WOLA ■ WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

TEMAS Y DEBATES EN LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Una guía para la sociedad civil

Policía Comunitaria

Rachel Neild

Washington, DC Ciudad de Guatemala San Salvador

Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública
Introducción a la Serie

Desde su fundación en 1974, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA, ha estado observando atentamente los abusos policiales, así como la ayuda policial tanto internacional como estadounidense. Los procesos de paz y las transiciones políticas preparan el terreno para los esfuerzos tendientes a reformar las funciones relativas a la seguridad pública, la desmilitarización de la seguridad interna, la profesionalización de las fuerzas policiales y el incremento de la responsabilidad democrática en las políticas referentes a asuntos de seguridad. En El Salvador, Haití y Guatemala se han puesto en marcha procesos de reforma de gran escala, los cuales han recibido un apoyo significativo de los Estados Unidos y de la comunidad internacional. Más que cualquier otra región, Centroamérica y Haití han sido terrenos de prueba para la ayuda internacional dedicada a reformas en seguridad después de superado el conflicto.

Mientras en WOLA observábamos la evolución de la reforma policial en la región, nos fuimos convenciendo de que la consolidación a largo plazo de la policía como una institución profesional, efectiva y apolítica depende de que se desarrolle una mayor participación ciudadana y un apoyo a las reformas en seguridad pública. Los procesos de reforma se llevan a cabo en el marco de un pronunciado aumento de la criminalidad, y se ven enfrentados a la contínua resistencia y a los desafíos que plantean sectores autoritarios. Sin un fuerte componente doméstico para la reforma policial, estos procesos se pueden hundir. Para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil de la región que estaban tratando de comprometerse con temas de seguridad ciudadana, WOLA lanzó en 1996 con el patrocinio de PRODECA, el "Programa de Entrenamiento y Apoyo para la Reforma Policial y Judicial" en Centroamérica.

Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública tiene como fin hacer que los temas de reforma en seguridad pública sean más accesibles a las organizaciones de la sociedad civil. Esta serie examina aspectos específicos e importantes de reforma policial extraídos de las experiencias de Centroamérica, los Estados Unidos y otras partes del mundo. Cada sección formula los debates sobre los temas, da ejemplos sobre cómo han surgido y han sido resueltos los diferentes asuntos en diferentes contextos, y ofrece ejemplos de casos de apoyo de la sociedad civil a reformas policiales. *Temas y Debates* explora igualmente la manera como los principales actores han influido en las reformas policiales de varios países, incluyendo el papel de los donantes internacionales, de las estructuras nacionales decisorias y de la sociedad civil. La serie está constituida por:

1. Convocatoria y Selección Policial
2. Capacitación Policial
3. Controles Internos y Organos Disciplinarios Policiales
4. Controles Externos Policiales
5. **Policía Comunitaria**
6. Investigación Criminal
7. Ayuda Policial Internacional

COMMUNITY POLICING

El concepto de policía comunitaria se ha tornado en un nuevo marco de la reforma policial en el mundo, pero aquellas prácticas llamadas de "policía comunitaria" varían tanto que parecería que el término al abarcarlo todo pierde su connotación. El concepto de policía comunitaria comprende una variedad de cosas: desde esfuerzos por mejorar la imagen pública de la policía hasta profundos cambios estructurales y operativos para mejorar la colaboración entre la comunidad y la policía en la identificación y resolución de problemas. Los mejores programas de policía comunitaria le asignan a la comunidad un papel sustancial: su colaboración con la policía para identificar problemas de seguridad, priorizar las necesidades, y responsabilizar a la policía a darles seguimiento. Asimismo, estos programas mejoran las relaciones entre ambas partes, dando a la comunidad motivos para confiar en la policía y cooperar con ella.

Los procesos de reforma policial, en particular aquellos que crean o renuevan la institución, enfrentan el reto de desarrollar una nueva relación con la ciudadanía. Este reto es aun mayor en países con trayectorias de dominio militar y donde las fuerzas policiales y de seguridad pública han servido para proteger los intereses de las élites políticas y económicas. Gran parte de los encuentros entre la ciudadanía y la policía se caracterizan por animosidad y abuso; no es de extrañarse, entonces, que no exista una trayectoria de cooperación entre ambas partes. En este contexto, las reflexiones sobre el concepto de policía comunitaria pueden ser útiles para transformar la relación policía-comunidad en la región y en particular en los barrios marginales donde la policía dista de jugar un rol protector. Pero por otra parte, existe el peligro que el ejercicio de una policía comunitaria sea utilizado como una herramienta de control social o que posibilite a caudillos de la localidad mantener su dominio. Los modelos encontrados en otros contextos se deben examinar tomando en cuenta estas implicaciones. También se deberían considerar muy cuidadosamente aspectos referentes a la replicabilidad de los modelos, con especial atención al contexto latinoamericano.

Existen numerosos volúmenes sobre el concepto de policía comunitaria, aunque desafortunadamente muchos se encuentran sólo en inglés. Esta sección trata el surgimiento de la policía comunitaria en los Estados Unidos, resume las diversas políticas y prácticas policiales que forman parte de los programas de policía comunitaria, traza los aspectos sobresalientes del debate en torno de sus méritos y logros, y por último señala algunos puntos a considerarse en los diversos contextos regionales[1].

1. El surgimiento de la policía comunitaria en los Estados Unidos

Entre los primeros inmigrantes a los Estados Unidos se encontraban muchos que huían de la represión en sus países. Se crearon comunidades que vigilaban y patrullaban sus calles, en vez de crear una fuerza policial. Pero el crecimiento de las urbes a principios del siglo XIX hizo necesario un cuerpo especializado en seguridad pública. Así, las autoridades civiles electas

decidieron crear, a nivel estatal, federal y municipal, unas fuerzas de seguridad pública que estuvieran bajo su control, siguiendo internamente el modelo de una jerarquía militar. Al pasar de los años, las fuerzas policiales municipales tornáronse altamente politizadas y corruptas.

Entre los 1930s y 1950s, en los intentos por acabar con la corrupción y la brutalidad, el movimiento progresista propugnó la profesionalización de la institución policial. Las reformas se centraron en afirmar el mando, control y administración de la policía y definir claramente su mandato como una fuerza del orden. Se quiso también establecer el principio de la "unidad de mando" para eliminar cualquier duda sobre la "jerarquía de mando". (Kelling, Wasserman, y Williams 1988) Las principales características del "modelo burocrático" son: 1) un alto grado de especialización; 2) una estructura jerárquica; 3) autoridad vertical; 4) un alto grado de comportamiento regido estrictamente por reglamento; y 5) un alto grado de comportamiento basado en rango y jerarquía. (Kuykendall and Roberg, citado en Zhao 1996). A nivel operativo, el patrullaje preventivo y la investigación penal se convirtieron en los ejes de la labor policial. La policía buscaba contrarrestar las alzas en la tasa de crimen o los cambios en sus modalidades a través de mejoras en su capacidad tecnológica, en particular su desplazamiento, comunicación y armamento.

Un aspecto central del modelo burocrático es la separación del cuerpo policial de su entorno, para evitar la influencia política. Esta medida no solucionó todos los problemas en los Estados Unidos, pero sí logró reducir el control político sobre los oficiales, reducir la corrupción, mejorar la capcitación y la calidad de las fuerzas, restringir el uso de fuerza mortal, y distribuir el servicio policial de forma más equitativa entre la comunidad. Además se crearon instituciones con alto grado de autonomía, de poco contacto con la población y reducida interacción con otros organismos de servicio social.

A partir de los años 60, se confirmó que el modelo burocrático no prevenía el alza en las tasas de crimen, especialmente en los centros marginados y pobres de las grandes urbes. El avance de la tecnología iba reduciendo el contacto entre el público y la policía, y los agentes pasaban más y más tiempo en carros patrulleros equipados con lo último en tecnología. Las estrategias para combatir el crimen a menudo alimentaban las tensiones entre la policía y las comunidades urbanas de minoría étnica. Resultantes eran las acusaciones y denuncias de discriminación y abuso. Se extendía la zozobra mientras las relaciones entre la comunidad y la policía se deterioraban, y hacía falta la cooperación entre las partes. La concepción de una policía comunitaria aparece en los años 70 y años 80, cuando las fuerzas policiales empiezan a reconocer que sus estrategias no sólo no ponían alto al crimen, sino que el miedo entre la población aumentaba y se manifestaba en grandes protestas civiles. Hay que recordar que los disturbios a nivel nacional a fines de los años 60, y aquellos en Los Angeles en 1992, después del caso de brutalidad policial contra Rodney King, fueron una respuesta popular contra el abuso policial. (Police Foundation 1993)

Los analistas apuntan a otros procesos de desarrollo social que contribuyeron además al surgimiento de la policía comunitaria. En los Estados Unidos, el movimiento de derechos civiles elevó a líderes afro-americanos a puestos de liderazgo en todo el país, quienes formularon una agenda de reforma policial para hacer frente a la alta incidencia de crimen y abuso policial. Estos males afectaban particularmente a las comunidades negras. Las autoridades afro-americanas estaban convencidas de las virtudes de la policía comunitaria y, en su contratación de jefes de servicio, buscaron a aquellos que concordaran.

Otro factor en la adopción de una policía comunitaria, proveniente del lado opuesto del espectro político, fue la redefinición y reducción del rol del Estado, principalmente del gobierno federal, iniciada en los años 80. El debate en torno a la descentralización y la privatización exigía que todo órgano estatal mejorara su eficiencia y servicio a la ciudadanía. La policía se vio ante el reto de maximizar su eficiencia económica y optó por administrarse más como una empresa y escuchar las opiniones de sus "clientes", es decir la ciudadanía. (Shearing, sin fecha) El modelo burocrático resultó ser muy costoso, ya que la única solución que ofrecía para enfrentar el ascenso del crimen era la compra de tecnología costosa y la contratación de más agentes. Una policía comunitaria presentaba gran potencial para que los "clientes" dieran sus opiniones y para que las estrategias de prevención resultaran más económicas. Se basa en tratar las causas fundamentales del crimen y cooperar con la comunidad y otras agencias gubernamentales para resolverlo.

A la par del desarrollo de una policía comunitaria, también se venían desarrollando en los Estados Unidos otras modalidades, bastante punitivas, para velar por el orden. Los gobiernos federal y estatales promulgaron leyes para incrementar algunas penas, en especial las sanciones contra los narco-delitos. Además se redujo la potestad de un juez de decidir una sentencia al establecer guías mínimas de condena, y se aprobaron leyes como la de "*three strikes, you're out*" que ordena que una persona convicta por tercera vez sea condenada de por vida, sin importar la gravedad de la ofensa.

Los Estados Unidos tienen el modelo policial más descentralizado del mundo. Existen casi 20,000 diferentes fuerzas policiales, que varían en tamaño, de una persona a un contingente de 32,000, como lo es el departamento policial de la ciudad de Nueva York. El "modelo" estadounidense tiene aplicación limitada en América Latina donde, salvo los sistemas federales de Argentina, Brasil y México, existe una sóla fuerza policial nacional o una policía preventiva y una policía judicial nacional. Más allá de los Estados Unidos, es común encontrar un alto grado de centralización y la justificación para ello: economía, eficiencia y uniformidad en prácticas y políticas policiales. Pero la centralización no impide la implementación de una policía comunitaria. En países tan diversos como Singapur, los Países Bajos, Australia y Francia, se han implementado modelos de policía comunitaria.

2. ¿En qué consiste una policía comunitaria?

"Una policía comunitaria es una filosofía, no una estrategia"
Kenneth Fortier, ex-jefe de la Policía de Riverside, California

El concepto de policía comunitaria implica cambios en la concepción del rol de la policía en nuestras sociedades. La pregunta fundamental es "¿quién define el 'orden' y cómo debe mantenerse?" El concepto se refiere a un grupo de medidas que le adjudica a la comunidad un rol importante en la definición de la labor policial y en guiar su desempeño a nivel local. Se basa en el principio democrático que "cualquiera que ejerce su autoridad en favor de la comunidad, responde a la comunidad por el ejercicio de esa autoridad". (Stenning 1984: 87, 84)

Para muchos integrantes de las fuerzas policiales es difícil aceptar esta definición de policía comunitaria. (Más adelante se exponen otros aspectos de esta resistencia.) La adopción de esta nueva filosofía deja entrever que la policía está dispuesta a compartir responsabilidades con la comunidad, a aceptar críticas y a compartir el poder. Más aún, el concepto de policía comunitaria va más allá de hacer cambios externos en las prácticas policiales, hasta tener un

impacto directo sobre su organización interna. Digamos que un departamento policial decide crear patrullas a pie por cada barrio, pero ofrece sueldos inferiores y no asciende a sus oficiales basándose en su efectividad en resolver problemas con la comunidad. Lo más probable es que estos oficiales pierdan el entusiasmo y el interés en su trabajo.

Entre los elementos esenciales de una policía comunitaria se incluyen: la prevención comunitaria, el despliegue de patrullas para interactuar con la comunidad en situaciones rutinarias, el llamado a la ciudadanía a cumplir con tareas de servicio público, y oportunidades para recepcionar las opiniones y sugerencias (retroalimentación) que tenga el público sobre la operación policial. (Bayley 1984) En el modelo de una policía comunitaria se asume lo siguiente:

1. las vecindades o pequeñas comunidades sirven como ubicación de la organización y operación policial;
2. la labor policial urbana se organiza y conduce a nivel vecinal o comunitario;
3. cada comunidad enfrenta problemas del orden únicos y distintos a los que un modelo policial tradicional no responde;
4. el consenso logrado en la comunidad debe guiar la respuesta de la policía a los problemas comunitarios del orden público. (Murphy citado en Zhao 1996)

La policía comunitaria en los Países Bajos

A fines de los años 70, cuando se enfrentaba una creciente brecha entre la ciudadanía y la policía, se dio inicio a un programa de descentralización para aumentar la interacción con la ciudadanía. La policía de La Haya estableció un sistema por el cual los oficiales serían asignados a una vecindad de forma permanente, para asegurar que los vecinos les reconocieran. La policía holandesa adoptó otra serie de medidas recomendadas por los proponentes de una policía comunitaria:

1. **Grupos informales de enlace**, donde se reúnen periódicamente los residentes y los agentes de una comunidad para tratar temas de interés. La comunicación mejoró notoriamente y la policía adquirió un mejor entendimiento de la realidad vecinal.
2. Una "**memoria vecinal",** un récord de información analítica y estadística (cifras demográficas, estadísticas criminales, patrones socio-económicos) que refleje la situación de cada barrio. Los oficiales hacen uso del volumen para familiarizarse con las comunidades que patrullan.
3. Para asegurar de que los servicios prestados por la policía sean los necesarios y adecuados, la policía lleva a cabo un **estudio de mercado** para verificar sistemáticamente que las necesidades de la comunidad se reflejan en la delineación de sus políticas. Así se asegura que la comunidad quede altamente complacida.

Estas estrategias contribuyeron a una disminución en la delincuencia

Otros elementos operativos que típicamente diferencian a los programas de policía comunitaria son:

- vigilancia vecinal o por barrios auspiciada por el departamento de policía
- reuniones de vigilancia de comercios
- boletín sobre la prevención del crimen
- capacitación para el público sobre la criminalidad
- mayor acceso a la policía al crearse pequeñas estaciones policiales comunitarias, generalmente en una tienda
- promoción del enlace entre la comunidad y la policía a través de un ciudadano voluntario
- identificación comunitaria de sus problemas a través de cuestionarios, reuniones y otros
- patrullaje a pie
- unidades especializadas en resolución de conflictos
- mayor atención prestada a faltas menores que molesten a los residentes

- mayor contratación de minorías étnicas
- mayor nivel educativo de la policía
- asignación permanente de oficiales a un vecindario
- re-asignación de ciertas tareas administrativas y gerenciales, de personal policial a personal civil
- creación de nuevos puestos y nuevos títulos intermedios para premiar a los oficiales

2.1 Modelos de una policía comunitaria

2.1.a "*Problem-oriented policing*"

Herman Goldstein, uno de los más conocidos estudiosos en los Estados Unidos de la policía comunitaria, traza la distinción entre las tres fases que sigue una institución para adoptar la metodología de una policía comunitaria y así aumentar la cooperación con la ciudadanía para resolver crimenes. La primera fase se caracteriza por actividades como el patrullaje a pie y las reuniones con la comunidad. Los buenos resultados logrados dejan avanzar a una segunda fase de mayor descentralización. En esta etapa, los oficiales son asignados a un vecindario y trabajan con la comunidad para controlar el crimen. Un rasgo más sofisticado de la policía comunitaria se incorpora en una tercera etapa, cuando la policía apoya a la comunidad en su propia definición de sus problemas y cómo resolverlos. En esta fase, la policía desarrolla el "*problem oriented policing*", es decir que la actividad policial está orientada al análisis y respuesta de los problemas específicos que afectan a la comunidad. Este modelo se basa en la idea que la policía no puede resolver todas las causas del crimen, pero sí puede servir de vínculo a otros servicios que los resuelvan.

> En **Montréal, Canadá**, sólo el 30 por ciento de las llamadas a la policía se referían a un crimen. Éstas eran referidas a un agente, mientras que el otro 70 por ciento quedaba prácticamente sin atenderse. Los operadores telefónicos recibieron capacitación sobre cómo discernir entre llamadas y cómo referirlas a los servicios apropiados.

2.1.b Mantenimiento del orden

La política del "mantenimiento del orden", también llamada la política de las "ventanas rotas", se trata mucho en los Estados Unidos. La teoría de las ventanas rotas se refiere a un barrio que se ve descuidado y que invita al crimen. Problemas menores como carros abandonados, edificios desocupados, grafiti, y personas mendigando en las calles crean un ambiente que da lugar a incidentes criminales más serios. En este modelo, la policía usa leyes específicas contra quienes deambulan y vagan por las calles, con la finalidad de remover a los mendigos y a los comerciantes de droga. La policía también notifica a las autoridades a cargo de los inmuebles y los servicios públicos para que se encarguen de recoger la basura y mantener iluminadas las calles, mejorando así el aspecto físico del vecindario y reduciendo el temor de los vecinos.

> En **Denver**, la policía utilizó la estrategia del "patrullaje focalizado". Esto consiste en el análisis e identificación de las zonas con alta incidencia criminal como los lugares donde se enviarían a más patrullas para buscar a aquellos de reputación dudosa y arrestarles por faltas menores. Este modelo enfatiza la descentralización de la línea de mando y la participación activa de una policía que busca mantener el orden. Muchos no definirían

esta práctica como una policía comunitaria, aunque es definitivamente un ejemplo del modelo del mantenimiento del orden o del de las "ventanas rotas". (Bayley 1984)

2.1.c Cero-tolerancia

Una versión extrema del modelo de las "ventanas rotas" es llamada el modelo de la cero-tolerancia. Con esta estrategia, los policías arrestan a ciudadanos particulares tanto por ofensas leves como por ofensas graves, en vez de usar su discreción para ignorar la infracción, dar una amonestación, o arrestar al infractor. Los arrestos masivos por ofensas leves pueden reducir el nivel de desorden en una comunidad y así reducir el crimen más grave (como en el modelo de las "ventanas rotas"). Al arrestar a tantas personas por ofensas menores, entre ellos se pueden encontrar a personas buscadas por infracciones graves. Existen serios riesgos en el modelo de la cero-tolerancia que van desde la discriminación hasta la violación de derechos (ver el punto 3.3 más adelante), pero la práctica puede ser eficaz si se enfoca en ciertas ofensas y en vecindarios de alta criminalidad.

La adopción de la metodología de una policía comunitaria generalmente no requiere cambios en las leyes orgánicas ni en los reglamentos de los cuerpos policiales. Sin embargo, dentro de este amplio marco regulatorio, el impacto sobre aspectos de administración y gerencia institucional es considerable. Una policía comunitaria implica una mayor generalización de destrezas y tareas policiales, una descentralización de las estructuras organizativas, y una mayor autoridad para los comandantes policiales en cada dependencia. También es importante que la institución premie la exitosa identificación y resolución de problemas. (Zhao 1996) Una capacitación adicional puede ser útil, particularmente adoptándose un modelo de policía comunitaria orientada a la resolución de problemas. Los temas podrían ser aquellos que generalmente no se cubren en la academia como normas habitacionales y los roles y responsabilidades de otras agencias de servicio social. Sin embargo, en los Estados Unidos se ha alentado más para que los oficiales, de manera creativa, identifiquen los problemas, encuentren posibles soluciones, lleven a cabo la investigación necesaria, dándoseles la autoridad para

En Boston, combinando el modelo del "problem-oriented policing"

con la "cero-tolerancia"

En 1990, Boston registró un número récord de homicidios: 152 -- entre ellos 18 colegiales. Muchos de los asesinatos estaban relacionados con las drogas. La respuesta de una policía comunitaria se dio a raíz de una casi-revuelta en una iglesia, durante el funeral de una joven víctima de un tiroteo. Los líderes de las iglesias negras habían dirigido la atención de los policías a temas de racismo y abuso policial, aunque este incidente revivió su preocupación por los efectos del crimen en sus vecindarios. En busca de una respuesta cooperadora y no-paternalista, los líderes de las iglesias se volvieron a la policía. Las organizaciones comunitarias, las iglesias y los colegios, y una gama de agencias gubernamentales trabajaron con la policía en la "Operación Cese al Fuego", enfocada a jóvenes en alto riesgo. En los llamados "comités vecinales conjuntos", la policía se entrevistó con líderes vecinales, barrio por barrio, para identificar las prioridades y estrategias de seguridad pública. La policía luego incorporó estas estrategias vecinales a una estrategia para la ciudad entera.

Este proceso identifica los centros de acción de las pandillas o maras y otros grupos juveniles en alto riesgo. Con este conocimiento, se desarrollan tácticas para eliminar las acciones pandilleras. Autoridades policiales y vecinales se reúnen con los muchachos, transmitiendo el mensaje de que ni la policía ni la comunidad tolerarán la delincuencia, y a su vez ofreciendo su ayuda a los muchachos que quieran cambiar. De esta manera, los pandilleros y otros jóvenes en alto-riesgo saben que su comunidad no los va a proteger de la policía y aprenden también que tienen opciones. A los

ejecutar sus métodos de resolución. La capacitación no se ha visto como un puente esencial hacia la adopción de estas nuevas estrategias.

Un programa de policía comunitaria requiere de apoyo técnico además de la capacitación. Por ejemplo, debe reconocerse que mientras más atribuciones se le da al agente, se pueden crear situaciones en que los límites de la autoridad policial no estén bien definidos. En Baltimore, los oficiales tienen acceso a consejería legal las 24 horas del día para consultas sobre estos límites. En otras iniciativas de policía comunitaria, los departamentos policiales han pedido la ayuda de institutos académicos y de investigación para ayudarles a diseñar y analizar un sondeo de la ciudadanía. (Goldstein 1990)

Una policía comunitaria tiene, ante todo, el objetivo de prevenir el crimen. No sustituye a una policía que reacciona ante el crimen, arresta y condena a delincuentes. Junto a una policía comunitaria, la división de investigación y otras unidades especializadas continúan en sus funciones. Más aún, una policía comunitaria exitosa puede reforzar y mejorar las otras funciones de la institución si con una mayor confianza de la ciudadanía, se incrementa la colaboración de ésta en la investigación penal y otras operaciones.

> En **Detroit** en 1976, al reducirse la fuerza policial de 6 mil a 4 mil agentes, la policía lanzó nuevos esfuerzos de prevención con el uso de 52 mini-estaciones policiales, cada una abierta 12 horas al día. Cada mini-estación estaba operada por un agente, quien invertía mitad de su tiempo patrullando, y la otra mitad en la organización comunitaria. Estos agentes estarían acompañados de ciudadanos voluntarios quienes ayudarían a operar las mini-estaciones durante la ausencia del agente. (Las mini-estaciones no respondían a emergencias, las cuales seguían respondiéndose de la manera usual.) También se creó una División de Prevención que organizaba las patrullas ciudadanas en zonas residenciales y comerciales. La policía también entrevistó a los ciudadanos, de puerta en puerta, para conocer sus preocupaciones, en vez de esperar a que sucediera algo y buscar ayuda desesperadamente. (Bayley 1984)

3. Temas de debate en torno a una policía comunitaria

3.1 Liderazgo y resistencia en la policía

La causa más común del fracaso de los programas de policía comunitaria es la resistencia de la policía misma. Esta refleja su renuencia de abandonar sus viejas prácticas y costumbres. Pero como se indica anteriormente, una policía comunitaria acarrea un cambio fundamental del concepto de profesionalismo policial, el que la policía sea la experta en luchar contra el crimen y por lo tanto la que conoce mejor las estrategias y respuestas necesarias y las imparte a la comunidad. Una policía comunitaria amenaza la autonomía policial. En caso extremo, la policía ve esto como una usurpación del poder policial y la amenazante reaparición de la politización de las fuerzas de seguridad.

> En **Los Angeles**, el departamento policial creó unos consejos consultivos de policía comunitaria en cada una de las 18 jurisdicciones en la ciudad. Los integrantes del consejo consultivo fueron nombrados por el capitán de división, y no fueron representativos de la comunidad. Los esfuerzos por ampliar el componente de participación fueron opuestos por la policía, alegándose la politización de los consejos. Hasta la fecha, se mantienen estos esfuerzos y parecen estar mejorándose. (Novick 1996)

La policía puede aceptar aquellos elementos de una policía comunitaria que ve claramente beneficiosos y a la vez resistirse a otros cambios. Existen algunos elementos de una policía comunitaria que ofrecen claras ventajas, como en relaciones públicas, o en la organización política para pedir mejores sueldos y recursos. En un proceso serio de policía comunitaria, se debe entender la participación de la ciudadanía como el inicio del proceso, y no como un fin *per se*. La policía debe estar preparada para el cambio, en repuesta a la consulta con la comunidad.

En **Australia**, la policía estableció unos comités comunitarios de consulta para llegar a las comunidades, particularmente aquellas compuestas por aborígenes, minorías étnicas y jóvenes. El impacto de los comités en las prácticas policiales fue sin embargo limitado. En el peor de los casos, la policía diría, por un lado, que consultaba con la comunidad, y por otro, simplemente ignoraba sus opiniones y no cambiaba en nada su comportamiento. (O'Rawe y Moore 1997)

Los especialistas señalan que la introducción de una policía comunitaria implica un proceso de reforma a largo plazo que busca el cambio de la cultura institucional. Implica no sólo cambios en los procedimientos operativos, sino la adaptación de las estructuras administrativas -- los sistemas de asignación de tareas, y de beneficios y ascensos -- para premiar a los oficiales por su iniciativa y creatividad y no únicamente por el número de arrestos o condenas. Las autoridades policiales necesitarán adaptar la selección y capacitación de sus agentes, enfatizando la comunicación y el uso inteligente de recursos. También se deberían crear procesos por los cuales se pueda re-asignar, o gradualmente remover, a aquellos agentes que no estén habilitados para la tarea. (Goldstein 1990; Kelling, Wasserman, y Williams 1998) El liderazgo político y aquel de la institución policial, tanto como su compromiso, son vitales para el inicio y mantenimiento de estas reformas. Los procesos tomarán mucho tiempo, hasta décadas. Se hace difícil reconciliar estas conclusiones con otro aspecto del análisis: si los resultados concretos en cuanto a la reducción del crimen son evidentes, los oficiales estarían más prontos a aceptar el cambio.

3.2 La confianza y participación de la comunidad

En el modelo de una policía comunitaria se asume que la ciudadanía quiere asociarse con la policía. A menudo ésto no ocurre. En comunidades donde una policía comunitaria se inicia para sanear las malas relaciones entre la policía y la comunidad, la policía debe mostrar que esta nueva asociación es valiosa. Para forjar lazos con la comunidad, algunos departamentos policiales en los Estados Unidos han reforzado su tarea anti-criminal enfocándose en ciertas áreas problemáticas (ej. las pandillas o maras) y facilitando la provisión de otros servicios sociales.

En **Baltimore**, la policía llevo a cabo una "limpieza de criminales" en la comunidad para solucionar problemas ya identificados y sin antagonizar con la población. Luego, se llevaron servicios públicos como mejor alumbrado, demolición de edificios en ruinas, recolección de basura, entre otros. La comunidad se hizo cargo de su espacio y los vecinos comenzaron a ahuyentar ellos mismos a los comerciantes de droga. Las comunidades aledañas cayeron en cuenta de estos cambios y solicitaron los mismos programas. Un indicador del éxito de la estrategia es el tipo de llamadas recibidas en el recinto policial: ahora, las llamadas no son denuncias contra comerciantes de droga, sino quejas por la basura en las calles[2].

Otros temas comunes relativos al enlace con la comunidad son:

- la necesidad de sobrepasar la barrera del escepticismo de la comunidad, la creencia de que eso es "cuento viejo";
- la percepción del público de que esta nueva metodología no pone mano dura contra el crimen;

- cómo poner a disponibilidad de la comunidad las estructuras y los recursos necesarios para poner en práctica estos conceptos, especialmente cuando se requiere de servicios sociales para resolver los problemas que dan lugar a la criminalidad;
- eliminar el miedo que sienten los ciudadanos ante las represalias que puedan tomar los criminales al verlos colaborar con la policía.

Otra contradicción que observan los estudiosos y practicantes de la policía comunitaria es que las comunidades donde se hace más fácil la implementación son justamente aquellas más unidas y mejor organizadas. Son estas comunidades donde menos se hace necesaria una policía comunitaria. Un gran reto para una policía comunitaria es el que las poblaciones con mayor incidencia de delincuencia (o las que son percibidas como tal), entre ellos la juventud y las minorías étnicas, son también los grupos más desorganizados y las víctimas más frecuentes del abuso policial.

3.3 Responsabilidad y fiscalización

Las primeras reformas policiales en los Estados Unidos intentaron profesionalizar la lucha contra el crimen y distanciar a los dirigentes comunitarios de los jefes policiales. Todo esto, con el objetivo de responsabilizar a la policía de sus actos. En comparación, una policía comunitaria quiere responsabilizar a la policía de sus actos, pero ante la comunidad y reduciendo la distancia entre ambas partes. En muchos casos se han mejorado las relaciones, y más aún, la colaboración entre ellas. Sin embargo, aquellos quienes propugnan mayor fiscalización de las fuerzas policiales en los Estados Unidos se enfrentan a un nuevo fenómeno: en respuesta a los llamados por acabar con el abuso policial, la policía inicia programas de policía comunitaria pidiendo la colaboración de la comunidad y tildan cualquier otra postura de "divisionista".

Fundamentalmente, un esfuerzo serio por implantar una policía comunitaria debe ir más allá de una tarea de relaciones públicas: debe forjarse una confianza mutua entre la comunidad y la policía para que ésta última cumpla con su misión, sin abusar de la confianza de la ciudadanía. Una fuerza policial que sufre de serios problemas de corrupción y abuso debe reconocerlos e intentar solucionarlos antes de iniciar un programa de policía comunitaria. En Riverside, California, el gobierno de la ciudad nombró a un nuevo jefe de la policía para reformar el departamento y mejorar las pésimas relaciones con la comunidad. Al iniciar el nuevo programa de policía comunitaria, el nuevo jefe encontró casos graves de corrupción, dio de baja a 15 policías y enjuició a otros ocho[3].

El modelo de policía comunitaria se presenta a menudo como "progresista", y por ende ligado de alguna manera a la temática del abuso policial y la responsabilización de la policía. Pero en realidad, es una estrategia o conjunto de estrategias para prevenir el crimen que pueden ser implementadas de diferentes maneras y con diverso énfasis en los temas de abuso policial y la responsabilidad institucional. Por ejemplo, algunos modelos de policía comunitaria han sido criticados por haber incrementado el abuso, al menos en lo referente a la discriminación racial. El departamento de policía de la ciudad de Nueva York adoptó la estrategia de la "cero tolerancia" o las "ventanas rotas". Sus esfuerzos se centraron en mejorar la calidad de vida en el barrio y, con mano dura, retirar a los causantes de problemas en su interior. La mayor crítica fue que la policía se enzañó con la población negra y otras minorías étnicas, y así las denuncias de abuso policial se incrementaron en un 24 por ciento durante los primeros tres meses de 1998. En comparación, la estrategia aplicada por la policía en Boston, también una estrategia de cero-

tolerancia pero esta vez más focalizada y con un alto grado de participación de la comunidad, fue acompañado de una disminución en el número de denuncias contra la policía. (Hentoff 1998)

Una de las críticas más comunes a los programas de policía comunitaria es que la policía no mejora su respuesta a la comunidad sino que ejerce mayor control sobre ella. Muchos de los programas a su vez son criticados por ser muy jerárquicos, de mando vertical. Cuando los programas de policía comunitaria se ejecutan como complemento de otras estrategias para combatir el crimen, en vez de verse como estrategias igualmente importantes en la prevención y erradicación del crimen, se dificulta una asociación de igual a igual entre la policía y una comunidad marginada. Preocupados por el potencial de una policía comunitaria para cometer abusos, algunos activistas de derechos civiles opinan que la creación de un consejo supervisor civil debe ser un elemento central de estos programas, donde el consejo esté a cargo de dar curso a las denuncias contra la policía.

3.4 Evaluación

Las evaluaciones de programas de policía comunitaria han sido, hasta hace poco, bastante limitadas y dispersas. Pocas evaluaciones han sido comparativas. Una de éstas, llevada a cabo por la Universidad de Maryland, observa que sí hay programas de policía comunitaria que aparentan tener un impacto significativo en la reducción del crimen, al menos en el corto plazo, pero concluye que "no existen pruebas que evidencien que una policía comunitaria *per se* sea responsable de la reducción del crimen cuando no se tiene un enfoque claro en las causas del crimen". El mismo estudio también indica que "los programas y patrullajes enfocados al control de factores 'criminogénicos', como las armas de fuego y el alcohol, pueden tener resultados positivos en prevenir el crimen de los delincuentes más osados, en los lugares más peligrosos." (Sherman 1997: 8-44) A la vez que se menciona la necesidad de seguir evaluando el desempeño de la policía comunitaria, la evidencia encontrada hasta el momento apunta a que la orientación policial a la resolución de problemas (el llamado "problem-oriented policing") guarda gran potencial para la reducción del crimen. (El estudio se titula "*Preventing Crime, What Works, What Doesn't, What's Promising*", un compendio de 500 páginas disponible a través del internet: http://www.ncjrs.org/works/index.htm.) (Muchos estudiosos aseguran que el crimen es producto de tantos factores que la acción policial por si sola tiene siempre un impacto limitado, a veces marginal, sobre la tasa de crimen.) Por otro lado, el estudio halla que los programas de policía comunitaria tienen un impacto significativo en reducir el miedo al crimen y la percepción comunitaria del crimen. Los programas de policía comunitaria han sido adoptados con más frecuencia, y con mayor éxito, en barrios urbanos caracterizados por la pobreza, la fragmentación social, y particularmente la alta tasa de crimen y de delincuencia juvenil.

Una evaluación de las estrategias de prevención, como la estrategia de una policía comunitaria, se hace más compleja que una evaluación usual del mantenimiento del orden usando número de arrestos, condenas, crímenes reportados, y demás. Esto para decir que las evaluaciones de policías comunitarias deben enfocarse en los resultados del programa, sin fiarse de la información y análisis cuantitativo. Sí necesitan verse los cambios en las tasas de crimen, particularmente en aquellas zonas focalizadas por los programas, pero no debe dejarse de lado una apreciación del nivel de "complacencia comunitaria", la reducción del temor, y otros resultados quizá menos tangibles que al fin y al cabo caracterizan la relación entre la ciudadanía y las fuerzas del orden. Se han documentado casos donde un alza en llamadas de emergencia y denuncias en las comisarías no significa que la incidencia de crimen vaya en aumento, sino que la gente siente mayor confianza y tiene mayor capacidad de diálogo con la policía a raíz de los

programas de policía comunitaria. En este caso, el aumento en el número de denuncias es un indicador positivo, no negativo, de las relaciones con la comunidad.

Toda evaluación de una policía comunitaria debe incorporar a la comunidad, comúnmente a través de sondeos, como actor principal. En los Estados Unidos, el gobierno federal viene asignando mayores fondos para estos programas, requeriendo sólo una evaluación muy limitada, lo que permite a la policía simplemente describir sus programas sin ninguna participación de la comunidad en la evaluación.

Los expertos advierten que las expectativas para una policía comunitaria deben ser realistas. Los programas llevan a una pequeña reducción en las tasas de crimen, pero disminuyen el miedo de la población y mejoran las actitudes de ésta hacia la policía. La moral de la institución también puede mejorar al mejorarse la relación con la comunidad. Pero estos resultados se ven generalmente en las primeras etapas, y mientras el programa va perdiendo su novedad, las cosas pueden revertirse a su estado anterior. (Chinchilla y Rico 1997)

4. ¿Pueden desempeñarse las policías comunitarias en los contextos latinoamericanos?

En la mayoría de los países de la región, donde grandes sectores de la población están políticamente marginados y carecen de acceso a servicios públicos básicos, la actividad policial se dedica a mantener el status quo. Esto presenta una grave barrera a la adopción de las metodologías de una policía comunitaria, ya que "no se puede esperar que una comunidad participe con entusiasmo en la acción policial para mantener un orden contrario a los intereses de la comunidad". (Stenning 1984: 90) A la policía se les enseña que los pobres son el problema, y de allí para que la policía ayude a los pobres a resolver sus problemas hay un trecho enorme. En el sur de los Estados Unidos, tras la adopción de la Ley de Derechos Civiles en 1964, se necesitaban grandes cambios al interior de los departamentos policiales. Los agentes que antes habían hecho respetar las leyes "*Jim Crow*"[4], no iban a ser capaces de hacer la transición entre el antiguo orden y el nuevo mandato judicial de la no discriminación y la defensa equitativa de los derechos. Para América Latina se esperaría que una policía comunitaria refleje un compromiso político más amplio de extender el ejercicio democrático, auténticamente, a la población. Una policía comunitaria no puede ser vista como simplemente un esfuerzo por mejorar la credibilidad y legitimidad de la policía.

4.1 Características institucionales de las fuerzas policiales latinoamericanas

En casi todos los modelos de policía comunitaria se necesita hacer cambios significativos en cuanto a las habilidades de los agentes y la administración de la institución: decentralizar el mando, aumentar el poder de decisión y discrecionalidad de los agentes de patrulla y jefes de servicio, reestructurar el sistema de recompensas e incentivos, priorizar la comunicación y creatividad, entre otros. Todo esto se contrapone a la cultura y organización institucional de las fuerzas policiales latinoamericanas.

En América Latina, las instituciones policiales cuentan con una estructura altamente militarizada, con una jerarquía de mando y control firme que afirma y valora la obediencia debida y la capacidad física por sobre la capacidad analítica y comunicativa. Algunas fuerzas se encuentran aún bajo directo control militar, están acuarteladas en vez de llevar vida civil, y tienen bajo nivel educativo al punto que el analfabetismo se presenta como un problema en algunas fuerzas. Estas características constituyen serios obstáculos a la adopción de las prácticas

y métodos exitosos de una policía comunitaria. Por otro lado, sin embargo, ha de resaltarse un aspecto positivo de las fuerzas policiales latinoamericanas, que es el haber desarrollado estrategias propias de resolución que pudieran ser útiles en una policía comunitaria.

Los rasgos característicos de las fuerzas policiales en el continente hacen suponer que estas instituciones se resistirían a esfuerzos por operativizar una policía comunitaria. Este fue el caso en Chile, donde un modesto esfuerzo por aumentar la consulta directa entre policía y comunidad en tres barrios nunca se inició debido a la resistencia de la policía. De modo similar, un caso más conocido de los esfuerzos por desarrollar una policía comunitaria ha debido encarar serios problemas relativos a cambios en su dirigencia.

> A principios de esta década, en la ciudad de **Rio de Janeiro, Brasil**, se dio una ola de asesinatos de niños de la calle perpetrados por policías. Preocupados por el impacto de la alta criminalidad en la imagen y el potencial empresarial de la ciudad, el proyecto "Viva Rio" se inició como un programa de policía comunitaria en Copacabana, con la participación de la policía, las iglesias, y el empresariado, entre otros. Sesenta nuevos (o casi nuevos) agentes con educación secundaria recibieron capacitación especializada y fueron desplegados a patrullar las calles. Entre otras cosas, la policía trabajaba con los niños de la calle, ayudándoles a organizarse para lavar carros. Esfuerzos como éste redujeron el número de asaltos y, mínimamente, los incidentes de robos de autos. Al ir aumentando la confianza de la comunidad en la policía, los vecinos compartían información para que la policía desbandase a algunos pequeños grupos comerciantes de drogas. Aunque la comunidad estaba contenta con los resultados, un nuevo comandante de la policía, un militar, puso fin al programa argumentando que se necesitaba más mano dura para acabar con el crimen. Este comandante implantó un sistema que recompensaba la "valentía", incluyendo aumentos de sueldo de hasta 150 por ciento, usualmente para oficiales que liquidaran a "sospechosos"[5].

4.2 Barreras a la participación de la comunidad

Las comunidades pobres y marginadas de América Latina enfrentan una serie de barreras para su participación en programas de policía comunitaria. En primer lugar, después de largos años de ser víctimas del abuso policial, se les pide iniciar diálogo con la policía. Sobrepasar el legado de disgusto y desconfianza es un compromiso enorme de la comunidad: si la policía abusa de esta confianza, el yugo se puede romper fácilmente. Como en los Estados Unidos, en aquellas comunidades que parecen ser las más necesitadas, parece más difícil trabajar dada la falta de organización y representación interna. (En comparación, se dan casos en que los sectores urbanos populares o marginales en América Latina cuentan con organizaciones comunitarias altamente organizadas y representativas.) Las muchas formas de organización comunitaria, y los mecanismos de mediación y resolución de conflictos se resquebrajan y terminan por romperse, sin sobrevivir a la migración urbana masiva de las últimas décadas.

En América Latina, la desconfianza comunitaria de la policía se muestra en los estudios de "niveles de colaboración" con la policía. En los Estados Unidos y en Europa, un 90 por ciento de los crímenes son denunciados por la ciudadanía; la policía por si sola identifica el 10 por ciento restante[6]. Según una encuesta llevada a cabo en El Salvador, sólo un 24,4 por ciento de víctimas informaron a la PNC (Policía Nacional Civil) del incidente criminal. Sus principales razones fueron: la inutilidad de la denuncia, 45 por ciento; miedo a represalias, 25 por ciento;

falta de pruebas, 9,5 por ciento; y el carácter poco importante de la infracción, 8,7 por ciento. Más de la mitad de los encuestados respondió que las autoridades no hacían nada, denunciaran o no la falta. El 48 por ciento dijo que la policía venía perdiendo el respeto y apoyo popular. (Encuesta de la UCA, citada en Chinchilla y Rico 1997)

En **Costa Rica**, en la localidad capitalina de Hatillo, se lanzó un proyecto piloto de policía comunitaria para incorporar a la comunidad a la lucha contra la delincuencia y la inseguridad. Con esta finalidad, se crearon cuatro sub-estaciones en la comisaría que brindaran servicios de patrullaje permanente motorizado y a pie para reforzar al personal policial y al equipo motorizado de la zona. Se creó asímismo un Comité Asesor del Comandante de la Comisaría en el que participaron representantes de la comunidad, del comité de deportes, de los educadores, de las instituciones de salud y de iglesia, para identificar conjuntamente los problemas de seguridad y sus posibles soluciones, y darles el seguimiento adecuado. Al cabo de un año, la evaluación del proyecto ofrece los siguientes principios:

- En cuanto a la criminalidad, el nivel de victimización ha bajado en un 9,5 por ciento. Mientras que el 70,6 por ciento de los encuestados estimaban que la delincuencia había aumentado en el país, ese porcentaje era del 38 por ciento en la zona;
- La sensación de inseguridad ha bajado en un 16,8 por ciento. Asímismo, ha disminuido en 32 por ciento el temor de ser robado en la casa;
- Finalmente, la encuesta muestra una mejora en la imagen de la policía en la zona. Cuando en 1996 el 35,2 por ciento de los encuestados declaraba no haber visto a los servicios policiales en el barrio, ese porcentaje decayó a 7,5 por ciento en 1997.

Estos resultados positivos han justificado la ampliación de la experiencia de Hatillo a otras comunidades. (Chinchilla y Rico 1997)

La desconfianza de la policía es reflejo de una extremada discrepancia regional entre el peso político de los diferentes sectores sociales y su representación política. Las mayorías pobres luchan por sus derechos ciudadanos fundamentales mientras que las élites económicas, entre otras, ven al Estado como un instrumento para lograr intereses propios. Pero esta realidad no necesariamente impide el funcionamiento de una policía comunitaria. En los Estados Unidos, las policías comunitarias han sido adoptadas en su mayoría, y éxitosamente, por comunidades pobres y de minorías étnicas marginadas del proceso político. La extrema inequidad característica de América Latina aumenta las posiblidades de que los beneficios de una policía comunitaria sean mayores para sectores medios, mejor organizados, que para sectores pobres y marginados cuya necesidad es mayor. En el peor de los casos, una policía comunitaria puede devenir en otro instrumento dominado por los intereses de la élite.

En el estado brasileiro de **São Paulo**, un amplio programa de policía comunitaria creó casi 650 consejos de seguridad pública (CONSEG) coordinados por la policía militar (la institución responsable del patrullaje y trabajo preventivo de la policía, bajo jurisdicción del Gobernador del Estado salvo en estados de emergencia). De acuerdo con algunos observadores, los CONSEGs varían grandemente entre una y otra área. Por lo general, responden mejor en comunidades de mejor organización que comunmente son las más afluentes. Se informa que el CONSEG de más éxito ha sido aquel del centro de la ciudad de São Paulo, donde los empresarios participan activamente buscando aumentar el comercio en la zona. En respuesta a sus inquietudes, el capitán policial de la zona comenzó a desalojar a vagabundos de los edificios desocupados y terrenos baldíos[7].

Pero son las comunidades pobres y marginadas quienes necesitan más de mejoras en seguridad. Después de muchos años de ser objetos de represión policial, estas comunidades bien pueden responder de manera positiva a un intento sincero de tratar, identificar y cumplir con las demandas. La sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos pueden fomentar una mejor relación entre la comunidad y la policía de manera activa. Estas organizaciones deben participar en la capacitación para apoyar el diálogo y ofrecer su visión de los retos que enfrenta la policía en el ámbito. También pueden compartir con el público cuáles son los deberes de la policía, qué cosas no les está permitido, y cómo deben presentarse las denuncias. Por último, estos grupos pueden apoyar esfuerzos por mejorar el seguimiento e información del abuso policial, fomentar un foro para tratar temas como las relaciones entre la comunidad y la policía, y el rol de ésta última en una democracia.

Para la policía misma, la posibilidad de aumentar la colaboración de la ciudadanía a través de estos esfuerzos debe ser un gran incentivo. Si la policía no recibe información de los ciudadanos, no puede resolver crímenes particulares ni contar con datos precisos, ni un análisis ni un mapeo del crimen en la ciudad, la región y a nivel nacional. Este tipo de información es indispensable para diseñar políticas de seguridad pública y para asignar los recursos de máxima eficacia, en vez de responder, simple y llanamente, al sector más influyente o al crimen más clamoroso.

4.3 Control democrático y policía comunitaria: responsabilidad pública en América Latina

"Cualquier intento por establecer una 'policía comunitaria' que no se responsabilice ante la comunidad, sin un genuino control de las prácticas y políticas policiales, está destinada al fracaso". (Stenning 1984) Si los programas de policía comunitaria se inician sin ningún interés por cambiar la definición de la seguridad y el orden público, existe un grave riesgo de que las fuerzas policiales de América Latina utilicen este mayor acercamiento a la comunidad para fines de inteligencia y control social. Ciertas prácticas paralelas a una policía comunitaria, el patrullaje comunitario, por ejemplo, han sido ya adoptadas en ámbitos lationamericanos frecuentemente como elementos de campañas contra-insurgentes.

Dada la historia de abuso y corrupción a nivel local y nacional, los programas de policía comunitaria deben medirse contra la posibilidad de que refuercen el dominio de caudillos zonales o que faciliten la corrupción policial. En la Ciudad de México, por ejemplo, nuevas medidas propuestas contra la corrupción incluyen la rotación del patrullaje para evitar que la policía pueda enzañarse contra ciertos ciudadanos y negocios conocidos. Esto contradice la propuesta de una policía comunitaria de mantener a los agentes en una zona específica para que

puedan responder a la comunidad y ésta les responsabilice de sus actos. A lo largo de la región, la debilidad de los mecanismos de control y del recurso legal contra el abuso y la corrupción es un tema central que define qué aspectos de una policía comunitaria pueden trasladarse favorablemente. Proponentes de la reforma policial en el continente también pueden apoyar la creación de alguna forma de supervisión civil como elemento central de una policía comunitaria, como hicieron los activistas de derechos civiles en los Estados Unidos.

Si la policía misma comete crimenes cotidianamente, como parte de su desempeño policial, las autoridades políticas y policiales deben primero enfrentar ese problema, no apoyarse en un nuevo programa de policía comunitaria para intentar aumentar la responsabilidad profesional y la fiscalización de la policía. El responsabilizar a la policía por sus actos será una demostración contundente de que existe una compromiso político de reforma, y a su vez ayudaría a la comunidad a dejar de lado su incredulidad y trabajar con la policía en los nuevos programas. La historia latinoamericana nos presenta a una policía con un legado muy negativo, desconfiada por el pueblo, y una institución con la cual la comunidad se resiste a colaborar; estas barreras deben sobrellevarse para el desarrollo de una policía comunitaria. La policía y quienes les apoyan se resistirán a intentos de acabar con la impunidad policial. Un esfuerzo exitoso de formar una policía comunitaria con la participación y confianza de la ciudadanía aumenta la transparencia del accionar policial y crea nuevos canales de comunicación entre la policía y la comunidad, posibilitando medidas más efectivas contra la corrupción y el abuso.

> En **El Salvador** de principios de los 90, los líderes comunitarios y policiales unieron fuerzas para "retomar" su comunidad, una zona con una criminalidad tan alta que la policía no podía entrar. El primer paso de la policía fue hacer una "batida" o redada del vecindario y restablecer una estación policial. En seguida, la policía pidió a los líderes comunitarios formar comités y vincularse con la estación policial. Éstos respondieron que sí querían trabajar con la policía, pero no con el comandante policial de turno con quien tenían muchos problemas. Ese oficial fue luego retirado y reemplazado por otro agente más afable con la población[8].

4. 4 La carencia de servicios sociales

El modelo policial orientado a la resolución de problemas puede presentar dificultades en el contexto latinoamericano ya que requiere de la cooperación de otros servicios e instituciones del Estado. En este modelo, la policía trabaja con la comunidad para identificar los problemas de seguridad del vecindario y ponerlos de conocimiento del órgano adecuado. Un ejemplo de esto es pedir a la compañía de electricidad el arreglo y mejora del alumbrado público, pedir a las agencias de bienestar social dar apoyo a la niñez y juventud, o alertar a las autoridades de vivienda y construcción sobre la necesidad de mejorar o demoler un predio. Si estos servicios fuesen incompetentes y suelan no cooperar, el potencial del modelo se disminuye.

A pesar de todo esto, vale la pena considerar si esta estrategia policial puede ser útil a los esfuerzos por aumentar la participación comunitaria para identificar las causas de la criminalidad y para priorizar las necesidades de seguridad de cada barrio. Aun con deficiencias en los servicios sociales, se puede usar la estrategia para priorizar la provisión de servicios sociales del estado, de las iglesias y de otros. Y ya que la disminución del crimen es uno de los mayores retos para los gobiernos latinoamericanos, es posible que algunos aspectos de una policía comunitaria puedan ayudar a los Estados a priorizar y enfocar su gasto social para reducir el crimen y mejorar la seguridad de los ciudadanos, además de cumplir con otras metas sectoriales. En particular, con los procesos de descentralización de varios países, a las autoridades locales

puede parecerles útil la alianza entre la comunidad y la policía para dar mayor guía a las políticas y servicios de la municipalidad. El potencial real de la estrategia deberá ser, obviamente, adaptado a las circunstancias específicas. La carencia de servicios sociales no hace imposible el acercamiento entre la policía y la comunidad para resolver con imaginación las preocupaciones en materia de seguridad.

5. Conclusiones e interrogantes pendientes

En América Latina, una policía comunitaria ofrece una herramienta útil hacia la reforma institucional del orden público, aunque queda claro que algunos aspectos de ella, tal y como se operan en los Estados Unidos, no son ni fácil ni rápidamente transferibles, mientras que otras características podrían prestarse al abuso. En cada coyuntura nacional, regional o local, debe considerarse si es que todos o sólo algunos elementos de una policía comunitaria pueden ser útiles, y tratarse además la necesidad de llevar a cabo reformas policiales para aumentar el sentido de responsabilidad y profesionalismo antes de adoptar medidas de una policía comunitaria.

Dos de las recientes (y grandes) reformas policiales en la región, los casos de El Salvador y Haití, no incorporaron la estrategia de una policía comunitaria durante sus etapas iniciales. No sorprende que en ambos casos de casi total renovación de las fuerzas policiales, las autoridades policiales y gubernamentales y los donantes internacionales se hayan visto abrumados por la dificultad de convocar, seleccionar, capacitar y movilizar a la policía, en medio de negociaciones políticas y decidiendo sobre cosas tan mundanas pero importantes como la compra de suficientes uniformes, esposas, máquinas de escribir y papel. En la relación entre la policía y la comunidad, el reto principal es el de cambiar y democratizar la naturaleza de la institución, pero el reto se puede perder de vista fácilmente al operativizar el patrullaje básico o la capacidad investigativa de la policía. Pero con todo esto, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad de donantes en ambos países se encuentran considerando los posibles beneficios de una policía comunitaria, a la vez que desean consolidar y ahondar en el proceso de reforma para que aún unas fuerzas policiales faltas de recursos puedan ser más eficaces en su lucha contra el crimen.

> En **Haití**, los esfuerzos preliminares de la policía, incluyendo sus visitas a los colegios y mercados, han sido bien recibidos por la población. En una instancia donde los policías de una ciudad debían capacitarse en estrategias de policía comunitaria, el proyecto se vino abajo con la re-movilización y asignación de tareas en toda la fuerza. Un análisis del desarrollo de la nueva policía observa una alarmante tendencia a la arrogancia de nuevos agentes que no quieren bajarse de sus vehículos para intercambiar impresiones con la población. En respuesta a esto, las recomendaciones incentivan a la PNH a usar modelos comunitarios para promover el diálogo y cooperación con la comunidad antes que esta dinámica se siga deteriorando. (WOLA, HRW y NCHR 1997)

Existen elementos de una policía comunitaria que serían útiles en la coyuntura latinoamericana, a pesar de las dificultades que se presentan. El operar estaciones policiales en lugares más accesibles, el patrullaje periódico de los barrios pobres, el manejo de información sobre la criminalidad, y la discusión entre miembros de la comunidad y autoridades municipales sobre temas relativos al crimen y a las prácticas policiales serían prácticas innovadoras en muchos países. Sus aportes al debate sobre el desarrollo de políticas en seguridad pública pueden ser muy útiles. Es posible que ciertos cambios, aunque pequeños, tengan mayor impacto

en la situación latinoamericana que en los Estados Unidos y otros países de Europa. Hasta la fecha son muy pocas las experiencias que puedan darnos la respuesta. Un experto opina:

> El término "policía comunitaria" tiene diferentes significados para diferentes personas. Sus prácticas son tan variadas que cualquier evaluación sería parcializada, o al menos criticada por errar en el concepto de "policía comunitaria". Más aun, ya que sus prácticas son tan variadas, cualquier evaluación resulta ser *sui generis* , haciendo difícil la generalización entre diferentes situaciones. (Bayley, citado en Zhao 1996)

A pesar del fracasado intento por incorporar prácticas de una policía comunitaria durante las primeras etapas de reforma policial en El Salvador y en Haití, los formuladores de políticas en ambos países continúan considerando el tema activamente. Un nuevo proyecto piloto de policía comunitaria se está llevando a cabo en el sur haitiano, con apoyo internacional, y en El Salvador, agrupaciones de la sociedad civil y las autoridades policiales están interesadas en el potencial de una policía comunitaria. En ambos países, los analistas y formuladores de políticas concluyen que las reformas hacia la profesionalización y desmilitarización de sus fuerzas policiales necesitan consolidarse. Esto permitiría desarrollar un nuevo modo de relacionarse con la ciudadanía y debatir las políticas de seguridad pública que se sustenten en los valores democráticos y a la vez mejoren la eficacia policial en la lucha contra el crimen.

NOTAS FINALES

1. Muchas de las ideas presentadas en esta sección reflejan aquellas planteadas en el Seminario "Jornadas sobre Relaciones Policía-Comunidad", auspiciado por FESPAD y WOLA entre el 2 y 4 de marzo de 1998 en San Salvador. Entre los ponentes estuvieron Kenneth Fortier, ex-jefe de la Policía de Riverside, California; José María Rico, autor de varios libros sobre policía comunitaria y seguridad pública; y, Cristian Riego, catedrático de la Universidad Diego Portales en Santiago de Chile, quien estudió con el Profesor Herman Goldstein, autor de "Community-Oriented Policing" en la Universidad de Wisconsin, EE.UU.

2. Muchas ideas también reflejan información recogida durante una delegación organizada por WOLA para 10 representantes de organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica y México. La delegación hizo un tour del departamento de la policía de Boston y asistió a un seminario organizado para ellos por el *Police Executive Leadership Program* (un programa de entrenamiento en liderazgo para policías) de la Universidad Johns Hopkins junto con el *Mid-Atlantic Regional Community Policing Institute* (un instituto de policía comunitaria). Estoy muy agradecida por todos sus comentarios.

3. Kenneth Fortier, en su presentación durante "Jornadas sobre Relaciones Policía-Comunidad". Ver la nota final 1.

4. El término "*Jim Crow*" es una referencia a la decisión de la Corte Suprema de 1896 (*Plessy v. Ferguson*) que establecía que entre los ciudadanos negros y blancos había "separación pero igualdad". El término "*ride Jim Crow*" se refería, por ejemplo, a que los negros y blancos podían tomar el mismo autobús, pero los negros debían sentarse atrás.)

5. Entrevista con Rubem Cesar Fernandes y Elizabeth Sussekinde de Viva Rio. Rio de Janeiro, Brasil, julio 21, 1998.

6. Algunos analistas aseguran que sólo un 50 por ciento de los crímenes en los Estados Unidos son reportados. (Chambliss 1994)

7. Entrevistas con líderes de la policía y organizaciones de monitoreo. São Paulo, Brasil, julio 16 y 17, 1998.

8. Entrevistas hechas por un investigador de WOLA en El Salvador.

BIBLIOGRAFIA

Bayley, David. (1995). "Getting Serious About Police Brutality," in *Accountability for Criminal Justice*, ed. Stenning, Philip C. Toronto, Canada: University of Toronto Press.

——— (1984). "Community Policing in Japan and Singapore, " mimeo, Conference paper, Australian Institute of Criminology, August 2nd and 3rd, 1984, Canberra.

Chambliss, William J. (1994). "Policing the Ghetto Underclass: The Politics of Law and Law Enforcement," *Social Problems*, Vol. 41, No. 2, May 1994.

Chinchilla, Laura and Rico, José Maria. (1997). *La Prevención Comunitaria del Delito: Perspectivas para América Latina.* Miami, Florida, USA: Center for the Administration of Justice, Florida International University.

Goldstein, Herman. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York, USA: McGraw-Hill.

Hentoff, Nat. (1998, May 16). "Protecting themselves from the police." *The Washington Post*. A15.

Janin, Hunt. (1991). "The Dutch Police: A Role Model for Better Community Relations?" in *Law and Order*, Vol. 39, No. 12, December 1991.

Kelling, George L, Wasserman, Robert, Williams, Hubert. (1998). "Police Accountability and Community Policing," *Perspectives on Policing*, Paper No. 7. National Institute of Justice and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Newton, Jim. (1996, June 21). "Community-based policing slowly takes root at LAPD." *Los Angeles Times*.

——— (1996, June 21). "Early community policing project never had a chance." *Los Angeles Times.*

O'Rawe, May and Moore, Linda. (1997). *Human Rights on Duty.* Belfast, Northern Ireland: Committee for the Administration of Justice.

Police Foundation. (1993). *Police Use of Force: Official Reports, Citizen Complaints, and Legal Consequences.* Washington, DC, USA: Police Foundation.

Shearing, Clifford. (no date). The Fallacy of New Approaches to Policing. Mimeo of presentation given in South Africa.

Sherman, Lawrence W. (1997). "Policing for Crime Prevention," in *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising,* eds. Sherman, Lawrence; Gottfredson, Denise; MacKenzie, Doris; Eck, John; Reuter, Peter; and Bushway, Shawn. University of Maryland at College Park and the National Institute of Justice, Washington, DC. (www.ncjrs.org/works/index.htm)

Stenning, Phillip C. (1984). "Community Policing: Who's in Control?" Conference paper, Australian Institute of Criminology, August 2 and 3, 1984, Canberra.

U.S. Department of Justice. (1996). "Youth Violence. A Community-Based Response. One City's Success Story." Washington DC: U.S. Department of Justice.

WOLA, Human Rights Watch/Americas (HRW) and the National Coalition for Haitian Rights (NCHR). (1997). *The Human Rights Record of the Haitian National Police,* New York and Washington DC, USA: WOLA, HRW, and NCHR.

Zhao, Jihong. (1996). *Why Police Organizations Change: A Study of Community-Oriented Policing.* Washington DC, USA: Police Executive Research Forum.

WOLA Police Publications

Comparative Studies:

- *Facing the 21st Century: Challenges and Strategies for the Latin American Human Rights Community* (a rapporteur's report based on a July 1999 Conference organized by WOLA and the Instituto de Defensa Legal). December 1999. $7.00.(Disponible en español; disponível em portugues)
- *Demilitarizing the Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti*. November 1995. $8.00. (Disponible en español)
- *Elusive Justice: The U.S. Administration of Justice Program in Latin America*. May 1990. $5.00. (Disponible en español)
- *Police Aid and Political Will: U.S. Policy in El Salvador and Honduras*. 1987. $3.50.

Haiti:

- *Can Haiti's Police Reforms Be Sustained?* (a joint report of WOLA and the National Coalition for Haitian Rights). January 1998. $2.50.
- *The Human Rights Record of the Haitian National Police,* (a joint report of WOLA, Human Rights Watch/Americas and the National Coalition for Haitian Rights). January 1997. $2.50.
- *Police Reform in Haiti: The Challenge of Demilitarizing Public Order and Establishing the Rule of Law*. November 1996. $1.50.
- *The Haitian National Police.* March 1996. $2.50. (Disponible en français)
- *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. September 1995. $7.00.

El Salvador:

- *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police* (a joint report of WOLA and Hemisphere Initiatives). January 1996. $7.00.
- *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*. February 1994. $1.50. (Note: WOLA has a series of reports on the peace process, all of which include sections on police issues.)
- *El Salvador Peace Plan Update #1: Setbacks in Crucial Police Reform*. May 1992. $1.50
- *Risking Failure: The Problems and Promises of the New Civilian Police in El Salvador*. September 1993. $4.50.

Guatemala:

- *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*. November 1997. $1.50.
- *Military Intelligence and Human Rights in Guatemala: The Archivo and the Case for Intelligence Reform.* March 1995. $2.50.
- *Rescuing Police Reform: A Challenge for the New Guatemalan Government.* January 2000. $9.00. (Disponible en español)

Andes:

- *The Colombian National Police, Human Rights and U.S. Drug Policy*. May 1993. $3.50.
- *Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*. October 1991. $10.00.

If you would like to order any of the above publications, please send your name, address, and phone number, along with publication order and payment -- including $1.50 postage and handling for the first publication ($0.75 for each additional publication) -- to WOLA Publications Department. Please specify the name of the publication and the number of copies.

Washington Office on Latin America ▪ 1630 Connecticut Ave., NW ▪ Washington, DC 20009
tel (202) 797-2171 ▪ fax (202) 797-2172
wola@wola.org ▪ http://www.wola.org

THE WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

The Washington Office on Latin America (WOLA) promotes human rights, democracy and social and economic justice in Latin America and the Caribbean. WOLA facilitates dialogue between governmental and non-governmental actors, monitors the impact of policies and programs of governments and international organizations, and promotes alternatives through reporting, education, training and advocacy. Founded in 1974 by a coalition of religious and civic leaders, WOLA works closely with civil society organizations and government officials throughout the hemisphere.

ISBN 0-929513-43-6

1630 Connecticut Avenue, NW
Washington, DC 20009
Tel: 202/797-2171
Fax: 202/797-2172
wola@wola.org

Primera Calle 2-30
Colonia Bran
Ciudad de Guatemala
Guatemala, Zona 3
Tel/Fax: 502/232-5603
wola@guate.net

Calle Siboney, #109
Colonia Miramonte
San Salvador, El Salvador
Tel/Fax: 503/260-1058

http://www.wola.org