convierte en un medio y no en un fin. La misión policial no se reduce a la aprehensión de delincuentes.

Los servicios de la policía identifican y describen los principales problemas de una comunidad y buscan soluciones adecuadas. En otras palabras, en la estrategia policial de tipo comunitario las funciones de la policía se amplían al ámbito social.

- Se deja de tener como única herramienta la ley penal y el empleo de la fuerza para combatir el delito.
- Destaca el mantenimiento del orden cotidiano, la resolución de conflictos, un ambiente urbano sano y la provisión de servicios por el poder local.
- Evidencia que la prevención del delito es un esfuerzo multistitucional y comunitario, multisectorial e interdisciplinario
- Requiere un esfuerzo de la policía por inducir la participación de la comunidad en acciones de carácter preventivo.
- Significa el uso de métodos de análisis que permitan comprender las circunstancias o contexto de la comisión de delitos o infracciones que causan intranquilidad en el vecindario.
- Toma en cuenta los hechos relevantes del pasado, que puedan ser fuente de conflictos locales.
- Pretende reducir tanto los sentimientos de miedo y temor, como los índices reales del crimen.

Los componentes del modelo comunitario pueden ser agrupados en:

1. La intervención que se solicita a la policía sea más proactiva que reactiva. No hay que esperar que se produzcan delitos, sino tratar de evitarlos. Observando qué es lo que lo provoca, quiénes son las potenciales víctimas (prevención

¹⁶ Ibidem. Véase también Capítulo 6

victimal) y qué condiciones ambientales y circunstancias pueden llevar a su comisión.

2. El servicio al ciudadano es la base del modelo. A diferencia del modelo tradicional, en el modelo comunitario la policía no es una institución aislada de la vida de los ciudadanos, sino es una institución abierta y permeable, que está donde el ciudadano lo necesita.
3. La redefinición geográfica de las responsabilidades:
Descentralización, ya no son grandes zonas de trabajo sino que la unidad fundamental para la prevención del delito es la unidad local del vecindario.
4. La intervención de la comunidad en todas las tareas de un plan común de trabajo, destinado a mejorar la calidad de vida, reducir la inseguridad y combatir las causas que provocan los delitos.

CAPÍTULO 4

La Actividad Policial de Orientación Comunitaria en Guatemala

OBJETIVO

- Identificar las ventajas del modelo y la viabilidad para su aplicación en Guatemala.
- Discutir las formas de implementación del modelo

Para leer y comentar:

"Se reconoce que la paz firme y duradera requiere el respeto de los derechos humanos y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación, así como la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Así pues, los cuerpos de seguridad del Estado en el pasado fueron utilizados para reprimir al ciudadano, en esta nueva etapa se espera que esos cuerpos, es decir, la policía, se conviertan en el instrumento del ciudadano para garantizar la seguridad humana".

"Históricamente debido a la composición de los cuadros policiales que directamente provenían de la estructura del Estado contrainsurgente se desarrolló un proceso de desconfianza mutua entre la policía y la sociedad. Partiendo de este hecho, es necesario tomar en consideración que el primer paso a seguir para establecer algún tipo de relación en ese orden, es tratar de ir recobrando los niveles de confianza y tolerancia."

IEPADES, *Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana*. Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala, Guatemala, agosto 2001., páginas 7 y 49.

1. Relaciones con la comunidad desde la normativa de la PNC

El proceso de reforma policial iniciado con la firma de la paz en Guatemala en 1996 y la posterior creación de la Policía Nacional Civil a través del Decreto 11-97, Ley de la PNC, cambió explícitamente el enfoque institucional de las relaciones policía y comunidad, lo que permitió que las organizaciones de la sociedad civil y jefes policiales empezaran a ver la posibilidad de un tipo de policía con orientación comunitaria.

Sin embargo el diseño legal de la nueva institucionalidad policial no partió de un modelo comunitario, sino de un modelo centralizado en cuanto a la administración de recursos, personal y operatividad. Los destinos de los miembros de la PNC reglamentariamente son adjudicados con arreglo al criterio de antigüedad y escalafón y no considera la procedencia étnica y lingüística, por ejemplo. El actual funcionamiento de la PNC, de hecho, ya supera estas limitaciones pero no encuentra su apoyo en la norma, por lo que su sostenibilidad depende únicamente de la voluntad política del gobernante.

La actividad policial en su relación con la comunidad abarca la Ley de la PNC en los artículos 2, 6 y 12, numeral 2 y en cinco considerandos:

1. **Evitar** en el ejercicio de su actuación profesional cualquier **práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria**.
2. El policía debe **garantizar un trato correcto y esmerado** en la relación con la población, a la que auxiliará y protegerá informándola acerca de las causas y finalidades de su intervención.
3. **Actuar con decisión necesaria y sin demora** para evitar un daño grave, inmediato e irreparable, haciendo uso de los medios a su alcance bajo los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.
4. Garantizar la **presencia multiétnica y pluricultural** en la institución policial.
5. **Los habitantes de la República deberán prestar la colaboración necesaria** a los miembros de la PNC, en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior representa un marco novedoso en la historia de la normativa policial de Guatemala y enfatiza sobre la participación de la comunidad, lo que da un punto de partida para iniciar una relación de mayor confianza, respeto y colaboración entre los dos. Pero requiere de una consciente construcción de relaciones participativas que de alguna manera tienen que reflejarse en la normatividad de la PNC.

2. Experiencias

A. Juntas Locales de Seguridad

A nivel institucional, en 1999, el Ministerio de Gobernación ordenó la creación y organización de las Juntas Locales de Seguridad (JLS).

"Con el propósito de contribuir a un clima de seguridad ciudadana y a propiciar un mecanismo de participación que lograra un acercamiento entre los policías y la comunidad.

Las JLS tienen como antecedente inmediato los "Comités de vecinos Pro-Construcción". El proyecto de los Comités fue impulsado por Laura de Mendoza, esposa del ex ministro de Gobernación, en el marco de un programa de la Primera Dama llamado "Dar para Recibir" (DAR). Su propósito era preparar instalaciones adecuadas para los nuevos policías.(...)

De los 231 municipios donde hubo un primer despliegue de la PNC, se organizaron Comités en 168 municipios de 17 departamentos, que sumaron el trabajo voluntario de 1,452 personas. (...)

La valoración exitosa de los Comités Pro Construcción motivaron la organización de las Juntas Locales de Seguridad, JLS, las cuales fueron creadas por medio de una Orden General del Director de la PNC (N° 11-99, 14/7/99) sin previa ni posterior consulta con representantes de la Sociedad

Civil. Esto produjo un vacío legal” ya que la población puede percibir la creación de las JLS como una obligación y no como la creación de un espacio de diálogo con la policía”¹⁷.

B. Experiencia Piloto del municipio de Villa Nueva

Por otra parte, en el municipio de Villa Nueva fue desarrollado durante 1998-2000, un proyecto piloto denominado “Seguridad Ciudadana en Centroamérica”, impulsado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y financiado por la República de China-Taiwán, en el que se propuso una iniciativa que combinó un enfoque de corto plazo que pretendía incidir en el fenómeno de la criminalidad e inseguridad por medio del patrullaje a pie, y otro socio-preventivo de mediano y largo plazo, orientado a acciones de tipo educativo y de desarrollo social. En este proyecto participaron autoridades policiales, representantes del Concejo Municipal, autoridades judiciales, medios de comunicación, empresarios y el sector educativo. (Véase en el capítulo 6 descripción en detalle).

3. Criterios básicos para una Policía Comunitaria en Guatemala

A. Factores sociales

El trabajo policial con orientación comunitaria en Guatemala debe tener en cuenta varios factores:

- a) Una **cultura de violencia**, fruto del conflicto armado interno que ha permeado todos los sectores de la sociedad guatemalteca
- b) El **tejido social**, es decir, la estructura familiar, comunal e institucional y de las comunidades al interior de la República está muy dañado, producto del mismo conflicto armado pues las relaciones sociales -incluso familiares- en muchas de las comunidades fueron destruidas, disminuidas o fragmentadas. La existencia de patrullas de autodefensa civil, las delaciones, el refugio y desplazamiento, las masacres en comunidades, etc., son algunos de los datos que nos permiten entender este rompimiento del tejido social que hoy se refleja en una mayor conflictividad, disposición a la violencia, temor, amenazas, linchamientos, etc
- c) La **marginación**, la sociedad guatemalteca, en especial en el interior del país, relegada al olvido por parte del Estado y por tanto, todavía hoy sienten desconfianza del Estado y de sus instituciones
- d) El alto nivel de **pobreza y exclusión** como uno de los factores que han generado niveles altos de crímenes de naturaleza violenta, además de formas de organización con un fuerte carácter delictivo, como los son las pandillas juveniles o “maras”.
- e) El carácter **multiétnico, plurilingüe y multicultural de Guatemala**: El país cuenta con 23 etnias, 21 de ellas de origen maya, más la xinca y la garifuna, las

¹⁷ IEPADES, *Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana* Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala, Guatemala, agosto 2001., páginas 41-42.

que conviven en el país. Otro componente es la numerosa población ladina, lo que significa una diversidad y pluralidad lingüísticas o diferentes formas de ver el mundo, de organizaciones sociales y de normas que rigen la convivencia social, que incluye el derecho consuetudinario.

- f) La baja efectividad del sistema de administración de justicia, que ha favorecido en el marco de una cultura de violencia, un alto índice de impunidad y acciones de “justicia” por mano propia en la población (limpieza social, linchamientos, venganzas y amenazas)

4. Estrategias para un modelo de policía de orientación comunitaria

Debe tomarse en cuenta que no todos los funcionarios policiales, ya sean oficiales o agentes, han sido formados para trabajar con la comunidad. En el caso de la formación tradicional, en especial la que ha tenido una fuerte influencia militar, como es el caso de América Latina y en concreto el de Guatemala, no siempre resulta fácil la implementación de una policía comunitaria. Por ejemplo, el encuartelamiento y la lejanía de las familias de los miembros de la PNC, distancian objetivamente al policía de la vida en la comunidad donde prestan servicio. Los constantes cambios de destino además servían para mantener a la policía alejada de los problemas comunales.

A. Policía comunitaria y multiétnicidad

Guatemala por ser un país multiétnico, pluricultural y plurilingüe, la institución policial, requiere de una estrategia adecuada para hacer realidad el despliegue del personal, de acuerdo a la procedencia étnica y lingüística, así como brindar oportunidades equitativas de ascensos para jefes de mandos y comisarías. El funcionario policial debe ser educado para el irrestricto respeto de las diversas culturas de los pueblos que cohabitan Guatemala, impulsando mayores esfuerzos de comunicación, acercamiento y servicio hacia las comunidades rurales en las que trabaja, esto implica obtener un conocimiento básico acerca de:

- los sistemas jurídicos,
- organización social y
- sistemas de comunicación y
- educación propias de las comunidades indígenas.

Para superar la discriminación étnica y racial heredada desde la colonia, la formación policial debe considerar aspectos que tradicionalmente excluyeron a la población indígena del servicio del sistema de administración de justicia y de la policía, como son:

- El acceso al sistema de justicia a través de la denuncia
- La exclusión de los pueblos indígenas desde el diseño de las políticas del Estado.
- La ausencia del Estado en las comunidades indígenas y la militarización de las áreas indígenas durante el conflicto armado.
- El uso oficial del idioma español, en las instituciones del Estado, como los operadores de justicia y la policía, permite el desconocimiento del carácter multiétnico de Guatemala.

- El nivel de desconfianza creada en el seno de las autoridades indígenas, por la desinformación acerca de las funciones comunitarias.
- La falta de reconocimiento legislativo del derecho indígena como práctica, permite el aislamiento mayor de las comunidades indígenas.
- La visión y utilidad folklórica de las culturas indígenas, sin la valoración de su importancia para la vida cotidiana de la comunidad y la riqueza cultural del país.

Existen avances concretos en cuanto al involucramiento del tema indígena en las estructuras del Estado. Sin embargo, siguen siendo retos para el Estado y la sociedad: La creación de unidades específicas dentro del Organismo Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, Congreso de la República, etc, en donde se está tratando de entender y trabajar por nuevas políticas públicas para superar los niveles de exclusión de los pueblos indígenas. Además se ha comprendido que sobre la base de la integración e inclusión se construya una nación pluricultural y multilingüe.

B Policía comunitaria y el trabajo de la mujer policía

Más de un 50% de la población guatemalteca constituyen mujeres y niñas. Actualmente la PNC cuenta con un 10% de funcionarias, una cifra que no refleja las necesidades objetivas de personal femenino para la prevención del delito en las comunidades. La orientación hacia la función represiva de la Policía ha impedido visualizar la importancia del trabajo de la mujer policía, porque el trabajo policial muchas veces es identificado sólo con habilidades masculinas como la fuerza física, cuando la función preventiva cobra cada día más importancia. La policía comunitaria es una de las grandes oportunidades y un retos para el servicio de la mujer en la policía.

Tradicionalmente delitos cometidos en la esfera doméstica fueron excluidos del trato público y penal. Con la entrada en vigencia de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar la policía tiene la obligación de considerar e intervenir delitos cometidos contra mujeres, niños, niñas y ancianos en el seno de la familia. Los patrones machistas de la sociedad patriarcal dejaron de atención a la mujer como víctima de delito, una conducta que legalmente está superada pero no en la realidad, lo que exige a la policía de apropiarse de un patrón de equidad de género.

C Exigencias para un policía comunitario

Para que los integrantes de la PNC se puedan convertir en parte y factor del desarrollo de la comunidad y con la visión propia de ser parte de la solución de problemas de seguridad y convivencia de la misma, los funcionarios policiales deben:

- Estar capacitados y preparados para trabajar con la comunidad,
- Disponer de condiciones mínimas para prestar el servicio que requiere la comunidad (equipo, horarios adecuados, por ejemplo)
- Internalizar que las operaciones policiales tendrían que seguir un patrón de seguridad ciudadana (protección de la persona) y no en primer lugar de seguridad interior (protección de la seguridad del Estado)

Crterios de actuación

- Los oficiales de policía, responsables de unidades de policía comunitaria, deben tener la facilidad y sentirse cómodos para trabajar con la comunidad. Deben ser capaces de crear un ambiente de trabajo de gestión participativa;
- Es importante recordar que la policía comunitaria es un servicio flexible, dinámico y capaz de adaptarse a los cambios del entorno social. Debe haber un marco de discrecionalidad en la decisión que el funcionario policial tome en el momento y el lugar de los hechos;
- El trabajo es de proximidad con la comunidad (patrullaje a pie como técnica preferencial);
- El servicio es proactivo, es decir propositivo y no solamente reacciona a demandas o conflictos, sino los prevé y los previene;
- Está orientado a la mediación y transformación de conflictos;
- Es un servicio orientado a la prevención, a partir de diagnósticos sociales y a la interacción con todos los sectores de la comunidad;
- Incluye la elaboración de planes, programas y proyectos comunitarios de forma técnica, que garanticen la seguridad, detectando y solucionado las causas del delito, de potenciales conflictos y posibles amenazas;
- La misión debe interiorizada por **todos** los funcionarios de la Institución, es la filosofía institucional del trabajo y no de solo la unidad
- Establecer bases para la continuidad del proceso y su permanencia en las comunidades donde una vez se empezó a trabajar de acuerdo a este concepto, para lograr resultados.

Nota de estrategia
Funciones de la policia en la comunidad

- Establecer una relación de colaboración entre la policía y los miembros de la comunidad respetuosos de la ley.
- Adoptar una política y un plan de acción sobre relaciones con la comunidad.
- Contratar a agentes de todos los sectores de la comunidad.
- Formar a los funcionarios para asumir la diversidad.
- Crear programas de relaciones con la comunidad y de información pública.
- Mantener contactos periódicos con todos los grupos de la comunidad.
- Establecer puentes con la comunidad, a través de actividades no vinculadas con el cumplimiento de la ley.
- Asignar a los agentes a un barrio de forma permanente.
- Incrementar la participación de la comunidad en las funciones de la policía y potenciar programas de seguridad pública que surjan de la comunidad.
- Implicar a la comunidad en la identificación de los problemas y causas de preocupación.
- Aplicar un enfoque creativo para resolver los problemas, a fin de desarrollar respuestas a dificultades específicas de la comunidad, incluidas tácticas y estrategias no tradicionales.
- Coordinar las políticas, estrategias y actividades con otros organismos del Estado y el gobierno y con organizaciones no gubernamentales.

Fuente: Derechos Humanos y Aplicación de la Ley. Manual de Capacitación en Derechos Humanos para la Policía: Naciones Unidas, Alto Comisionado para Los Derechos Humanos p.162

Resumen:

Guatemala no cuenta con una experiencia sistemática previa de la actividad policial de orientación comunitaria, aunque se registran algunas iniciativas aisladas o proyectos pilotos que pretenden impulsar este tipo de principios o de modelo.

Los principios generales de la acción policial de orientación comunitaria son valiosos y pertinentes para desarrollarlos en Guatemala. Hoy en día incluso pasaron a formar parte de los principios generales y universales del trabajo policial. Pero para que sean efectivos, es necesario identificar la forma y el lugar de su aplicación, hacer un esfuerzo en la capacitación policial y analizar la realidad del país, de la policía y de las comunidades.

Ejercicios:

1. ¿Cuál ha sido su experiencia con las Juntas Locales de Seguridad?. Describa esa experiencia
2. Qué otras formas de organización ciudadana que velen por la seguridad se pueden impulsar?
3. ¿Qué se debería mejorar?

CASO:

A continuación analice el caso que se le presenta. Es parte de una experiencia obtenida de la puesta en marcha de un proyecto de policía comunitaria implementado en Honduras, en 1996 por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos:

Como parte de un proyecto regional del IIDH se llevó cabo una experiencia en la Colonia Villanueva de la ciudad de Tegucigalpa, se decía que era el barrio más violento de Centroamérica, sin que para esta afirmación hubiese un estudio preliminar que lo confirmara.

La primera etapa del proyecto se inició con la elaboración de un diagnóstico, para ello se realizó una encuesta, a través de la que se buscaba establecer las causas de la inseguridad. Se investigó sobre el tema de la propiedad y la violencia de las maras con relación al resto de la población de la ciudad.

Para realizar el trabajo, se establecieron dos ejes de acción: Asistencia jurídica del Bufete Popular de la Universidad Nacional, que además proporcionó unidades móviles de atención; el segundo eje consideró de manera prioritaria el trabajo de resocialización con grupos de jóvenes y sus familiares y con las denominadas "maras".

Las asiduas reuniones con las diferentes organizaciones y asociaciones presentes en el barrio, impulsaron la creación de la "Red de Solidaridad por la Seguridad Ciudadana" de la Colonia Villanueva. A través de este espacio, se promovieron actividades de formación, charlas sobre la paz y no violencia; obras de teatro, creación de murales en áreas públicas permitidas, competencias deportivas en las que participaron los integrantes de las maras (aquí fue esencial el papel que desempeñó la escuela de la

comunidad), recuperación de espacios para la realización de actividades organizadas por la Iglesia Católica dirigidas a los niños; visitas de información, asistencia y apoyo domiciliario y actividades de promoción de una mayor comunicación bilateral entre la policía y la comunidad. Asimismo, posteriormente se gestionó la construcción de canchas deportivas, la instalación de alumbrado público y de servicio telefónico público.

Una evaluación realizada posteriormente a la implementación del programa evidenció una cierta disminución de los delitos y una paulatina integración de las maras a su comunidad. Una muestra de ello es la integración del grupo "Jóvenes unidos por la paz".¹⁸

Instrucciones:

1. Señale los aspectos más importantes del trabajo policial que se narran en esta experiencia.
2. Indique cómo definiría el modelo de policía comunitaria.
3. Explique qué aspectos pueden ponerse en práctica en la PNC.
4. Señale los obstáculos que podría encontrar la aplicación de éste modelo policial en la PNC.

¹⁸ Fuente: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH. El IIDH es un entidad internacional de naturaleza académica dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos. Su sede está en San José, Costa Rica.

CAPÍTULO 5

Propuesta Metodológica del Trabajo Policial Comunitario

OBJETIVO

- Conocer criterios metodológicos para el desarrollo del trabajo policial comunitario, para generar la disposición y la capacidad para cooperar y trabajar con la comunidad.

Para leer y comentar:

“Encaramos estos problemas (de inseguridad ciudadana) con nuestro enfoque probado a lo largo de diecinueve años de existencia. Ese enfoque consiste, en primer lugar, en promover la investigación científica aplicada a los problemas de derechos humanos. En este caso nos parece fundamental que nuestras sociedades y Estados procedan sobre la base de información rigurosa y obtenida con medios científicos. Ello nos alejará de las reacciones histéricas y de las soluciones desesperadas. En segundo lugar, nuestro enfoque educativo propone el estudio y la emulación de las mejores prácticas de otros países al enfrentar problemas de derechos humanos similares. En torno a la seguridad ciudadana existen modelos de organización de los esfuerzos que deben estudiarse desapasionadamente y adaptarse creativamente a realidades disímiles.

Nuestro enfoque privilegia, en tercer lugar, el diálogo fructífero entre sociedad y Estado, o más precisamente, entre organizaciones de la sociedad civil y autoridades encargadas de hacer cumplir diversos aspectos de los derechos humanos. En este sentido, estamos convencidos de que no es posible confrontar los problemas de inseguridad sin romper las vallas de desconfianza y frustración que imposibilitan la cooperación entre la autoridad policial, los procuradores, los tribunales y a la población agredida por el crimen. Finalmente, el contenido de nuestro mensaje educativo debe ser consistente con la doctrina y con el derecho de los derechos humanos, tanto constitucional e interno como internacional. De esta manera, el objetivo profundo de nuestro trabajo en seguridad ciudadana tiende a buscar soluciones que no violen obligaciones esenciales del Estado respecto de toda persona humana. Así, procuramos conciliar el legítimo interés de las víctimas del delito con las garantías fundamentales del debido proceso que se deben aun a los peores delincuentes.”

Fuente: La Seguridad Ciudadana en Centroamérica. Aspectos Teóricos y Metodológicos. Introducción. IIDH, San José Costa Rica, 1998-1999, Coordinador Regional José María Rico, p. 8 s..

1. Trabajo policial comunitario

Como se indicó en los capítulos anteriores, la “policía comunitaria” corresponde a un nuevo modelo policial en que la comunidad se convierte en un socio de la policía y otras instituciones que ayuda a resolver los problemas, enfatizando las tareas preventivas y creando redes de trabajo junto a la policía. Por otro lado la policía y el Estado en general trabaja en función de la necesidades de la comunidad en materia de seguridad.

Para iniciar un proceso de policía comunitaria, debe tenerse claro que no se trata solamente de mejorar la relación con la comunidad o mejorar la imagen de la policía, sino que se trata de **involucrar a la comunidad en el tema de seguridad ciudadana y trabajar con ella en la solución de los conflictos que generan los delitos** para lograr una disminución de la criminalidad y mejorar la calidad de vida creando un ambiente más seguro.

Apoyo material de la comunidad para la policía

La policía no puede emplear a la comunidad para que ella se convierta en proveedor de los recursos que la policía no cuenta, por ejemplo, combustible. Los servicios y el apoyo que eventualmente puede brindar la comunidad y sus autoridades a la policía deben ser acordados en forma escrita de acuerdo a las normas que rigen la administración policial y de la municipalidad u otro organismo. Además debe ser una gestión realizada con plena transparencia y responsabilidad, es decir figurar en informes financieros o de otro índole, accesible a los órganos de control competentes internos y externos de la institución policial

La participación de la comunidad en la prevención del delito

La participación comunitaria debe referirse a tareas a su alcance y de acuerdo a sus propias formas de organización (promotores, ONGs, juntas locales, comités, etc.). No se trata de apoyar el surgimiento de organizaciones paralelas a la Policía en la comunidad para que enfrenten éstas la criminalidad. La participación de los ciudadanos se refiere entonces a medidas de seguridad preventiva, como alumbramiento, medidas simples de prevención victimal (no pasearse en la noche en lugares de conocida fama por sus peligros, por ejemplo), medidas de información y comunicación en el vecindario sobre medidas específicas, contactos organizados con la PNC o policía municipal, etc.

La intervención de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana puede tener lugar en:

- La identificación de las necesidades de seguridad;
- el diseño conjunto con la institución policial y los demás organismos estatales sobre las estrategias para prevenir y detectar la delincuencia;
- la identificación de los recursos que puede ofrecer la sociedad (educación, trabajo, familia, por ejemplo) en relación con medidas preventivas;
- el establecimiento de modalidades de fiscalización de la actuación policial.

A) Técnicas policiales y operativas

Algunas de las técnicas policiales que se derivan del modelo de policía comunitaria son:

- El contacto cercanos con los ciudadanos.
- **Patrullaje a pie.** Los policías que patrullan sólo en carro están aislados del ambiente real de las calles y dificulta percibir los sentimientos y problemas de la gente. *"Acérquese a la comunidad. Por lo general, no permanezca en la*

*comisaría cuando puede patrullar en automóvil y no patrulle en automóvil cuando pueda hacerlo a pie.*¹⁹

- **Que los agentes que patrullan, puedan ser identificados por el vecindario y que éste logre comunicarse regularmente con ellos.**
- **Que los agentes sean asignados a un territorio delimitado** al que deben patrullar regularmente.
- **Que los agentes tengan horarios de trabajo, de acuerdo a las necesidades previamente identificadas**
- **Que las relaciones de trabajo entre la policía y el gobierno local sean estrechas**, así como con los comités de base, las organizaciones no gubernamentales, los jueces, el sector educativo y de salud, grupos de jóvenes, los medios de comunicación y otros que existan en las comunidades.
- **Que los policías tomen decisiones aplicando la discrecionalidad²⁰ actuando con firmeza y efectividad**, siempre en el marco de la ley y el respeto a los derechos humanos. Los policías son quienes constantemente aplican la discrecionalidad. Por ejemplo, cuando deciden a quién arrestan y en que condiciones lo hacen. Se trata entonces, de entrenar a los agentes para tomar las decisiones correctas, es decir, basadas en la legalidad, ante las situaciones que encaran. Para que los policías se sientan seguros de tomar las decisiones correctas, es necesario que la **organización policial aplique la jerarquía y cadena de mando con un criterio racional y práctico** que ofrezca espacios para las decisiones inteligentes, rápidas y no burocráticas, que favorezcan la solución de conflictos. **La Policía debe proporcionar soluciones inteligentes antes de hacer un mecánico seguimiento de una orden irrespetuosa de la ley.** La comunicación entre jefes y agentes es fundamental para lograr equipos de trabajo eficientes.
- Que la policía **identifique los grupos de riesgo** (potenciales víctimas, potenciales delincuentes) así como los **existentes y potenciales problemas/conflictos comunales** que pueden producir desorden o delitos.
- **Que establezca canales de comunicación entre la policía y la población** para coordinar medidas preventivas, expresar sus quejas e intercambiar información mutuamente, por ejemplo el establecimiento de un "Buzón del Ciudadano", de una Oficina de Atención, de Grupos o Juntas Locales, etc.

¹⁹ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1997) **Derechos Humanos y Aplicación de la Ley**. Manual para Capacitación en Derechos Humanos, Serie No.5, Capítulo IX, Normas Internacionales sobre Derechos Humanos y la Labor Policial en las Democracias: Aplicación Práctica, Ginebra. Página 46.

²⁰ **La discrecionalidad es el margen que la Ley deja para tomar una decisión o medida de acuerdo a la situación encontrada: ejemplo: la evaluación de un hecho desde una visión penal o como un conflicto que ofrece soluciones alternativas.**

B) Obstáculos

Algunos de los obstáculos más comunes a este modelo son:

- La resistencia de los cuerpos policiales a los cambios. El modelo tradicional recurría solamente al sistema penal y establecía una relación lejana con la sociedad y estas prácticas están presentes en los policías.
- Esquemas de seguridad basados en la militarización de la policía y de la sociedad. El policía debe estar abierto a resolver conflictos que no necesariamente implican respuestas al sistema de justicia penal.
- La separación entre el policía y la comunidad, que se produce por mantener a la institución cerrada, encuartelando a sus miembros.
- El bajo nivel de organización de la sociedad civil.
- La cultura de violencia en la sociedad, que puede generar la constitución de comités de seguridad ciudadana, que lejos de evocar una imagen benigna de la policía, proyecta la de la ejecución de la justicia y por mano propia, propiciando modelos de justicia paralelos.
- El inadecuado (lento y burocrático) funcionamiento de los controles internos de la policía.

2. **Resultados esperados**

Según evaluaciones realizadas sobre la aplicación de este tipo de actividad policial, los resultados más comunes son:

- El modelo contribuye a aumentar la confianza hacia la Policía y mejora su imagen en la ciudadanía;
- Logra una mayor sensación de seguridad, aunque no siempre corresponda con la real disminución de los índices de delincuencia;
- Disminuye la posibilidad del abuso policial, de la corrupción y violaciones a los derechos humanos;
- Reduce los índices de delincuencia en la comunidad.

3. **Políticas institucionales de la Policía**

Para que la actividad policial tenga un enfoque comunitario, es necesario tomar en cuenta la **estructura y cultura organizacionales** de la institución policíaca, es decir, evaluar si éstas favorecen la acción local y comunitaria.

Aunque la planificación institucional de los recursos sea centralizada, la distribución y la disponibilidad de los mismos se debe planificar de manera descentralizada.

Una estructura policial fuertemente centralizada, militarizada (encuartelamiento, modelo de disciplina y jerarquización) y basada sobre todo en la función de la represión del delito no es suficientemente flexible, sensible y abierta a un servicio policial efectivo para las comunidades con sus diferencias y múltiples necesidades. Por lo tanto, las conclusiones de las diferentes experiencias al respecto, en cuanto al modelo de organización policial son:

- Aunque exista un Dirección Central, las estructuras territoriales de la Policía deben tener suficiente autonomía, para adaptar las directrices generales a su realidad concreta.
- Una excesiva verticalidad dificulta la acción policial comunitaria. Deben haber espacios de discrecionalidad y poder de decisión a nivel operativo para actuar conforme a las circunstancias locales y concretas.
- La Policía debe disponer de estructuras que faciliten el acceso de la población con sus diferentes problemas (atención a las víctimas, atención a la mujer, la niñez y juventud, atención a emergencias, oficinas de denuncias e información sobre las mismas, relaciones públicas, etc.)
- El sistema disciplinario debe reaccionar de manera inmediata, visible y eficaz frente a actuaciones policiales fuera de las normas.
- La provisión de destinos debe considerar una estabilidad mínima en el puesto y en el lugar, y que se haga tomando en cuenta la procedencia étnica y lingüística o de acuerdo a otros rasgos como es la pertenencia a una zona geográfica o cercanía familiar.

4. Aspectos metodológicos en la organización interna de la Policía

El desarrollo de la actividad policial de orientación comunitaria debe considerar que es un proceso que implica:

- Descentralización del personal en unidades más pequeñas.
- Planificación y distribución de recursos de acuerdo a criterios en cuya decisión participe la comunidad.
- Delegación de una mayor capacidad de mando y decisión a los jefes de unidades locales.
- Capacitación en la elaboración de planes de prevención comunitaria.
- Descentralización de los controles internos.

Cómo proceder para construir un programa de policía comunitaria:

- 1) Cualquier programa de policía comunitario antes de iniciarse debe hacer un diagnóstico de las comunidades donde se desarrollará.
- 2) Deben establecer el diálogo y la cooperación con las autoridades locales tanto las estatales como las formas propias de autoridad.

- 3) Implica el conocimiento y respeto de tradiciones, costumbres y formas propias de administrar justicia. Esto último es importante porque en muchas ocasiones los operadores de justicia (jueces, fiscales y policía) han deslegitimado las costumbres o las autoridades de la comunidad o se han enfrentado a ellas.
- 4) Debe tenerse en cuenta que las formas de resolución de conflictos de las comunidades indígenas pueden ser muy diferentes a las que establece el Sistema Penal pero pueden resultar más eficaces en sus resultados (resolución alternativa de conflictos).

El buen funcionamiento de la policía comunitaria, es el resultado de lograr una adecuada combinación de medidas de corto plazo que brinden sensación de seguridad con planes de prevención a largo plazo, que busquen reducir las causas de los delitos.

Para lograr sus objetivos es necesario que la policía:

- Favorezca la participación ciudadana en la resolución de los problemas de seguridad.
- Tenga claro que la seguridad se logra como un esfuerzo multidisciplinario y multisectorial (profesionales, organismos no gubernamentales, asociaciones de vecinos, otros sectores del Estado). La policía sólo resuelve una parte de los problemas.
- Evalúe qué hechos no constituyen delitos y por tanto son situaciones que pueden resolverse sin entrar en el sistema judicial.

Factores indispensables para iniciar un proceso de policía comunitaria

- Sensibilización y capacitación de la policía en temas sociales, antropológicos.
- El auxilio de profesionales.
- El respeto a la comunidad.
- La asignación de policías que sean de la comunidad, que conozcan el idioma y las costumbres.

A. Diagnóstico

Determina **condiciones generales de la comunidad**, geografía, actividades económicas, demografía, índices de criminalidad.

Se deben conocer los problemas políticos locales para entender lo que sucede en la comunidad. Debe haber un **estudio previo sobre:**

- la criminalidad;
- las sensaciones de inseguridad de la población;
- los medios que emplean para defenderse de la delincuencia;

- los grados de deterioro físico del barrio (parques, edificios, etc.).

Debe elaborarse mapas o croquis del barrio y sus sectores; esto le permitirá planificar patrullajes, sectores estratégicos, rutas alternas, etc. Debe identificarse el número de habitantes del barrio o comunidad en donde se trabaja para considerar medidas de seguridad, afluencia de personas en desórdenes, preparar medidas de emergencia en caso de catástrofes u otros sucesos que significan una amenaza o peligro.

Igualmente se deben identificar las edades de los pobladores y género. Es una información útil. No es necesario hacer un censo, pueden tenerse datos a partir del número de viviendas, promedios del número de integrantes del núcleo familiar. Pueden actualizarse censos existentes o bien consultar con las autoridades locales: municipalidad o alcaldía auxiliar, pues ellos son quienes trabajan directamente con los pobladores y poseen esta información. Además los comités o asociaciones de vecinos y las organizaciones no gubernamentales pueden disponer de estos datos.

B. Equipo de trabajo

El equipo que inicie el trabajo de policía comunitaria debe recibir instrucciones claras sobre sus tareas, su ámbito geográfico, las comunicaciones e informes que deben rendir.

Quienes integren el equipo de trabajo deben estar capacitados y convencidos de este modelo policial.

C. Reuniones con la comunidad

La Policía debe reunirse con representantes de la comunidad periódicamente. Esto implica conocer a las autoridades locales (alcalde, alcalde auxiliar, médico del centro de salud, etc) organismos no gubernamentales, comités de desarrollo, iglesias, líderes comunitarios, así como conocer las actividades que se desarrollan en la comunidad. Puede, por ejemplo, elaborar un listado de actividades, quiénes las realizan o el número de personas que lo hacen.

En el caso de una zona cafetalera ésta tendrá épocas en las que la población cuenta económicamente con más recursos, producto del corte del café; o si es una zona comercial, hay días en que la afluencia de personas es mayor o cuando es la fiesta patronal del lugar.

Esa información proporciona datos importantes para prevenir el delito y al reunirse con la comunidad debe explicar el trabajo que realiza la Policía y en el desarrollo de la reunión definir las estrategias.

Escuche a la comunidad y tome en cuenta lo que dice, incluso las críticas (a todos nos molestan las críticas, pero estas son necesarias si vamos a responder a las necesidades de los ciudadanos).

En estas reuniones se puede exponer los problemas encontrados por la Policía, los índices delincuenciales. Es evidente que las primeras sesiones serán de quejas, pero luego empezarán a verse los resultados.

Como parte de la estrategia de acercamiento, puede elaborarse listados de necesidades, en orden prioritario. Esto es importante porque permiten ubicar en su justa dimensión las necesidades de las comunidades y orientar el trabajo que se debe realizar. Las ONG's, centros de investigación y universidades pueden colaborar en el diseño de planes o en el diagnóstico de problemas y encontrar soluciones.

Debe tenerse claro que la acción policial pasa necesariamente por construir o reconstruir parte del tejido social comunitario en torno al tema de seguridad. Esto es, romper la indiferencia de los ciudadanos frente al problema, acercarlos para lograr un mejor análisis de la problemática y lograr toma de decisiones de manera colegiada. Esto significa que hay que crear estructuras organizadas con los vecinos: juntas locales de seguridad, comités de vecinos, o cualquier otra forma que se adapte a las condiciones. En todo caso, su constitución debe ser democrática, amplia e incluyente.

Estas asociaciones (independientemente del nombre que tomen) favorecen el análisis y la planificación, además que permiten un control y evaluación de la actividad policial. En ellas se pueden revisar temas como:

- Los recursos existentes;
- los obstáculos a la labor de la policía;
- la eficacia de las acciones policiales; y
- los planes de seguridad;
- las percepciones de los ciudadanos sobre la policía;
- adquirir información valiosa sobre qué está ocurriendo en la zona.

D. Diseño de planes de trabajo

Debe involucrar a todos los oficiales en el diseño del plan de trabajo, el cual debe contemplar etapas

No pueden diseñarse planes de corto plazo constantemente porque no habrá una lógica de trabajo a mediano y largo plazo; la improvisación se vuelve constante y se tiende a echar mano de planes tradicionales de simple represión delictiva.

E. Formación de los ciudadanos

Una propuesta de formación es la creación de **"Academias de Policía para Ciudadanos"** con ello se logrará:

- a) Que la comunidad vea las puertas abiertas para conocer qué hace la policía.
- b) Lograr que los instructores de la Academia conozcan que los ciudadanos se interesan en el tema y pueden colaborar en la solución de problemas.
- c) Hacerles saber a los ciudadanos qué en concreto pueden hacer, para ayudar a la policía en la búsqueda de soluciones.

En **Costa Rica** el proyecto de seguridad comunitaria generó un proceso educativo de los ciudadanos basado en cinco áreas:

- a) **Desarrollo comunitario:** en este módulo se capacita y se genera las estructuras de vecinos, se clarifica con ellos el trabajo y el papel de la policía. Se trabaja

cómo se deben tomar decisiones y se busca crear una cultura de prevención en el barrio.

- b. **Derecho y criminología:** este módulo explica las bases legales del proceso; se expone que es lo que dice la ley, como se realizan los procesos judiciales, las denuncias, el papel de los testigos, la defensa, etc. A nivel criminológico se analizan las causas de delitos, cómo se desarrolla el fenómeno criminal, etc. Se forma en el área de derechos y deberes de los ciudadanos frente al tema de seguridad.
- c. **Técnico policial:** se capacita a los vecinos en descripción de situaciones y personas sospechosas, apoyo a los requerimientos policiales, reacción frente a emergencias y ayuda a víctimas.
- d. **Enlace institucional:** Esta área es una tarea que la policía puede realizar en cuanto hacer un inventario de proyectos gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito de seguridad, a fin de establecer enlaces con ellos y facilitar su ejecución según la realidad concreta de la comunidad.
- e. **Control y seguimiento:** se capacita para monitorear y dar seguimiento a las comunidades involucradas en el proceso.

Esta experiencia logró éxitos importantes no sólo en la reducción de la criminalidad, sino incluso cambios en la justicia penal y favoreció el desarrollo de la resolución alternativa de conflictos.

F. Participación en actividades comunitarias

Los agentes y oficiales de la PNC deben participar en actividades comunitarias tales como los eventos que realizan organizaciones cívicas, aunque no estén directamente relacionadas con el trabajo policial. Esto ayudará a tener perspectivas diferentes sobre la comunidad y permitirá entender a las personas y a la comunidad. Recuerde que el trabajo policial comunitario tiene una dimensión social importante, sin que esto signifique que el policía se convierta en un trabajador social.

G. Acercamiento a los vecinos

Los policías deben salir de sus vehículos y dirigirse a las personas a las que sirven. Los patrullajes o rondas son importantes para escuchar los problemas de la comunidad.

Durante los patrullajes hay que prestar atención al alrededor. Nunca debe aparentar que el policía está paseando. Con su forma de actuar debe señalar disposición para entrar en contacto.

El trato desigual y discriminatorio hacia determinados grupos de ciudadanos fue un rasgo común de las policías del pasado. Siempre existen sectores (minoritarios o no) que históricamente se encuentran en una situación de desventaja (mujeres, desempleados, por ejemplo), vulnerabilidad (niños, ancianos, discapacitados, por ejemplo) o marginación (los indígenas, minorías religiosas, homosexuales, prostitutas).

La policía de orientación comunitaria, debe encaminar su acción a los problemas específicos de estos grupos. Debe tomarse en cuenta que un trato igual en condiciones de desigualdad, también puede significar discriminación o trato desigual.

Ejemplos:

- *Un niño no puede recibir el mismo trato de un adulto;*
- *A una persona de procedencia indígena se le debe respetar sus diferencias en el idioma, el traje y cultura;*
- *La prostitución no es un delito y los que la ejercen como profesión no pueden recibir un trato abusivo y violento por parte de la policía.*

Aplicación práctica de las normas internacionales sobre la no discriminación.

- *Familiarícese con la comunidad a la que sirve. Reúnase con los dirigentes y representantes de las diversas comunidades étnicas y raciales.*
- *Participe en patrullas de a pie y actividades de servicio comunitario en vecindarios con diversidad étnica.*
- *Hable en contra de los estereotipos o las apelaciones despectivas con sentido racial en la comunidad y en la Comisaria.*
- *Participe en los programas de capacitación que ofrezca su servicio sobre relaciones étnicas o raciales.*
- *Converse con los miembros de los grupos minoritarios en las comunidades en las que sirve, a fin de conocer sus necesidades, sus quejas y sus sugerencias. Sea sensible y receptivo.*

H. Creación de programas preventivos

Organizar y llevar a cabo programas preventivos, tales como:

- difundir información sobre medidas preventivas;
- visitas a diversas instituciones (escuelas, comercios) con la finalidad de determinar su grado de seguridad;
- reuniones periódicas;
- minipuestos policiales;
- campañas publicitarias;
- elaboración y distribución de folletos informativos;
- talleres y conferencias;
- saneamiento ambiental;
- actividades culturales y deportivas;
- buzón "correo policial".

I. Evaluación de resultados

Los resultados del trabajo deben ser presentados a la comunidad, para lograr credibilidad en la labor policial. La credibilidad es central para el trabajo policial comunitario. Si ésta se pierde o no se logra, aunque haya resultados positivos, no van a ser apreciados.

Si la policía se compromete a una acción concreta debe cumplirla. No importa que tan difícil sea la situación, no debe retirarse con excusas. Recuerde que la desconfianza histórica de la comunidad hacia la policía no desaparece de la noche a la mañana.

La evaluación debe centrarse en:

- Resultados de los planes ejecutados (fallas y aciertos);
- Estadísticas de hechos criminales;
- Gravedad de los hechos, lugares, horas y frecuencia;
- Casos de reciente aparición en el sector;
- Factores criminógenos de mayor incidencia en el sector;
- Nuevos factores a tomar en cuenta (por ejemplo, el crecimiento del desempleo, creación de nuevos barrios, etc.);
- Las experiencias resultantes tanto para policías como para vecinos;
- Situaciones o casos resueltos o con resultados que afectan a la comunidad.

ACTIVIDADES:

A) *Analice el siguiente caso y plantee una estrategia de solución.*

Como parte de las actividades preparativas de la reunión semanal del Comité de Prevención, Seguridad y Vigilancia, el jefe de la Estación Policial se entera de los siguientes acontecimientos:

Madres y padres de familias han informado que sujetos desconocidos han aparecido diariamente en las paradas de autobuses, donde los niños toman su transporte para ir a estudiar y tratan de hurtarles prendas de vestir y útiles escolares. El martes anterior, al mediodía, en el sector VII se registró un caso.

Además, han aparecido en el sector de la estación de los buses, vendedores ambulantes que han ocupado prácticamente toda la calle; en horas de mayor tránsito de personas se cometen delitos contra las que ahí transitan. Hay un número alto de jóvenes, entre 16 y 22 años que se mantiene en ese sector y generalmente están bajo efectos de drogas.

Destaca un caso de violación ocurrido hace tres semanas, a las 19:00 en el sector VII, parque "Y". Dos jóvenes golpearon y ultrajaron a una menor de 13 años dentro de un vehículo, cuyas características fueron registradas; y, luego de cometer el delito, abandonaron a la menor en el parque, al parecer narcotizada.

Por otra parte, varios comerciantes han informado la aparición de gente extraña y piden mayor vigilancia en el sector VII, especialmente en horas de la tarde.

Finalmente, se registraron ocho casos relacionados con comercio de drogas, en el sector IV. Fueron aprehendidos seis hombres y dos mujeres, incautándose 200 papeletas de marihuana y cocaína en cantidad cercana a una libra.

Ante esta situación usted, el Jefe de la Estación Policial de la zona, debe reunirse hoy con el Comité de Prevención, Seguridad y Vigilancia, ya que le corresponde la reunión semanal de la misma.

(Tomado y modificado de ILANUD/Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos (1997) Manual de Casos para la Capacitación Policial en Derechos Humanos. ILANUD, San José, Costa Rica.)

B) Analice el caso y responda las preguntas al final del texto.

Carlos Pérez es un joven de 20 años que vive en una colonia del municipio cercano a la capital. El día miércoles 8 de septiembre, a eso de las 7:00 de la noche se encontraba acompañando a su mamá, doña Carmen, en la tienda del barrio cuando se acercó una patrulla policial que procedió a detenerlo sin que hubiese un motivo legal para hacerlo.

Doña Carmen intentó interponerse y fue golpeada en un brazo por un inspector. Ella fue a la Comisaría a denunciar el hecho. Allí el oficial que le atendió lo hizo de mala manera y le exigía los nombres de los policías que habían participado del hecho. Ella explicó que por lo rápido que pasó y el susto no se había podido dar cuenta de los nombres.

Cuando ella se encontraba aún en la comisaría llegaron los agentes que habían detenido a su hijo. El muchacho venía engrilletado junto a otro muchacho, y según indicaban los agentes, los habían detenido a los dos juntos por escándalo y riña en la vía pública.

La señora fue al juzgado y levantó una denuncia. El juez hizo comparecer a los agentes quienes reconocieron que lo que decía la señora era cierto, pero que ellos tenía orden de llenar una cuota de detenidos. El juez le señaló a Doña Carmen que liberaría a su hijo pero debía retirar la denuncia. Ella no estaba de acuerdo en retirar la denuncia, pero para poder recobrar a su hijo, lo hizo.

(Los nombres y fechas fueron cambiados. El caso fue tomado de información proporcionada por la Defensoría Pública Penal)

Preguntas:

1. Identifique y describa la actitud de la PNC en este caso (actuaciones ilegales, abuso de autoridad).
2. Qué formas de prevenir un delito aplicaría en su barrio.
3. Señale las actuaciones ilegales que aparecen en el caso y comente al respecto.

CAPÍTULO 6

LECTURAS

EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA²¹

1. Introducción

Una de las estrategias más innovadoras surgidas en el campo de la prevención de la delincuencia en el último tiempo ha sido Policía Comunitaria, un modelo policial preventivo originario de los Estados Unidos que surge en los años '80.

La Policía Comunitaria se caracteriza por proponer una estrecha colaboración entre policía y comunidad, que se manifiesta en la participación activa de los vecinos en la producción de su propia seguridad, ya sea en el nivel de planificación de las actividades policiales, o en el de supervisión de las operaciones de la policía. A diferencia del modelo "profesional", centralizado y con resabios de tipo militar, la policía comunitaria es un modelo descentralizado.

En efecto, estudios empíricos realizados en los años '70 demostraban que la policía sólo dedicaba parte de su tiempo y de sus esfuerzos a combatir el delito o a aprehender los criminales. Un alto porcentaje de horas los empleaba en auxiliar enfermos, dirigir el tránsito, resolver disputas, buscar personas perdidas y en otras tareas que no estaban relacionadas directamente con materias criminales. Estos hallazgos contradecían directamente las creencias populares y el estereotipo del policía.

La puesta en marcha de los programas de policía comunitaria se enfrentaba a las características de labor preventiva realizada por la policía. El oficial de policía es un generalista: es decir, una persona que debe ejecutar diferentes funciones como parte de sus funciones policiales.

El modelo de policía comunitaria surgido en los Estados Unidos en los años '80, irrumpe luego en el resto de Europa y Asia, para finalmente arribar a América Latina en los años '90. La implantación de un nuevo modelo policial tiene una serie de ventajas:

- *"La primera ventaja es que contribuiría a crear relaciones de confianza mutua entre la Policía y el público, lo que naturalmente debiera propiciar un flujo más eficiente de información hacia la primera.*
- *"En segundo lugar, las posibilidades de abuso policial disminuirían drásticamente en este modelo, ya que la actividad policial se orientaría a mejorar sus relaciones con la comunidad y muchos policías permanecerían en el vecindario donde corresponde patrullar, respondiendo ante éste por sus acciones.*
- *"En tercer lugar, la ubicación de la acción policial en territorios tan reducidos generaría confianza y disminuiría el temor.*

²¹ Franklin Barrientos. Policía Comunitaria. Evaluación de Algunas Experiencias. Centro de Estudios para el Desarrollo -CED-.

- *"Por último, una mayor comunicación entre los vecinos podría resultar en una mejor prevención de delitos menores, creando mejores condiciones para el actuar ante situaciones más graves."*²²

Asimismo, se plantea que la implantación de programas de esta especie probablemente enfrente dificultades:

- En primer lugar, la resistencia de fuerzas policiales carentes de personal y más grave aún, carencia de personal capacitado;
- En segundo lugar, su éxito depende de una adecuada planificación de los recursos disponibles, ya que la cobertura de áreas pequeñas a través de patrullaje a pie es costosa;
- En tercer lugar, no deben subestimarse las dificultades que encontrará la policía para entrar a algunos barrios dominados por delincuentes y narcotraficantes; y
- Por último, la movilización de la comunidad para fines de prevención delictual puede crear problemas en algunos sectores, dado que en muchos países, la constitución de comités de seguridad ciudadana, lejos de evocar una imagen benigna, proyecta la de hacer justicia por mano propia.²³

2. Estudios de casos

A. Proyecto Guatemala en Villa Nueva²⁴

En 1998 el Instituto Interamericano de Derechos Humanos inicia el Proyecto "Seguridad Ciudadana en Centro América", subvencionado por el Gobierno de la República de China en Taiwán. El equipo regional fue liderado por el Dr. José María Rico, con el apoyo también regional de la Dra. Gilda Segreda y la coordinación nacional de la Dra. Brenda Anabella Quiñones Donis.

El Gobierno de Guatemala, eligió a Villa Nueva como el municipio donde debía iniciarse este proyecto piloto. En esa época, prevalecían altos índices de secuestros en Guatemala y los secuestrados generalmente identificaban haber estado cautivos o aparecían en Villa Nueva.

Se iniciaron procesos de sensibilización respecto a tres temas importantes y por sectores en la comunidad, incluyendo al policial.

Los temas abordados fueron criminalidad y su percepción en la sociedad, el sistema de justicia penal y la necesidad de una saludable y respetuosa coordinación interinstitucional, la importancia de la participación de la sociedad civil para la construcción de un Estado Democrático de Derecho y relaciones proactivas con las instituciones que conforman el sistema de justicia y con el poder local.

²² Frühling, 2000: 229-230.

²³ Frühling, 2000: 230.

²⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Seguridad Ciudadana en Centroamérica.

Simultáneamente se realizó un diagnóstico integral del municipio. A continuación la reseña de lo que fue el proyecto, información extraída de "Seguridad Ciudadana en Villa Nueva. Retos y Desafíos" de Brenda Anabella Quiñones Donis.

1. Identificar los Principales Problemas de la Comunidad, en particular los relacionados con la Criminalidad y el Sentimiento de Inseguridad, así como Soluciones sostenibles frente a los mismos.

A finales de 1998 se concluyó el Diagnóstico sobre la Seguridad Ciudadana en Villa Nueva, en él se detectaron varios aspectos especialmente importantes, el primero elevados índices de victimización e incremento de la criminalidad, esto unido a una población de millón doscientos mil personas, participación cada vez mayor de menores de edad en actividades delictivas y una relación estrecha entre la delincuencia común y la organizada. Aparte de esto se detectó en la población entrevistada un alto grado de percepción de inseguridad frente a insatisfacciones profundas respecto a la reacción oficial frente a la delincuencia, tanto por parte de la policía como por parte del sistema de justicia penal y la carencia absoluta, según su parecer, de políticas preventivas, coherentes e integrales. En el diagnóstico se detectó un grito desesperado respecto a la ineficiencia del sistema de justicia penal y aparte se apreciaba un desconocimiento profundo de parte de la población respecto al mismo y una tergiversación conceptual acerca de los derechos humanos, identificando a éstos como derechos exclusivos de los delincuentes.

Con base en diagnóstico, se celebró en marzo de 1999 un Seminario, donde participaron representantes de los sectores más representativos de la sociedad de Villa Nueva, así tanto el sector civil, sector justicia, gubernamental y gobierno local. Se dieron cita por primera vez en la historia del Municipio, para discutir los problemas comunes y para buscar técnicamente respuestas a los mismos.

Durante el Seminario y con base al diagnóstico que ellos mismos validaron, los participantes elaboraron un Plan de Acción, se definieron catorce diferentes actividades generales para responder a la problemática detectada. Es importante señalar que en ese momento, Guatemala no contaba con políticas estatales definidas en materia de seguridad ciudadana.

1. Plan de Acción, actividades y principales logros.

Actividad 1. Creación del Consejo de Seguridad Ciudadana y Comité Ejecutivo.

Dentro de este contexto, se inició con la creación del Consejo de Seguridad Ciudadana, un órgano que va mucho más allá de la concepción de las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana que el anterior gobierno implementó en algunos municipios de la República. El Consejo inició su conformación con las personas que participaron en el Seminario y fue fortaleciéndose en el transcurso del proyecto, de tal suerte, que podemos afirmar que el mismo está integrado con los mismos sectores que al inicio, pero, con un mayor número de representantes de cada sector. Así, por ejemplo, del sector educativo, sus 400 directores, tanto del sector público como privado, forman parte del Consejo.

Dentro del Consejo se eligió democráticamente a un Comité Ejecutivo, el que ha dirigido y ejecutado las acciones previstas. Este se integró originalmente con un presidente, uno de los jueces del Tribunal de Sentencia por el sector justicia, una representante de los directores de educación por el sector educativo y el Jefe de la Subestación de la Policía

Nacional Civil, como representante de esta institución. Poco tiempo después el mismo Comité Ejecutivo fue ampliando su integración con el representante del sector religioso, el representante del sector empresarial, el representante de cada uno de los dos canales locales de Villa Nueva, el titular de la Comisaría No. 15, el representante de los supervisores de educación pública, el encargado de seguridad ciudadana, el Jefe de Operaciones y de Personal de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva y el representante de la Municipalidad. El Comité Ejecutivo ha sido exitoso en la medida que sus integrantes comprenden que se trata de una participación voluntaria, respetuosa de la ley y con el objetivo de lograr mantener en Villa Nueva a una ciudad cada vez más segura y propicia para el desarrollo. Sin escatimar esfuerzos, invierten el tiempo necesario para ejecutar las actividades acordadas.

Ambos órganos han contribuido además en la coordinación interinstitucional que hasta la fecha ha generado innumerables productos y soluciones expeditas a los problemas comunes, uno de ellos es la coordinación entre los miembros del sistema de justicia penal de Villa Nueva, que generó incluso el fortalecimiento institucional de las agencias del mismo sistema y el planteamiento y ejecución de nuevos retos.

El Comité se ha constituido también en un gestor de cooperación entre los mismos miembros del Consejo, así como con empresas e instituciones gubernamentales para el buen desarrollo del proyecto. Entre ellos es importante destacar solicitudes de fortalecimiento de la PNC en las temporadas de alto riesgo, así como dotación de alimentación para los efectivos asignados en estas épocas.

Actividad 2. Diseño y puesta en marcha de un programa de vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva y fortalecimiento de la Subestación de Villa Nueva.

Con base en el diagnóstico, inicialmente se solicitó al Ministerio de Gobernación fortalecer los recursos humanos de la Subestación de Villa Nueva. Se asignaron 80 oficiales más en dos fases, además de 65 motocicletas. El IIDH donó 18 radiotransmisores. Todo con la finalidad de diseñar un programa de vigilancia y patrullaje que cubriera más territorio. Este ha tenido éxito, especialmente en lo que se refiere a la vigilancia cercana a escuelas y colegios, que se concretó gracias a las reuniones con los directores de los centros educativos. Incluso no solamente se tuvo éxito realizando patrullajes preventivos sino también, con respuestas eficientes en reacción a delitos cometidos en contra de estudiantes.

Se inició un programa de capacitación sistemática y permanente a favor de la Policía Nacional Civil en el mismo municipio, una hora a la semana. Durante las jornadas de capacitación se han abordado temas de educación legal, procesales y de técnicas policiales. En ellas se ha involucrado a bomberos y policías municipales. Se empezó con un curso de autoestima y valores. Todos los cursos se ejecutaron dentro de un concepto integral y de seguimiento, así como talleres de discusión sobre problemas coyunturales. Todos los cursos han sido impartidos por miembros del Consejo y del Comité, entre las que destacan los abogados del sector justicia y los profesionales en diferentes disciplinas que nos donan su tiempo y colaboración,

Se han impartido así mismo, cursos especiales con invitados extranjeros, entre ellos en materia de derechos humanos, métodos alternos de solución de conflictos, solidaridad y sobre policía comunitaria. A consecuencia de la capacitación suministrada en esta materia, el Comité con el apoyo de la Comisaría dispuso iniciar la implementación de la

policía comunitaria en Villa Nueva, para el efecto se asignó inicialmente un grupo de seis agentes, entre ellos a una agente, para la zona uno. Estos oficiales fueron asignados permanentemente en dicho sector, a diferencia de lo que ocurría con el resto de policías que eran rotados constantemente de lugar. Este proyecto tuvo mucho éxito entre los vecinos del lugar y generó demandas de la ciudadanía para ampliar la cobertura del territorio.

El Comité concluyó en sus jornadas de trabajo, la necesidad de fortalecer varios ámbitos de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva, para facilitar el trabajo de sus miembros y su estadia en la población. En consecuencia se hicieron gestiones ante el Ministerio de Gobernación para que se apoyara en la construcción de un ambiente-dormitorio, lo que se logró hacer, así como realizar arreglos de conexiones de agua potable, mejoramiento de los baños y regaderas. La Subestación se encuentra todavía en el proceso de concluir su mejoramiento y se realizan gestiones en la actualidad para darle seguimiento a esta iniciativa, que incluye mejorar las condiciones de la cárcel pública que se alberga ahí mismo, así como la dotación de mobiliario y equipo adecuado.

También se hicieron gestiones ante el IIDH para adquirir un equipo mínimo de cómputo y se consiguieron varias becas para que oficiales puedan tomar un curso de computación en el Colegio Guatemala de la Asunción.

Se logró además con el apoyo del sector empresarial, adquirir apoyos en especie a favor de los miembros de la policía, por ejemplo, chumpas, cuadernos, lapiceros, apoyos para celebrar el día de la Policía Nacional Civil, Convivio Navideño, etc.

Todo lo anterior, con el objeto de propiciar un mejor ambiente y condiciones dignas y de consideración hacia los miembros de la Policía, para que rindan en el área de trabajo asignada y de esa manera lograr una disminución en la comisión de delitos, mejorar la imagen de la PNC y decrecer el sentimiento de inseguridad detectado en el diagnóstico.

Se mantuvo registrados los hechos delictivos en toda Villa Nueva con relación a los hechos delictivos de la zona 1, donde se ejecutó el proyecto de policía comunitaria.

Durante el año 1999, el promedio al mes en la zona 1 de Villa Nueva hubo 12 robos, entre ellos 3.5 robos a peatones, 1.5 a residencias, 2 a comercios y 2 robos de vehículos. Muertes violentas se registraron únicamente seis durante el año, cuatro con arma de fuego y uno con arma blanca que ocurrieron durante marzo (1 muerte), abril (4) y diciembre (1). Mientras que en el resto de Villa Nueva ocurrieron en promedio al mes 35.5 robos, cuyos blancos mayoritarios fueron peatones y residencias, entre ellos en promedio al mes 8.25 robos de vehículos, 3.16 en promedio al mes de muertes y 18 heridos.

Actividad 3. Control y sanción de los negocios cercanos a escuelas y parques que venden ilegalmente bebidas alcohólicas y permiten la prostitución.

Uno de los problemas de Villa Nueva es la cantidad de negocios donde expenden alcohol especialmente cercanos a iglesias y centros educativos.

Se identificaron la ubicación de los negocios relacionados a estas actividades y se solicitó a la Municipalidad de Villa Nueva ejercer más controles en los locales autorizados y las futuras autorizaciones, a través de la Oficina de Servicios Públicos y el Juzgado de Asuntos Municipales. Para tal efecto, se convocó a los casi 400 Directores de Educación

Públicos y Privados, para establecer una estrategia de apoyo y una vía de comunicación expedita para lograr clausurar los negocios cercanos a escuelas e iglesias, moción aprobada por todos ellos. La Municipalidad inició su trabajo de fiscalización de dichos negocios.

Actividad 4. Diseño y ejecución de programas de educación legal y campañas publicitaria para facilitar las denuncias de los ciudadanos por los delitos que lleguen a su conocimiento.

Para el efecto, el Comité Ejecutivo y con el apoyo de sus colaboradores activos del área de comunicación, televisión y radio, se realizaron diversas actividades de educación legal, entre ellas para facilitar las denuncias. Los medios de comunicación han donado al proyecto tiempo aire semanalmente y se realizan paneles, foros, debates, grabación y transmisión de juicios penales, grabación y transmisión de cursos, con los que se imparten programas de capacitación en los diferentes centros educativos.

Se desarrollaron y transmitieron spots preventivos diarios y se realizó un programa especial cada semana. Además diariamente los medios de comunicación transmitían mensajes de orientación en cápsulas de 1 a 2 minutos dando a conocer las agencias del sistema de justicia penal y qué hacer en casos de emergencia, así como mensajes de prevención.

Se han realizado visitas a centros educativos, explicando la naturaleza del proyecto, sus objetivos, además de presentar a cada uno de sus miembros y la naturaleza de cada una de las instituciones que representan.

Se empezó el programa de visitas al Tribunal de Sentencia por parte de estudiantes de secundaria próximos a graduarse y se continúan por grupos para cubrir a toda la población estudiantil.

Con lo anterior se ha pretendido disminuir el sentimiento de inseguridad y educar a la población infantil, juvenil y adulta para favorecer las denuncias y la participación de la sociedad civil en la solución del problema de la delincuencia e inseguridad.

Se empezó a ejecutar el programa de educación en derechos humanos y resolución alternativa de conflictos para profesores. El objetivo meta del proyecto es capacitar a 300 profesores, para que éstos a su vez capaciten a casi 1,900 profesores de Villa Nueva de educación preprimaria, primaria y secundaria. Para el efecto se les donó 300 carpetas con el material de apoyo indispensable.

Por otro lado, Madres Angustiadas donó a todas las escuelas públicas y colegios privados de Villa Nueva, el material de apoyo "6 Reglas para mi Seguridad", fueron beneficiados con este proyecto 32,846 alumnos de preprimaria a tercer grado primaria, 1,850 profesores y 234 centros educativos.

Actividad 5. Fortalecimiento de las Agencias del Sector Justicia.

Cuando inició el proyecto no se contaba con Agencia del Ministerio Público, hoy se cuenta con tres agencias dotadas del recurso humano, infraestructura, mobiliario y equipo indispensable para trabajar. En el transcurso, Villa Nueva ya cuenta con una Oficina de Atención Permanente y de Atención a la Víctima, que aunque hace falta fortalecer, ya

ofrece los servicios indispensables que antes la población tenía que buscar en otro municipio. Esto ha facilitado las denuncias, la persecución penal y la participación como órganos de prueba de quienes han presenciado delitos.

Existen solicitudes ante el Organismo Judicial, para crear un Juzgado más de instrucción. Se hicieron gestiones para que la Municipalidad donara el techado del patio del inmueble que alberga al tribunal de sentencia, que es utilizado como Sala de Juicios.

La Oficina del Instituto de la Defensa Pública Penal fue instalada en Villa Nueva.

Por otro lado, el Comité detectó como uno de los problemas fundamentales del sector justicia, la lejanía entre cada una de las agencias que lo integran. Por ello, se realizaron gestiones ante la Municipalidad de Villa Nueva, para conseguir en donación un terreno para que se construya un Centro de Justicia, que albergue a los juzgados, el Ministerio Público y la Defensa Pública.

Los Profesionales que integran el sector justicia, han sido piezas importantes en el proceso de capacitación en favor de policías, bomberos y policías municipales, ya que se han constituido en los profesores de los mismos como una colaboración hacia nuestro proyecto.

Respecto a la PNC estamos realizando las gestiones pertinentes para continuar con los trabajos de mejoramiento de la Subestación de Villa Nueva.

Se cuentan con personal formado para apoyar a las víctimas dentro de la Subestación. Se fomenta el estudio en los agentes y becas para continuar con el proceso de su formación.

Se mantiene la coordinación interinstitucional de las agencias del sistema de justicia. Se promueve la transparencia, implementación de procesos anticorrupción y eficiencia en la gestión.

Actividad 6. Reuniones Periódicas entre la PNC y la comunidad sobre temas relacionados con la seguridad ciudadana.

Este punto se abordó a través del proceso de capacitación en favor de los propios agentes de la policía, el programa de educación legal en beneficio de la comunidad, como con las reuniones periódicas con el Comité, donde se han discutido problemas mínimos como graves para encontrar soluciones viables.

Actividad 7. Reuniones periódicas entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores para encontrar soluciones al problema de la criminalidad y de la inseguridad.

Este tema ha sido al igual que la organización comunitaria, uno de los puntos más exitosos. La coordinación interinstitucional ha generado muchas satisfacciones entre los actores del sector justicia, entre ellos, el respeto mutuo, la comunicación expedita y confiable, así como gestión y resolución de problemas comunes. Con ello y gracias a la capacitación ejecutada por los mismos actores del sistema, no sólo ha mejorado la imagen de la policía, sino de éstos respecto al resto de funcionarios.

Según información proporcionada por los abogados del sistema de justicia penal, el trabajo policial ha tenido una mejoría sustancial.

Se ha fortalecido la gestión judicial y fiscal.

Los encuentros han permitido detectar anomalías, irrespeto a procedimientos, falta de compromiso y vocación de servicio e incluso actos de corrupción. Se crearon mecanismos para darle seguimiento a los correctivos de estos problemas.

Actividad 8. Diseño y puesta en marcha de programas artísticos y culturales para niños y jóvenes, así como creación de material de apoyo.

Los canales de televisión locales han realizado actividades tendientes a ejecutar esta clase de programas con estrategias de educación legal y prevención del delito en forma semanal, entre ellos se han realizado actividades relacionadas con el canto, doblaje, floklore, pintura, baile, declamación, teatro, artesanías y manualidades.

Por otro lado, la Municipalidad inició un programa para propiciar los deportes y actividades recreativas.

La Iglesia continúa con sus actividades de formación religiosa y cursos de capacitación en beneficio de la comunidad.

Se realizaron festivales para la seguridad ciudadana, entre otras actividades, que han favorecido la participación ciudadana en el proyecto.

Se realizaron videos y se publicaron varias investigaciones y material de apoyo. Entre ellos: Seguridad Ciudadana en Centro América: Diagnósticos sobre la Situación del IIDH; Seguridad Ciudadana: Una Tarea de todas las personas del IIDH (librito de cuentos para niños); Seguridad Ciudadana: Cartilla Informativa para trabajo comunitario en Villa Nueva del IIDH, entre otros de formación y de gestión.

Actividad 9. Instalación de teléfonos públicos conectados con la delegación policial en las zonas de mayor peligrosidad.

Se realizaron gestiones para que se conectaran teléfonos públicos en colonias y asentamientos de Villa Nueva, para facilitar los pedidos de auxilio de la población a la Policía Nacional Civil y facilitar las denuncias.

Por otro lado, el IIDH adquirió dos líneas telefónicas para la Subestación de Villa Nueva y el Ministerio de Gobernación por gestiones del Comité adquirió dos líneas telefónicas para la Comisaría No. 15.

Actividad 10. Diseño y aplicación de un programa de electrificación pública en las zonas de mayor peligrosidad.

A la presente fecha, en el área objeto de nuestro proyecto se cuenta con alumbrado público, esto gracias a la participación de la Municipalidad de Villa Nueva.

Actividad importante del plan de acción que no se pudo ejecutar por falta de recursos:

Diseño y Aplicación de una red de información sobre la criminalidad y la seguridad que permitiera facilitar la toma de decisiones basado en datos confiables.

En Villa Nueva, aunque existen algunos datos que maneja cada una de las agencias del sistema de justicia, éstas no son del todo confiables, a pesar de los esfuerzos de los mismos para sistematizar manualmente la información. Esto debido a que la misma información llega a diferentes instancias sin tener control sobre la duplicidad de las denuncias y de los datos.

No existe ninguna base de datos interconectada entre ellas que apoyen el seguimiento de las causas ni las condiciones y situación de imputados y víctimas, aunque existen en la actualidad esfuerzos que permitan consolidarlo.

II. Problemas recurrentes que afectan el proyecto.

Permanencia de los Oficiales Policiales, Funcionarios Medios y Jefes de la Subestación y de la Comisaría involucrados y capacitados.

Este ha sido uno de los problemas fundamentales de nuestro proyecto, hemos contado con la participación de funcionarios policiales con mística en el servicio policial y otros que no reúnen el perfil para participar en un proyecto como éste.

Han habido varios traslados al año que afectan sustancialmente nuestro proyecto. En el caso de los traslados que mejoran a dichos funcionarios policiales por sus méritos y en agradecimiento a todo el apoyo que nos brindaron, tomamos la decisión de no solicitar su permanencia y enfrentar el reto de informar, sensibilizar e involucrar en los cursos de capacitación a los nuevos funcionarios. Este mismo reto hemos tenido que enfrentar cuando los traslados se justifican.

Esto limita en algunos momentos el seguimiento expedito del proyecto en su área de fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, su capacitación y el seguimiento a la vigilancia y el patrullaje. Enfrentar este problema requiere de más inversión de tiempo, pues para lograr la participación de los jefes policiales, se necesita de tiempo y constancia, para que éstos y sus subalternos conozcan los objetivos, antecedentes y logros del proyecto, a través de la sensibilización y concientización de sus beneficios, tratando además que se sientan parte de él y se convenzan de los beneficios que pueden aprovechar para el buen desempeño del servicio que ofrece la PNC.

Por otro lado, la población necesita la permanencia de los elementos que trabajan Policía Comunitaria, sólo la confianza permite estrechar relaciones respetuosas y de convivencia pacífica, lo que permite además reducir índices de corrupción policial, pues la comunidad conoce a los policías de su sector con nombre y apellido y con los controles internos y externos es muchísimo más fácil detectarla y erradicarla.

III. En la actualidad.

El auspicio del IIDH concluyó a mediados del año 2000. Sin embargo, gracias a la apropiación del modelo en los sectores civiles, del sector justicia y gobierno local, se acordó con todos los miembros del Consejo y del Comité, continuar con el esfuerzo, procurando las gestiones necesarias para fortalecer el proceso. Así se ha continuado hasta la presente fecha. La riqueza más grande del proyecto es la conciencia y el involucramiento de las personas sobre este tema. Los retos siguen siendo muchos, no

terminan de obtenerse los logros para replantearse otros. Hay mucho por hacer y los recursos no siempre están disponibles, sin embargo, la creatividad de los integrantes del comité ejecutivo y de los miembros del consejo han suplido las carencias. En este tema, no todo depende de los recursos económicos, sino más bien de tener claros los objetivos y procurar los medios para lograrlos.

Los elementos de la Policía Nacional Civil que estuvieron en Villa Nueva, fueron distribuidos en el transcurso del tiempo en diferentes lugares de Guatemala, algunos de ellos han iniciado procesos de réplica del proyecto de Policía Comunitaria en pequeñas comunidades y municipios. Otros de ellos han llegado a tener posiciones privilegiadas dentro de la Institución. Eso ha permitido apertura para lograr incluir el concepto dentro de las actividades de la Institución Policial y no solamente como un proyecto aislado.

En este proceso de implementación de la Filosofía de la Policía Comunitaria dentro de la PNC ha tenido un papel fundamental la Oficina MINUGUA/UNOPS, a partir del 2001. Los procesos de sensibilización e información dentro de la Academia de la Policía Nacional Civil han producido sus frutos, estos han llegado a alimentar a los miembros de la PNC de Villa Nueva, que ya tiene un supervisor de la PNC.

En cuanto al componente del sector justicia, el Comité Ejecutivo gestionó la creación de un Centro de Justicia en Villa Nueva, para fortalecer cada una de las agencias y su coordinación interinstitucional y la coordinación y participación de la sociedad civil, en diciembre del 2001. El Centro de Justicia del Programa de Justicia de USAID se inauguró en marzo del 2002. El Juzgado Segundo de Paz de Villa Nueva, recientemente concluyó su remodelación total, que incluye la oficina de un mediador.

B. Policía comunitaria en Belo Horizonte, Brasil

La iniciativa para poner en ejecución el programa de policía comunitaria surgió en la jefatura de la Policía Militar de Belo Horizonte cuya función principal es de carácter preventivo. Dos fueron los motivos que impulsaron la realización del programa: por una parte, la crisis del modelo de policía tradicional, militarizado, volcado solamente a combatir el crimen y sin contactos con la población. En segundo término, la crisis financiera que atravesaba el Estado, reflejada en la baja inversión en el servicio de seguridad pública y en la precariedad de medios vehiculares para patrullar la ciudad.

El programa tenía como objetivo disminuir la criminalidad y garantizar la seguridad de la población. Los jefes policiales pensaban que la nueva estrategia policial aumentaría la moral y la motivación de los policías, al mismo tiempo que les devolvería la legitimidad frente a la ciudadanía. También creían que la asociación con la comunidad les permitiría obtener medios materiales y financieros para hacer frente a la falta de presupuesto que desde hacía años venían arrastrando.

El primer acercamiento entre policía y comunidad en Belo Horizonte se remontaba a comienzos de los años '90, cuando se quiso implantar un modelo llamado "policiamiento distrital", que introdujo la figura del policía de barrio. Desgraciadamente la experiencia fracasó al poco tiempo por la falta de control sobre la actuación de dichos funcionarios, pero reforzó la necesidad de una aproximación más estrecha entre ambos actores³⁵.

³⁵ De Souza, 1999: 101

La Policía Militar adoptó oficialmente la doctrina de policía comunitaria por medio de la directriz N° 3008 de 1993. Este hecho favoreció su difusión teniendo gran cobertura en los medios de comunicación, los que presentaban a la policía comunitaria como una estrategia de policía preventiva, innovadora en sus estrategias contra el crimen y orientada hacia los barrios, para atender las demandas colectivas de seguridad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, la policía comunitaria no fue creada en todas las unidades policiales, sino que se escogió para ello únicamente al Batallón N° 22, que era considerado una unidad modelo dentro de la Policía Militar de Minas Gerais, siendo responsable de la seguridad de las regiones Centro Sur, Este y Oeste de Belo Horizonte, que comprendían áreas de gran concentración de riqueza y también bolsones de pobreza que el municipio había considerado como focos activos de criminalidad violenta.

Los oficiales del batallón N° 22 sabían por la experiencia de su trabajo diario que la simple presencia de los policías en las calles, a pie o en automóvil, no afectaba la sensación de seguridad, ni tampoco reducía la sensación de miedo que experimentaban los vecinos. Ellos percibían la necesidad de que el contacto entre la policía y los civiles fuese más interactivo. Una de las estrategias empleadas fue familiarizar a la policía con los vecinos, superando la distancia histórica que los había separado y modificando la actitud que permanentemente asumían los policías, quienes se consideraban una "autoridad" superior, que todo lo conoce y todo lo sabe respecto a la seguridad. La otra, consistió en familiarizar a los policías con los problemas de la comunidad, de manera que escucharan lo que los vecinos consideraban eran sus prioridades y los medios más adecuados para mejorarla.

Con el objeto de acercarse al público y para aumentar su credibilidad, el comando del Batallón inició una serie de actividades de tipo asistencial, denominadas "acciones cívicas", que consistían en acciones sociales realizadas en conjunto con otras entidades para llegar en ayuda de los sectores más necesitados de la población.

La instalación del programa de policía comunitaria se iniciaba con un pedido hecho por un grupo organizado de moradores que representaran una comunidad más amplia. Los sargentos y oficiales responsables del patrullaje podían hacer sugerencias a los líderes comunitarios, para que elevaran la petición al Comando de Policía. Esto motivó la creación de numerosas asociaciones voluntarias para la seguridad y la reactivación de grupos que se encontraban desactivados. Las reuniones eran abiertas y se realizaban en lugares públicos como escuelas, sedes de asociaciones, iglesias y en los mismos cuarteles policiales.

La policía comunitaria se estructuró mediante la subdivisión del barrio en pequeñas áreas llamadas "núcleos comunitarios". Estos núcleos constituían la jurisdicción de una Compañía o un Pelotón, dirigidos respectivamente por un capitán o por un teniente. Los sargentos actuaban como coordinadores en sus respectivas áreas, teniendo bajo su mando a un grupo de policías, cabos y soldados. La complementación de este esfuerzo se hizo a través de la creación de Puestos de Atención Policial en los barrios (PAP) que eran una especie de "mini station" policial, al estilo inglés. Según la autora:

En un primer momento, la idea de organizar la comunidad a través de las asociaciones tuvo como propósito crear un canal de interlocución entre la sociedad civil y la policía, pero la falta de recursos hizo que esta

experiencia tuviera un carácter instrumental, porque ante los ojos de la policía, la comunidad era percibida solo como una fuente de recursos y no como un socio para la coproducción de la seguridad. La discusión sobre los costos de la policía ocupó un lugar central desde las primeras reuniones, de allí que el interés por expandir la policía comunitaria fuese centrado en la necesidad de una fuente alternativa de recursos para el financiamiento policial.”

En algunos barrios, las asociaciones garantizaban el mantenimiento de los Puestos de Atención Policial (PAP) entregando material de limpieza, el café e incluso el almuerzo para los policías. En ocasiones especiales les ofrecían cestas de alimentos para Navidad o para el aniversario de la policía. Se firmaron contratos de cooperación mutua, donde la policía colocaba parte del equipamiento, generalmente el vehículo, y la comunidad se responsabilizaba por la gasolina y el mantenimiento. Los líderes comunitarios también ejercían una supervisión sobre las policías, controlando el uso de los equipos, los vehículos y los teléfonos celulares, y verificando la frecuencia con la que la policía circuaba en el barrio, el número de incidentes atendidos por los vehículos policiales y la rapidez o demora en atender las llamadas de los residentes. Las asociaciones también tenían acceso a las estadísticas de los delitos ocurridos en el área, lo que les permitía comparar el número de incidentes registrados y las denuncias hechas directamente por la población, constatando que las personas no acostumbraban a denunciar los hechos delictuosos.

Evaluación

Las entrevistas hechas a la población, demostraron que en general la gente desconocía el programa.

El programa tuvo escasa participación de la comunidad, según la autora. El promedio de participantes fue de 300 personas por barrio, lo que no es muy significativo.

Uno de los objetivos de la estrategia de policía comunitaria era el establecer una relación de confianza entre los ciudadanos y la policía, rescatando la imagen de un policía amistoso. Pero la relación entre policía y ciudadanos estaba pautada por el sentimiento de desconfianza. De acuerdo con los testimonios de los líderes comunitarios rescatados en la investigación, las personas mantenían mucha resistencia y temor a aproximarse a los policías, ya sea porque representaban la represión que hubo bajo el periodo de la dictadura militar, ya por la sospecha de que se encontraban involucrados en el mundo del crimen y la corrupción.

En el plano interno, la policía comunitaria enfrentó en un comienzo la resistencia general de los policías de baja graduación, debido a que no habían sido informados ni preparados para los cambios que se presentaban. El programa de policía comunitaria fue pensado y planeado por el alto mando policial y transformado en directriz para ser incorporado por toda la fuerza policial sin ninguna discusión con los escalones jerárquicos inferiores, ni con la comunidad que lo recibiría.

Otro de los problemas de la implementación del programa fue la escasa participación de los policías en la solución de los problemas comunitarios. Éstos carecían de autonomía

y de capacitación para proponer soluciones a los problemas de la comunidad. El cumplimiento del rol de policía interactivo, capaz de comunicarse con las personas y de involucrarse en los problemas del barrio, recayó únicamente en los sargentos y oficiales superiores.

La policía no contaba con un cuadro de personal suficiente para asegurar la vigilancia en todos los barrios y también carecía de recursos financieros para el mantenimiento de los vehículos y otros equipos más sofisticados. Esto hizo que la dependencia logística de la policía militar respecto de las asociaciones comunitarias, hiciera pensar a la opinión pública que la obtención de recursos era el verdadero interés que se encontraba detrás de la implantación de la policía comunitaria.

Según Elenice da Souza, la dependencia financiera que se creó entre la Policía Militar y las asociaciones comunitarias para la implementación del programa, se constituyó en el nudo gordiano del programa de policía comunitaria, comprometiendo su poder de expansión debido a la falta de credibilidad con la que contaba frente a la opinión pública.

En lo que se refiere a los efectos de la policía comunitaria en la disminución de la criminalidad, el estudio ya citado reproduce dos posiciones encontradas. Por una parte, la policía afirma que hubo una disminución de la criminalidad en los lugares donde se introdujo la policía comunitaria, y por la otra, los presidentes y líderes de las asociaciones comunitarias sostienen que ese tipo de estrategia policial no afectó de manera sustantiva la criminalidad.

El balance de Elenice de Souza rescata que no obstante el escaso apoyo recibido por el programa, este abrió un diálogo sin precedentes entre la policía y los civiles, despejando la mitología, las sospechas y los miedos que existían acerca de la policía. Es así como esta experiencia creó las condiciones para que, por primera vez, la Policía Militar de Minas Gerais escuchara de manera más directa las necesidades de las comunidades, planificara en forma conjunta la actividad policial a nivel local y recibiera también las críticas en cuanto al desempeño de sus agentes y a su eficacia en la disminución del crimen.

Un aspecto negativo y ya mencionado fue el de la excesiva dependencia de la policía respecto de las asociaciones comunitarias que contribuían a financiar y mantener el programa. El público identificó el concepto de policía comunitaria con la privatización del servicio de seguridad pública. La policía fue considerada como una institución asociada con la élite comprometida con la seguridad de los comerciantes y de los barrios de clase media y alta.

Los policías se quejaban de que la población se había sentido con mucha autoridad y que muchos creían que la policía comunitaria pertenecía a su asociación. Lo más grave era que siendo civiles, se sentían con el derecho de dar órdenes.

La evaluación realizada por Elenice da Souza, concluye, consiguió una mayor apertura de la policía hacia los civiles y un proceso de comunicación entre la policía y algunas comunidades, que hasta entonces no se había verificado en Belo Horizonte.

C El nuevo programa de Policia comunitaria de Minas Gerais, Brasil

Las reformas en curso en la policia militar de Minas Gerais se deben al surgimiento de un liderazgo interno mas moderno y a la colaboracion ofrecida a la policia por la Universidad Federal de Minas Gerais y la Fundación Joao Pinheiro

La Universidad y la Fundación desde hace quince años que vienen dictando cursos sobre administracion publica para oficiales de policia. Estos cursos contribuyen a que la policia evolucione "desde una organización casi-militar hacia un servicio público", debido a la experiencia diaria que tienen los policias en las aulas, en contacto con los profesores y con otros estudiantes

Los nuevos programas contemplan el uso de nuevas tecnologias para crear un sistema de mapas computarizados donde puedan representarse los lugares mas peligrosos de la ciudad, con el objeto de ayudar a la policia a especificar mejor sus objetivos y usar en forma mas eficiente sus recursos. Dichos mapas se confeccionaron con apoyo crucial del Centro de Estudios en Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais (CRISP). El primer paso que dio el CRISP en esta dirección, fue crear una base de datos con la información sobre los incidentes criminales que le proporcionaba la Policía Militar, la cual era utilizada luego para crear un geoarchivo. El CRISP, también capacitó a los policias en el uso de los mapas computarizados y en el análisis del crimen, lo que permitio crear por primera vez una unidad de análisis del crimen en el Comando de la Policía Militar.

Policia de Resultados

El uso intensivo del análisis del crimen, unido al relanzamiento del programa de policia comunitaria, han sido denominados "Policia de Resultados". El Coronel de la PMMG Severo Augusto Da Silva Neto, encargado del proyecto, dividió la ciudad en 25 regiones administrativas, cada una conducida por un comandante y apoyada por una compañía. Cada comandante, como responsable de su funcionamiento, debe elaborar sus propias estrategias y operaciones que produzcan reducciones mensurables del crimen. La esencia del programa reside en que los comandantes son evaluados con base a los resultados obtenidos.

El sistema de informacion desarrollado por el CRISP y la Policia Militar ha sido un elemento de mucha utilidad para el Coronel da Silva Neto en su programa de Policia con Resultados, no sólo porque le ayuda a analizar el crimen y señala los lugares donde se debe dirigir la accion policial, sino porque la información que este sistema contiene puede ser utilizada para medir el desempeño de los 25 oficiales que comandan las regiones administrativas.

Los Actores Involucrados

El proceso de modernización en el que se encuentra embarcada la PMMG ha contado, como se ha dicho, con la ayuda de dos instituciones academicas. Esta asociación ha ayudado a la policia militar a que periodicamente reflexione y reoriente su trabajo de acuerdo a los actuales cambios politicos y sociales.

No obstante la disposicion reformista de los líderes policiales, existe aun una vieja guardia que se resiste. Algunos oficiales, particularmente los de mayor edad, ven las

nuevas tecnologías y la asociación con los civiles como innecesarios. Estos oficiales creen todavía que la seguridad se logra con armas y no con prevención ni estrategias.

El gobierno estatal proporcionó los fondos para la Policía Militar, pero aparte de ello no ha jugado un rol protagónico en el proceso de reforma. El gobierno de la ciudad de Belo Horizonte, en cambio, ha mostrado algún interés en los proyectos del CRISP con la Policía Militar, principalmente con miras a la creación de comités locales de seguridad que apoyen el programa de policía comunitaria.

El rol de la Universidad Federal y de la Fundación Joao Pinheiro ha sido fundamental. Aunque ambas instituciones son parcialmente financiadas y administradas por el gobierno federal, se pueden clasificar como instituciones de la sociedad civil, porque no ejercen autoridad ejecutiva sobre la policía. Con la experiencia de los sociólogos y especialistas en administración pública de estas instituciones, la Policía Militar ha tratado de construir un servicio público, más profesional, técnico y sólidamente bien organizado.

Los cambios experimentados

La policía tiende a resistir la modificación de sus estructuras y a tomar una actitud defensiva respecto a los cambios. Por ello, éstos deben ser graduales y ojalá aceptados por la institución, de manera que las variaciones en la dirección policial, planificación, tecnología y estrategias causen mudanzas pequeñas pero profundas en las relaciones de la organización policial con el público y en su habilidad para controlar el crimen.

El programa Policía de Resultados de Minas Gerais, se fijó como objetivo principal, mejorar la efectividad policial en el control del delito y no reducir la prevalencia del abuso policial. Sin embargo, algunos de los civiles involucrados en su gestación sostienen que esa debiera constituir una consecuencia indirecta del éxito del programa, ya que si a la policía se le dota de habilidades reales, carece de sentido que recurran a la brutalidad en el desarrollo de su trabajo.

A diferencia de lo que ha ocurrido en otros centros urbanos de Brasil, donde los reformadores policiales han propuesto drásticos cambios constitucionales para unificar a la Policía Militar con la Civil, para despojarla de su carácter y estructura jerárquica militar, o bien para crear policías locales, los cambios efectuados por la Policía Militar de Minas Gerais han sido más lentos y de largo plazo, sin crear grandes traumas ni conflictos. Dado el problema financiero, el CRISP y la Policía Militar han tratado de desarrollar un sistema de información relativamente barato, sin equipos ni software.

D. Otra experiencia en Brasil: la Policía comunitaria en Sao Paulo

En Sao Paulo, el proyecto de Policía Comunitaria fue lanzado oficialmente el 10 de diciembre de 1997 con la presencia del Secretario de Seguridad Pública del Estado, el Comandante General de la Policía Militar, el Delegado General de la Policía Civil y otras autoridades civiles y militares. El objetivo central del proyecto era el de desarrollar una actividad policial basada en la colaboración entre la policía y la comunidad, con el objeto de mejorar la seguridad pública y la calidad de vida de la población, a través de la identificación y resolución de los problemas de la comunidad, sobre todo de aquellos problemas que contribuían al aumento de la criminalidad y la violencia.

Según Paulo de Mesquita Neto, el proyecto de policía comunitaria se proponía transformar a la Policía Militar, en una policía que protegiera los derechos de la ciudadanía y que preservara la dignidad humana. Se deseaba impulsar una actividad policial que combatiera el crimen y tráfico de drogas y que ayudara a terminar con los desórdenes y la decadencia física y social de los barrios, a fin de mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Estos programas de policía comunitaria incluían las funciones de patrullaje preventivo, mujeres policía, de tránsito, ferroviario, forestal y bomberos.

En Sao Paulo se sabía desde el principio que la aproximación entre la policía y la comunidad no iba a ser fácil debido al historial de violencia que registraba la policía. El éxito de la policía comunitaria iba a depender, entonces, de la creación de mecanismos idóneos para acercarla a la comunidad. Para ello se la debía presentar como un proyecto de la policía y de la comunidad y no del gobierno o de algún partido político. Al nivel local, la policía y la comunidad interactuaban en los "Consejos Comunitarios de Seguridad", los "Consejos de Seguridad de Barrio", y los "Núcleos de Acción Local". Estos últimos eran de naturaleza ejecutiva y se reunían periódicamente para identificar y resolver los problemas relacionados con la seguridad pública en sus respectivas áreas de acción

Los "Consejos Comunitarios de Seguridad" (CONSEGS) fueron constituidos por decreto gubernamental y comenzaron a ser instalados en 1985. Se trata de asociaciones de personas de un mismo distrito policial o municipio, que se reúnen para discutir los problemas de seguridad pública, proponer soluciones y establecer las prioridades con la policía. Cada Consejo establece sus propios objetivos, organización y forma de trabajo, se reúnen mensualmente y preparan un acta que posteriormente es enviada a la "Coordinadora de Consejos de Seguridad Pública" para que tome razón de los problemas y las demandas de los Consejos.

Evaluación

El programa de policía comunitaria buscaba mejorar el desempeño policial frente al aumento de los índices de criminalidad y de violencia policial. Estos habían empeorado a pesar del incremento de la inversión pública en la policía.

La observación realizada por el evaluador en los Consejos demuestra que era el Comandante de policía, y no los vecinos, quien asumía la responsabilidad de detectar los problemas de seguridad pública y de accionar los órganos públicos competentes para su solución. Paulo de Mesquita señala que:

"estas prácticas pueden comprometer seriamente el éxito de policía comunitaria, al transferir a otros órganos públicos la responsabilidad para la resolución de problemas, en vez de tratarlos justamente con la comunidad."

Los vecinos intercambiaban información con la policía, pero no participan en la definición de las prioridades, ni de las estrategias de la policía. De acuerdo al análisis del autor, una de las dificultades que enfrenta el programa de policía comunitaria radica en que no han existido cambios en la organización y producción de datos de la policía. Esta continúa siendo una institución vertical y muy centralizada. En esto tal vez tenga algo de responsabilidad el Comandante General de la Policía de Sao Paulo, quien

insistió en varias oportunidades en que la policía comunitaria requería cambios "conductuales" en los policías y no cambios "estructurales".

La Evaluación de ILANUD²⁷

De acuerdo a otras encuestas realizadas por ILANUD, la desconfianza a la policía continúa siendo un factor importante en Sao Paulo. Esa desconfianza se expresa en temor a la policía. Uno de los ejemplos más sintomáticos de este hecho, es que el temor que tiene la población a la policía es sólo comparable con el temor que le tiene a los delincuentes. Ante la pregunta: ¿de quién tiene usted más miedo, de la policía o de los delincuentes?, en 1995 el 12% de los entrevistados dijo temer a los policías, mientras que un 23% afirmó lo mismo en 1997.

Refiriéndose a otros países, Kahn sostiene:

"La desconfianza con relación a las fuerzas policiales es común a varios países de la región latinoamericana, principalmente en aquellos países con pasado autoritario reciente. Según un estudio preparado para el BID, en Buenos Aires, 19,3 por ciento de la población teme más a los policías que a los bandidos y un 26 por ciento concuerda con la afirmación de que los policías están entre los que más delinquen. En otra investigación hecha en El Salvador, el 22 por ciento de los entrevistados respondió que la policía no respeta en absoluto los derechos y un 33 por ciento, dijo que la policía "a veces" los respetaba. En Caracas, nada menos que el 75 por ciento de los familiares de víctimas de homicidios reveló desconfiar del "involucramiento" de la policía y un 44 por ciento afirmaba, tener pruebas de este involucramiento".

La hipótesis según la cual la satisfacción con la actuación policial aumenta con la introducción de la policía comunitaria fue ampliamente confirmada por los resultados de la encuesta llevada a cabo por ILANUD. De hecho, la proporción de aquellos que evaluaron como bueno el trabajo policial, fue de 65% en los barrios donde existe policía comunitaria y sus moradores saben de su existencia. Mientras que el 55% de las personas entrevistadas dijeron sentirse más seguras por causa del programa. Por el contrario, en aquellos lugares donde los vecinos no conocen la iniciativa de policía comunitaria, todavía se tiene una evaluación negativa de la policía.

Una comparación entre la policía comunitaria y la policía tradicional, arrojó los siguientes resultados:

- El 56,9 % de las personas afirma que la policía comunitaria es más educada que la policía tradicional, mientras que el 7,2 % sostiene lo contrario.
- El 56,0 % de los entrevistados, sostiene que la policía comunitaria es más servicial o disponible que la policía tradicional, contra el 10,5 % que opinó de otra manera.
- El 60,2 % afirma que la policía tradicional es más violenta que la policía comunitaria, mientras que el 0,6 % asigna esa característica a la policía comunitaria.
- El 42,1 % de las personas cataloga la policía tradicional como corrupta, mientras que sólo el 0,6 % dice esto de la policía comunitaria.

²⁷ Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente -ILANUD-.

Sin embargo, al ser consultados sobre quién era más eficiente, el 32,4% de las personas reiteró que la policía tradicional era más eficiente que la policía comunitaria (14,5%). Para el autor la explicación puede residir en que persiste en la población la opinión de que la manera más efectiva de enfrentar el crimen es mediante acciones policiales fuertes, de "ley y orden".

E. Algunas experiencias incipientes: Argentina

"Las reformas policiales que en los últimos años se han iniciado en varias provincias argentinas, surgieron en respuesta a un contexto caracterizado por un creciente desprestigio de la policía".¹⁸

A modo de ejemplo, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires promovió a partir de julio de 1997 la formación de Consejos de Prevención del Delito y la Violencia en los barrios, como una forma de hacer participar a los vecinos en la programación y ejecución de medidas de seguridad. La reforma bonaerense estableció que la participación ciudadana se efectuaría a través de los Foros Vecinales, Municipales y Departamentales y en los Defensores Municipales de la Seguridad.

Aparte de estos intentos de reforma de origen estatal, también ha surgido un cierto número de programas apoyados o creados por asociaciones civiles y movimientos vecinales conformados por los afectados directos por el delito.

1. Programas de Seguridad Ciudadana con Participación de Agencias Estatales

1.1. Los Foros Municipales de la Provincia de Buenos Aires

La nueva ley de seguridad pública de la Provincia de Buenos Aires (1998), establece el derecho de los habitantes de la provincia a participar y el deber de su gobierno de promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública. Para este objetivo se han creado Foros Vecinales, Municipales y Departamentales de Seguridad y los denominados Defensores Municipales de la Seguridad.

La ley señala que en el ámbito de acción territorial de cada Comisaría se disponga de la creación de un Foro Vecinal de Seguridad, que estará integrado por organizaciones comunitarias no gubernamentales e interesadas en la seguridad pública. Las funciones de estos Foros serán las siguientes:

- a. intervenir en cuestiones atinentes a la seguridad pública vecinal;*
- b. evaluar el funcionamiento y las actividades de la policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada;*
- c. formular sugerencias y solicitar informes a los titulares de las Comisarias;*
- d. intervenir en los planes de prevención de actividades delictivas.*

Informaciones proporcionadas por el propio gobierno de la Provincia, remarcan el éxito que ha tenido el programa, toda vez que en la localidad de Presidente Perón, se conformó un Foro Municipal integrado por 30 instituciones y un total de 60 personas. Se formó una comisión de "Control de Gestión Policial" y otra de "Prevención Social". Estas

¹⁸ Smulovitz, 2000: 5

desarrollaron dos proyectos de seguridad ciudadana, uno de prevención situacional, que contó con el apoyo del Comisario y fue apoyando con recursos (móviles y patrulleros). El segundo seleccionó un barrio con alto grado de peligrosidad y vulnerabilidad caracterizado por la presencia de grupos vandálicos y violentos y por la ausencia de organizaciones comunitarias, para desarrollar acciones preventivas. Estas fueron apoyadas por el Programa de Respuesta Múltiple, la Subsecretaría y el Foro.

1.2. Los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia de la Ciudad de Buenos Aires

En 1997 surgen los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia de la ciudad de Buenos Aires, como respuesta a la alarma social y al clima de inseguridad que se había instalado luego de numerosos hechos de violencia delictual.

A diferencia de los Foros Municipales, creados por la Ley de Seguridad, estos Consejos de Prevención del Delito y la Violencia, surgen sin ninguna formalidad, como una actividad del Programa para la Prevención del Delito y la Violencia, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia están compuestos por el Director General del Centro de Gestión y Participación, por un representante del Programa de Prevención del Delito y la Violencia y por representantes de otras organizaciones de la ciudad. Las reuniones se celebran cada quince días y en ella se trata una lista de temas establecidos anteriormente.

Los objetivos de estos Consejos son los siguientes:

1. *Aumentar la concientización social sobre la prevención del delito a través de la elaboración, difusión o discusión de las medidas de seguridad y del acercamiento entre ciudadanos y la policía;*
2. *Confeccionar mapas del delito barriales;*
3. *Colaborar con el control y ejecución de las medidas de seguridad;*
4. *Contribuir al diseño de las bases para la optimización del servicio de seguridad que brinda cada comisaría.*

Las evaluaciones dan cuenta de marcadas diferencias en el grado y forma de participación de los vecinos; mientras en algunos casos el acercamiento fue inmediato, en otros se produjeron dificultades para que éstos participaran. Hubo organizaciones comunitarias que no fueron convocadas y otras no quisieron participar por tener discrepancias con la política de gobierno.

2. Programas de Seguridad Ciudadana Autogestionados por los Vecinos. Plan Alerta, Saavedra, Ciudad de Buenos Aires.

Desde 1996 se venía experimentando un aumento de los robos y asaltos a mano armada en comercios o viviendas, lo que impulsó a los vecinos a reunirse y presentar reclamos y denuncias ante las autoridades de gobierno y los legisladores. Como la sensación de inseguridad aumentaba, decidieron crear una asociación comunitaria denominada JUVESA, cuya actividad generó la presencia de representantes de la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia, representantes del Gobierno de la Ciudad y miembros de la policía, que impulsaron la idea de desarrollar junto con los vecinos, una serie de medidas tendientes a mejorar los niveles de seguridad del barrio.

Los residentes exigían mayor efectividad a la policía y al Gobierno de la Ciudad. Le pedían mayor dureza en las penas, sobre todo para los reincidentes y otras mejoras como el control de la urbanización, poda de árboles e iluminación de espacios públicos. Producto de estas reuniones un grupo de vecinos decidió formar la Asociación Vecinos Solidarios.

En forma autogestionada se informaron vía Internet acerca de experiencias que estaban desarrollando otras comunidades para confrontar problemas similares. Así llegaron al conocimiento de los programas de Neighborhood Watch en Inglaterra. El grupo analizó y adoptó el funcionamiento del sistema inglés a las características particulares del área y presentó un proyecto al Director de Política Criminal en septiembre de 1997.

El proyecto denominado "Plan Alerta" se propuso tres objetivos centrales:

- *El desarrollo de hábitos de conducta individual tendientes a reducir la oportunidad para cometer delitos;*
- *El desarrollo de actitudes solidarias en la comunidad a fin de proteger a los vecinos;*
- *La coordinación de las actividades comunitarias con la Policía del área.*

El recrudecimiento de la delincuencia hizo que los propios vecinos decidieran convertir el Plan Alerta, en un proyecto piloto de prevención de la delincuencia.

Se recibieron los reclamos de los residentes en cuanto a falta de iluminación, poda de árboles, terrenos baldíos, casas y automóviles abandonados, en fin todo lo que pudiera contribuir al desorden y la delincuencia en el barrio de Mitre.

La seccional 49ª de la Policía Federal habilitó una línea directa para emergencias y junto con los vecinos hizo gestiones para aumentar el número de efectivos policiales. También se iniciaron contactos con la Escuela Pública para estudiar la posibilidad de realizar campañas de educación para la no violencia en todos los establecimientos de la zona.

En el artículo se describen otros proyectos de seguridad autogestionada como el "Cabildo Abierto del Pueblo de Ciudadela, Provincia de Buenos Aires; "Vecinos Unidos por la Seguridad ¡Asaltados!", de la Plata, provincia de Buenos Aires y la "Comisión Vecinal de Villa Alonso Centro", en Santa Rosa, provincia de la Pampa, que por ser muy localizados geográficamente y rudimentarios todavía, no los analizaremos aquí.

Evaluación

Según datos recabados por las investigadoras, y teniendo en cuenta el corto periodo considerado, al parecer el programa no produjo cambios significativos en los niveles de criminalidad del barrio, aunque desde el inicio del programa disminuyó la sensación de inseguridad y los vecinos han continuado teniendo un diálogo abierto con la policía.

F. El Plan Cuadrante de Carabineros de Chile

El "Plan Cuadrante" es un sistema de vigilancia preventiva permanente durante las 24 horas del día que ha sido implementado por Carabineros de Chile, con el objeto de disminuir los niveles de delincuencia y violencia en la población. El Plan Cuadrante es

ejercido por un número reducido de efectivos cuyo propósito es maximizar la cobertura de vigilancia preventiva en un sector determinado. Este fue introducido como una experiencia piloto en la Prefectura de Santiago Sur a fines de 1998 y debido al éxito alcanzado, de acuerdo a evaluaciones internas, ahora, se expandió a toda la Región Metropolitana y se espera que en el año 2005 este operando en todo el territorio nacional²⁹.

El Plan consiste en la delimitación de un territorio cuya vigilancia es asignada a una dotación específica de policías encargados de velar por su seguridad. Los sectores o cuadrantes en que se divide el territorio jurisdiccional de la unidad policial dependen de factores como la cantidad de kilómetros cuadrados a patrullar, el tamaño de la población, su composición social, las actividades económicas predominantes, así como del diagnóstico que se haga del grado de peligrosidad y la criminalidad del sector. Se trata de una variante de la estrategia policial denominada "sector policing", empleada con éxito en muchos países anglosajones.

Objetivos del Plan Cuadrante

1. Lograr que las personas sientan al carabinero más cercano, como generador de confianza, además de solucionador de problemas y conflictos menores;
2. Incrementar la productividad del carabinero en el servicio, haciéndolo responsable y protagonista de lo que sucede en su cuadrante, mediante su identificación y conocimiento del sector asignado y de las personas que habitan o laboran en él;
3. Obtener un despliegue diferenciado de los recursos policiales, con el propósito de aumentar la cobertura de vigilancia preventiva, que permite actuar oportuna y proactivamente;
4. Asumir y ejercer por parte de Carabineros, el liderazgo en materias de prevención de seguridad ciudadana que involucren a los diferentes actores de la comunidad organizada;
5. Potenciar la modalidad de servicio policial de vigilancia preventiva, en términos de asignar los recursos humanos y logísticos que sean necesarios y pertinentes con los medios disponibles de la institución;
6. Generar mecanismos de Control de Gestión que permitan medir la efectividad y eficiencia de la función policial en cada cuadrante;
7. Desarrollar estudios técnicos que mejoren la asignación de recursos para la vigilancia policial, con el objetivo de brindar un servicio eficiente, profesional y equitativo³⁰.

Evaluación

En ocasión del 74° aniversario de Carabineros de Chile, en abril del 2001, su jefe máximo, el Director General Manuel Ugarte Soto, dio cuenta pública de la gestión policial en las diferentes comunas del país y refiriéndose a aquellas donde se está aplicando el Plan Cuadrante, afirmó que el grado de eficiencia de éste había llegado a casi el 70%.

²⁹ Revista de Carabineros, diciembre 2000: 10.

³⁰ *Ibidem*

No se conoce cual fue la metodología utilizada para su evaluación, pero lo cierto es que estos grados de eficiencia contrastan con la cantidad de denuncias por delitos de mayor connotación social durante el año 2000, que aumentaron en 11,3% respecto del año anterior, situación que afectó tanto a los delitos contra la propiedad, como aquellos contra las personas.

3. Conclusiones

Debe destacarse que las metodologías utilizadas para evaluar los procesos y resultados de la policía comunitaria merecen una consideración especial antes de referirse a sus resultados en términos comparativos. En América Latina las evaluaciones son todavía tentativas, especialmente en lo que se refiere al impacto que estos programas tienen sobre las tasas delictuales y sobre la violencia policial. Ninguna de las realizadas y descritas aquí logra captar la variedad de dimensiones analizadas a través de una variedad de encuestas por parte del equipo dirigido por Wesley Skogan en Chicago durante un largo número de años. Especialmente indicativo resulta el hecho que no se hayan realizado encuestas de victimización con anterioridad al inicio de los programas descritos y durante el curso de su desarrollo.

En materia de los proyectos realizados en la región, cabe indicar que sólo algunos de ellos pueden calificarse de programas de policía comunitaria porque involucran un cambio real de la filosofía que preside el accionar policial, modificaciones en el currículo de formación de las policías, e intentos por transformar la cultura de la organización en su conjunto. La gran mayoría de los proyectos reseñados se limitan a establecer mejores relaciones con la comunidad organizada, sin realizar esfuerzos adicionales para involucrar a otros grupos ciudadanos. También los ha habido que persiguen fines secundarios, como obtener recursos adicionales para la institución policial.

Muchos de estos proyectos se caracterizan por su carácter piloto, que sólo compromete una parte de los recursos policiales y que se realizan en barrios determinados de algunas ciudades. Dado el grado limitado de recursos invertidos, es poco probable que se reduzca la criminalidad de manera ostensible.

A pesar de ello, es posible precisar resultados positivos en términos de la opinión del público respecto de la conducta policial y del avance en materia de rendición de cuentas de la policía hacia la comunidad por la eficiencia con la que cumplen su misión.

OHCHR LIBRARY



11570