

POLICIA DE ORIENTACION COMUNITARIA
“UNA ADECUADA ALIANZA ENTRE POLICIA Y COMUNIDAD
PARA REVERTIR LA INSEGURIDAD”

PONENCIA PRESENTADA EN EL SEMINARIO
“DIALOGOS SOBRE CONVIVENCIA CIUDADANA”
ORGANIZADO POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SANTIAGO DE CHILE, 13, 14 Y 15 DE OCTUBRE DE 1999

Por Laura Chinchilla M .

La inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas. El impacto del fenómeno sobre la calidad de vida de los ciudadanos obliga a los gobiernos nacionales y locales y a los sectores organizados de la sociedad, a diseñar esquemas alternativos a los existentes que, siendo exitosos en su cometido de disminuir los niveles de inseguridad, no sacrifiquen el avance de la democracia y el respeto por los derechos humanos y las garantías ciudadanas.

El presente artículo analiza una de las más atractivas alternativas que se discuten hoy día en materia de mejoramiento de los niveles de inseguridad ciudadana: cual es el modelo de policía de orientación comunitaria. Luego de una caracterización del modelo, analizamos su aplicabilidad, detallando una experiencia ejecutada en el contexto latinoamericano -Costa Rica- y concluimos con algunas previsiones en torno a los principales obstáculos que dicho modelo enfrenta en nuestro contexto y a los riesgos que una mecánica aplicación del mismo supone.

I. Características de la policía de orientación comunitaria

El modelo de policía de orientación comunitaria o de proximidad constituye el más reciente paradigma en materia policial y surge como respuesta al agotamiento que empieza a evidenciar el tradicional modelo “profesional”¹ desarrollado a partir de los años cincuenta.

Este modelo aparece y se extiende rápidamente en Estados Unidos, Canadá y Europa a partir de la década de los ochenta, e irrumpe en América Latina en los años noventa, acompañando algunos de los procesos de reforma policial de la región. En realidad, podríamos afirmar que no se trata de un nuevo concepto, sino más bien de la recuperación del modelo elaborado hace más de 150 años por Sir Robert Peel y aplicado a la policía metropolitana de Londres, inspirándose también en el modelo de policía de Japón, conocida como el “koban”.

El nuevo modelo ha dado lugar a una muy abundante literatura que permite determinar sus principales características².

¹ En la década de los 50 se realizaron en los Estados Unidos grandes esfuerzos e inversiones con la finalidad de conseguir la profesionalidad de las fuerzas del orden. Para ello -y entre otras medidas- se crearon centros de comunicaciones y se pasó de la patrulla a pie a la patrulla motorizada equipada con un material altamente sofisticado. Sin embargo, ni estos mecanismos ni la utilización de tecnologías extremadamente sofisticadas lograron alcanzar los fines esperados: en primer lugar, no contribuyeron a una mayor eficiencia de los cuerpos policiales, fundamentalmente evaluada en función de una reducción de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad de la población, del incremento de los índices de solución de los delitos denunciados y de la rapidez de la respuesta a las llamadas de los ciudadanos y, en segundo lugar, han sido la principal causa del distanciamiento de la institución policial con respecto a la sociedad civil.

² Entre las principales obras dedicadas al tema de la policía comunitaria en los últimos años, cabe destacar las siguientes: H. GOLDSTEIN, **Problem-Oriented Policing**, New York, McGraw-Hill, 1990; J. GREENE y S. MASTROFSI (ed.), **Community Policing: Rhetoric or Reality**, New York, Praeger, 1988; Peter C. KRATCOSKI y Duane DUKES (ed.), **Issues in Community Policing**, Cincinnati, Ohio, Anderson, 1995; J. McELROY y otros, **Community Policing: The CPOP in New York**, California, Sage, 1993; National Institute of Justice, **Perspectives on Policing** (una serie de doce boletines sobre la policía comunitaria), Washington, D.C., US Department of Justice, 1988-1990 y **Community Policing**, Washington, D.C., US Department of Justice, 1992; Kenneth J. PEAK y Ronald W. GLENSOR, **Community Policing and Problem Solving. Strategies and Practices**, New Jersey, Prentice-Hall, 1996; Dennis P. ROSENBAUM (ed.), **The Challenge of Community Policing. Testing the Promises**, California, Sage, 1994; M.K. SPARROW y otros, **Beyond 911: A New Era for Policing**, New York, Basic Books, 1990; y R. TROJANOWICZ y B. BUCQUEROUX, **Community Policing: How to Get Started**, Cincinnati, Ohio, Anderson, 1993. En Canadá, J. CHAKCO y S. NANCOO (ed.), **Community Policing in Canada**, Toronto, Canadian Scholar's Press, 1993; Martine FOURCAUDOT y Lionel PREVOST, **Prévention de la criminalité et relations communautaires**, Montréal, Editions Modulo, 1991; Donald J. LOREE y Robert W. WALKER, **Community Crime Prevention. Shaping the Future**, Canada General Solicitor, 1991; André NORMANDEAU y Barry LEIGHTON, **A Vision of the Future of Policing in Canada. Police-Challenge 2000**, Solicitor General, Canada, 1990; así como diversos informes de las provincias de British Columbia, New Brunswick y Ontario, que están aplicando este modelo. En Francia, C. MOUHANNA, **Etude de l'expérience d'ilotage à Roubaix**, Paris, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, 1992, L. BARBE y otros, **Prévention de la délinquance. Politique et pratiques**, Paris, ESF éditeur, 1998 y diversos números de los **Cahiers**

En primer término, la policía de proximidad no solamente se preocupa por actuar sobre variables tradicionalmente asociadas a su quehacer como lo son la delincuencia y el orden público, sino que incorpora otras como la sensación de inseguridad, la calidad de vida de la población y la cohesión y solidaridad social.

Es así como sus objetivos también se amplían. Aparte de ocuparse del control de la criminalidad y del orden público, la policía incorporará a su quehacer objetivos tales como:

- Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
- Mejorar la sensación de inseguridad en la población.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial.
- Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de delitos.
- Mejorar el control social sobre la actuación policial.

de la Sécurité Intérieure. En Europa, Patrick HEBBERECHT y Fritz SACK (sous la direction de), **La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies**, Paris, L'Harmattan, 1997 y numerosas publicaciones del Foro Europeo de la Seguridad Urbana. En América Latina, Laura CHINCHILLA y José Ma. RICO, **La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina**, Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida, Miami, 1997, y R. NEILD, **Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: Una guía para la sociedad civil, Policía Comunitaria**, Washington Office on Latin America, enero 1998.

Vistos los objetivos del nuevo modelo y las variables sobre las que pretende actuar, la policía de proximidad supone un conjunto de características particulares que pasamos a detallar.

En primer término se observa una ampliación del mandato policial tradicional, que no se limita al mantenimiento del orden y a la prevención y represión de la criminalidad, sino que abarca la resolución de los problemas de la comunidad dentro de un más amplio concepto de calidad de vida de la población.

En segundo término, la actitud institucional exige un comportamiento proactivo más que reactivo, centrando sus esfuerzos en la resolución temprana de los problemas que puedan degenerar en conflicto social.

En tercer lugar, se privilegia el diseño de estrategias a nivel local. La unidad geográfica más pequeña -barrio, vecindario, etc.- pasan a constituir el espacio en donde se analiza el problema de la inseguridad y se planifican las estrategias para enfrentarlo.

En cuarto lugar, se promueve el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general. La policía deja de ser un ente aislado, trabajando en “un mundo secreto” contra la delincuencia, y se convierte en un ente dinamizador de iniciativas ciudadanas que procuran prevenir la comisión de delitos y mejorar el entorno inmediato.

Los aspectos descritos con anterioridad condicionan cambios a nivel organizacional, operativo y de recursos humanos.

A nivel de la estructura organizativa, el modelo comunitario exige importantes grados de descentralización a efectos de procurar un mayor acercamiento de la

institución a la ciudadanía. Paralelamente, la tradicional estructura de mando vertical da paso a una organización más horizontal, con un importante traslado de poder en la toma de decisiones hacia las unidades de base.

En materia operacional, se producen cambios que procuran una presencia más visible de la policía en las calles y un contacto más directo de ésta con la ciudadanía. La unidad policial grande y diseñada “hacia adentro” abre paso a unidades pequeñas, estratégicamente ubicadas; el patrullaje motorizado se complementa con el patrullaje a pie o en bicicleta, y se acrecienta el contacto con la ciudadanía mediante visitas a sectores de la comunidad, reuniones periódicas con representantes de la misma, etc.

Adicionalmente, el mayor acercamiento a la comunidad y la incorporación de la misma al quehacer de las unidades, acrecienta la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos y a los responsables políticos del nivel territorial correspondiente; situación ésta que presiona hacia una mayor transparencia institucional y hacia un fortalecimiento de los mecanismos de control externos sobre la actuación policial.

Finalmente, en materia de reclutamiento y formación de personal, se privilegia a un policía que se perfile más como un generalista que como un especialista; más como un comunicador que como un “informante”, más como un gestor social que como un agente del orden.

Las estrategias previstas para la aplicación del modelo de policía de proximidad son numerosas y variadas, según las características específicas del contexto en el que se inserta. Sin embargo, es posible establecer un esquema general consistente esencialmente en lo siguiente:

- Diseño y ejecución de experiencias-piloto conjuntas (policía-comunidad) en algunas zonas o barrios seleccionados, que permitan probar el modelo y obtener efectos demostrativos.
- Levantamiento de información relevante y de estudios en las zonas en donde se ejecutarán las experiencias piloto que contengan datos sobre la criminalidad y el sentimiento de inseguridad, los medios utilizados por los ciudadanos para protegerse de la delincuencia, el nivel de deterioro del entorno físico, los grupos comunitarios existentes y sus recursos (humanos, materiales y financieros).
- Establecimiento de alianzas con las autoridades políticas locales -municipio, alcaldía, etc.-, los organismos sociales existentes en la zona o en el barrio, la empresa privada, los grupos comunitarios, etc., para que de manera conjunta se identifiquen los problemas, se establezcan las prioridades y se propongan acciones debidamente consensuadas. Preferiblemente se aconseja el establecimiento de uno o varios comités que garanticen un proceso sostenido de coordinación y colaboración.
- Diseño de esquemas de patrullaje alternativo y de programas preventivos, tales como visitas a diversas instituciones (escuelas, colegios, comercios, residencias) con la finalidad de determinar su grado de seguridad, reuniones periódicas con los ciudadanos para intercambiar información y buscar soluciones, patrullas de vecinos en el barrio, identificación de objetos de valor, minipuestos policiales, campañas publicitarias, elaboración y distribución de folletos, talleres y conferencias, exposiciones itinerantes de la policía, saneamiento ambiental, modificaciones en el alumbrado, buzones "correo policial", actividades culturales, deportivas y recreativas, etc.

- Intervención selectiva en materia delictiva, dando prioridad a ciertos delitos seleccionados por su gravedad y frecuencia, y a partir de un minucioso levantamiento de información de la situación criminal en la zona respectiva.
- Evaluación periódicamente de las experiencias, teniendo en cuenta los objetivos previstos.
- Amplia divulgación y publicidad a los resultados del proceso para efectos demostrativos y mejoramiento de la sensación de inseguridad.
- Ampliación de las estrategias a otras zonas.

Paralelamente a la ejecución de experiencias piloto, la policía debe ir introduciendo a nivel de su organización, de su estrategia operativa y de su personal, los cambios correspondientes a efectos de garantizar la sostenibilidad del modelo.

II. La aplicación del modelo de policía de orientación comunitaria: el caso de Hatillo en Costa Rica

Un rápido y somero recuento de algunas experiencias llevadas a cabo en Estados Unidos y Canadá muestra que existen diferencias significativas en cuanto a las estrategias aplicadas por los modelos de policía de orientación comunitaria³.

Así por ejemplo, en diversas localidades de Estados Unidos y Canadá se han aplicado al menos dos tipos de estrategias por parte de la policía comunitaria. Una de ellas ha enfatizado en la resolución de problemas (“problem-oriented policing”), y

³ Véase el artículo sintético de Wesley G. SKOGAN, "La police communautaire aux Etats-Unis", **Les Cahiers de la Sécurité Intérieure**, n. 13, mai-juillet 1993, pp. 121-149.

otra en el mantenimiento del orden bajo estrictos niveles de tolerancia “zero-tolerance”.

El primer tipo de estrategia impulsó acciones tales como las patrullas de a pie en calles céntricas y lugares con problemas; visitas domiciliarias para la información de los residentes; la mediación para la resolución de conflictos y problemas comunitarios; el establecimiento de “task-forces” y unidades especializadas para la atención de problemas prioritarios como el consumo y distribución de drogas, etc. Ejemplos de estas modalidades los encontramos en Montreal-Canadá, Oakland, Houston, Detroit, New York entre 1984 y 1990.

El segundo tipo de estrategia optó por privilegiar acciones tales como el incremento en el nivel de arrestos por infracciones leves o contravenciones; la realización de redadas; el incremento en las penas; etc. Tal fue el caso de Baltimore, Maryland, California, Alabama, New Jersey y New York a partir de 1990.

La diversidad de estrategias que admite el modelo de policía comunitaria evidencian la importancia de considerar las características específicas del contexto geográfico, político, cultural y jurídico en el que la misma se aplicará, a efectos de no invalidar sus presupuestos y de no generar efectos contraproducentes.

En América Latina, la introducción de dicho modelo es relativamente reciente aunque se registran ya diversas experiencias tendientes a acercar la policía a la comunidad. Tales son los casos de experiencias como la impulsada por el proyecto “Viva Rio” en Rio de Janeiro a inicios de la presente década⁴; las actividades dirigidas a bandas juveniles en Medellin, Colombia que data de 1995⁵, el programa

⁴ Rachel NEILD, op.cit.

⁵ Instituto Popular de Capacitación, **Derechos humanos y solución de conflictos: Perspectivas**, Medellín.

de policía comunitaria de la Policía Militar de Sao Paulo iniciado a finales de 1997⁶; los proyectos impulsados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos que se ejecutan desde 1998 en varias ciudades de Centroamérica⁷; y el Plan Cuadrante ejecutado por Carabineros de Chile desde febrero de 1999⁸.

Pese a la efervescencia existente en la región en torno al modelo de policía de orientación comunitaria y a las diversas experiencias que ya se registran, las evaluaciones son prácticamente inexistentes, lo que obstaculiza la adecuada valoración de este tipo de modelo en América Latina.

A continuación presentamos la experiencia llevada a cabo en una comunidad de San José, Costa Rica, que tuvo la virtud de haber sido evaluada mediante el análisis de comportamiento de indicadores antes de la entrada en vigor del programa y un año después de la ejecución del mismo.

La experiencia de la policía de orientación comunitaria de Hatillo, Costa Rica

En 1996 se inicia la primera experiencia de seguridad comunitaria en Costa Rica, habiéndose seleccionado un distrito del cantón central de la provincia de San José, la capital del país. Hatillo, el distrito seleccionado, tiene una extensión de 4,27 Km², una población de aproximadamente 80.000 habitantes y una de las tasas de densidad poblacional más altas del país: 16.031 habitantes por Km².

Este distrito se había caracterizado por la prevalencia de altos niveles de sensación de inseguridad entre sus habitantes, lo que justificaba la necesidad de realizar una labor distinta a la hasta entonces prevaleciente en materia de

⁶ Hugo FRÜHLING, "Reformas policiales y consolidación democrática", ponencia presentada en el **Taller sobre seguridad ciudadana y consolidación democrática en América Latina**, Woodrow Wilson Center, Santiago de Chile, mayo de 1999.

⁷ José Ma. RICO, **La seguridad ciudadana en Centroamérica: Aspectos Teóricos y metodológicos**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999.

⁸ **Policía y sociedad democrática**, Centros de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago, julio 1999, pp. 3-4.

seguridad ciudadana en la zona; por otro lado, Hatillo presentaba un elevado grado de organización ciudadana que se hacía evidente en la existencia de múltiples instancias de participación de diversa naturaleza -religiosas, deportivas, culturales, etc.-

Durante el primer año de operación se ejecutaron las siguientes acciones:

- *Selección y capacitación del personal policial.* A partir de la redefinición de las características que debería tener el personal asignado a la unidad, se procedió a un cuidadoso proceso de selección de 120 agentes. Una vez seleccionados, dichos agentes recibieron una formación en temas técnico-policiales, jurídicos y humanísticos, con especial énfasis en relaciones interpersonales y conocimiento del entorno en el que se desenvolverían.
 - *Instalación de las unidades policiales.* Con el fin de descentralizar la presencia de la policía en la zona, aparte de la estación central, se abrieron 8 subestaciones de barrio distribuidas en distintos puntos de la zona. En la instalación de todas las unidades se contó con el aporte financiero y material del gobierno local de la zona y de los veciones organizados en Asociaciones de Desarrollo.
 - *Instalación del Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria.* Este Consejo, órgano de consulta permanente para la planificación y ejecución de acciones en materia de seguridad y para el seguimiento y control de la actividad policial en la comunidad, fue integrado por diez ciudadanos, representantes de diversos sectores de la comunidad tales como la Iglesia Católica, el gobierno local, el sector educativo, el sector salud y las principales asociaciones de ciudadanos. Sólo un representante de la policía formó parte del mismo, siendo el máximo jerarca policial de la zona quien lo presidía.
-

- *Adopción de nuevas formas de patrullaje.* Hatillo presenta un desarrollo urbanístico en el que predominan las alamedas y calles angostas, cruzada por una de las principales arterias metropolitanas. Por ello se estableció un esquema de patrullaje predominantemente a pie y en motocicleta, que permitiera mayor versatilidad y acceso a las alamedas. Las unidades motorizadas de radiopatrulla se dispusieron para el recorrido de las arterias mayores y como unidades de apoyo y reacción.
- *Implementación de programas especiales.* Atendiendo el diagnóstico efectuado al inicio del proyecto, se decidió dar prioridad al establecimiento de programas en los siguientes aspectos: violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, resolución alternativa de conflictos y prevención del consumo de drogas.

Por tratarse de un proyecto piloto, se procedió a su primer evaluación al cabo de un año de iniciar su ejecución. El instrumento de evaluación consistió en una encuesta detallada, aplicada a una muestra representativa de habitantes del distrito de Hatillo antes del inicio del proyecto (mayo 1996) y un año después de su apertura (mayo 1997). Seguidamente se presentan los resultados de dichas evaluaciones según tres variables: sensación de inseguridad, victimización e imagen de la policía⁹.

A. Resultados sobre la sensación de inseguridad

La evaluación demostró una importante mejora con respecto a esta variable, tal y como se evidencia en el Cuadro 1.

⁹ Los resultados que se presentan a continuación tienen como fuente: Ministerio de Seguridad Pública, **Proyecto Piloto de Seguridad Comunitaria de Hatillo, Evaluación de Resultados del Primer Año de Operación**, San José, Costa Rica, 1997.

CUADRO 1
RESULTADOS SOBRE LA PERCEPCION DE INSEGURIDAD

RESPONDIERON ESTAR MUY DE ACUERDO	ANTES	DESPUES
El principal problema de Hatillo son los asaltos	45%	44%
La delincuencia se incrementó en los últimos seis meses	65%	38%
Me siento inseguro, incluso en mi casa	36%	19%
Tengo miedo a ser robado en mi casa	54%	22%
Me siento inseguro cuando camino de día en el barrio	28%	12%
Evito salir de noche pues no siento seguridad	53%	23%

Si bien la población seguía considerando el tema de los asaltos como uno de los principales de la zona, su percepción fue de que se había producido un descenso en la delincuencia en los últimos meses.

La mejora en la sensación de seguridad se extendió al ámbito doméstico y al de los espacios públicos. Por ejemplo, en 1996, el 36% se mostró *“muy de acuerdo”* con la afirmación *“Me siento inseguro, incluso en mi casa”*, mientras que en 1997 el porcentaje disminuyó al 19%. Similar comportamiento ocurrió con la afirmación *“Me siento inseguro cuando camino de día en el barrio”*: mientras que en 1996, el 28% estaba *“muy de acuerdo”* con dicha afirmación, en 1997 ese porcentaje disminuyó al 12% de los entrevistados., o con respecto a *“Evito salir de noche ya que no siento seguridad ”*, el porcentaje pasó de 53% a 23%.

B. Resultados sobre la imagen de la policía

La evaluación arroja también resultados positivos con respecto a la imagen que tenía la población sobre la policía de Hatillo. Tal y como se observa en el Cuadro 2, de una valoración predominantemente negativa antes del proyecto, se pasa a una en donde las respuestas negativas se reducen de manera sensible.

CUADRO 2
RESULTADOS SOBRE LA IMAGEN DE LA POLICIA

RESPONDIERON NEGATIVAMENTE	ANTES	DESPUES
Eficientes	47%	27%
Honestos	39%	22%
Disciplinados	42%	18%
Buena formación	46%	20%
Confianza	49%	29%
Buen trato	37%	16%

C. Resultados sobre la criminalidad

Este es el aspecto en donde menos impacto obtuvo el proyecto, al menos en su primer año de funcionamiento. Antes de su ejecución, el instrumento de medición reportó un índice de victimización del 36,3%. Un año después, dicha tasa bajó al 35,7%, lo que considerando el margen de error no supone variación alguna.

Adicionalmente, tal y como se observa en el Cuadro 3, los resultados tienden a ser dispares según el tipo de delito. Así, por ejemplo, mientras que hubo resultados positivos en lo que respecta a los atracos en las calles (con o sin

armas), la variación fue más bien levemente negativa en el caso de robos en las casas y robo de vehículos u otros medios de transporte.

Esta situación plantea la necesidad de reforzar las acciones policiales con respecto a los principales delitos que afectan a la población. Aunque la percepción ciudadana sobre el proyecto ha sido altamente positiva, no se podrá mantener indefinidamente si no se produce de manera concomitante una mejora en los índices delictivos.

CUADRO 3
RESULTADOS SOBRE LOS INDICES DE VICTIMIZACION

TIPO DE DELITO	ANTES	DESPUES
Robo en la casa	13%	14%
Atraco en la calle, con arma	5%	2%
Atraco en la calle, sin arma	9%	8%
Robo o tacha de vehículo	4%	5%
Robo de motocicleta o bicicleta	3%	6%

Si bien los resultados expuestos son positivos considerando tan sólo un año de ejecución de la experiencia, los retos fundamentales que la misma presenta se refieren a su sostenibilidad política y económica.

Teniendo en cuenta la alta vulnerabilidad de la policía costarricense a las influencias político-partidarias¹⁰, y el hecho de haberse generado un cambio en las

¹⁰ Dado que la inamovilidad está solamente garantizada para los estratos inferiores de la policía, los mandos altos y medios que han participado en la experiencia piloto están siendo paulatinamente removidos a partir del cambio de gobierno en mayo de 1998.

estructuras políticas que ejercen su control en mayo de 1998, la ejecución del proyecto se ha visto afectada en los últimos meses¹¹.

En cuanto al tema económico, si bien la contribución de la comunidad en la creación de infraestructura y mejoramiento del equipo policial evitó fuertes erogaciones por parte de las autoridades, el gobierno debió incrementar el número de policías asignados a la zona. El mantenimiento de esta planilla policial parece dificultarse dadas las limitaciones presupuestarias y la necesidad de reforzar la cobertura en otras zonas del país.

El programa, sin embargo, ha generado un efecto demostrativo tanto al interior del país como fuera de éste, lo que ha inspirado a un sector de la cooperación internacional a ejecutar proyectos pilotos en todos los países centroamericanos a partir de la experiencia costarricense¹².

III. Obstáculos para la aplicación del modelo y limitaciones en su alcance

De manera similar al caso expuesto con anterioridad, las evaluaciones aplicadas hasta ahora¹³, demuestran en términos generales que el cambio de modelo policial presenta ventajas evidentes con resultados satisfactorios tales como: disminución de ciertos delitos y del sentimiento de inseguridad; demostración de una ruptura del lazo causal entre criminalidad y sentimiento de inseguridad (la criminalidad puede no disminuir, pero sí el miedo al crimen); mayor visibilidad de la policía; contactos

¹¹ En setiembre de 1999 un grupo de vecinos de la comunidad de Hatillo denunció ante los medios de comunicación el abandono de la policía comunitaria en Hatillo y un retorno hacia los tradicionales esquemas de patrullaje y reacción policial.

¹² Me refiero al proyecto "Seguridad Ciudadana en Centroamérica" del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el cual se está desarrollando en las siguientes ciudades centroamericanas: Villa Nueva de Guatemala, Ilobasco de El Salvador, Choluteca de Honduras, Masaya de Nicaragua y Pavas de Costa Rica.

¹³ En los Estados Unidos se ha publicado recientemente un informe considerado por el New York Times como la evaluación más completa de más de 500 programas de prevención del delito aplicados en ese país: **Preventing Crime. What Works, What doesn't, What's Promising**, University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice, Office of Justice Programs, February 1997.

más ricos y prometedores entre comunidad y autoridades; y mejor imagen y satisfacción de la policía ante y con la ciudadanía.

Sin embargo, muchas de esas evaluaciones advierten sobre la necesidad de incorporar otras variables al análisis de la mejora en los niveles de seguridad, particularmente en lo que respecta a la disminución de las tasas de criminalidad.

Al mismo tiempo, se han señalado varias limitaciones de partida para implementar el modelo de policía de proximidad, particularmente considerando la situación de los países latinoamericanos en los que el modelo policial tradicional presentaba fuertes distorsiones provocadas por la influencia de la doctrina de contrainsurgencia en sus operaciones, la ausencia de procesos de control y rendición de cuentas, y los altos niveles de desconfianza ciudadana en la misma¹⁴.

Los principales obstáculos que enfrenta el modelo comunitario en nuestros países son los siguientes:

- Pese a las importantes reformas que se han emprendido en muchos de los países de la región, predomina una estructura organizacional altamente centralizada y jerarquizada. Esta situación obstaculiza la incorporación de las instancias de gobierno local a la gestión policial e inhibe el trabajo de las policías destacados en las comunidades. Como respuesta a esta situación, se debate en varios países la creación de nuevas policías con adscripción a nivel local que asuman las tareas asignadas a los cuerpos nacionales de policía.
- El personal de nuestras policías, salvo escasas excepciones, es un personal mal pagado, pobremente dotado, con bajos niveles de autoestima, escasa

¹⁴ Algunas previsiones sobre la aplicabilidad de este modelo policial al caso de América Latina pueden encontrarse en: Hugo Frühling, "Modernización de la Policía", ponencia presentada ante el **Foro sobre convivencia democrática y seguridad ciudadana en el istmo centroamericano, Haití y República Dominicana**, Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, junio 1998.

iniciativa y desinformado sobre los principales aspectos que afectan el entorno de la comunidad. Esta situación no propicia la implantación de un modelo que requiere de su personal altos niveles de motivación, habilidad en la comunicación, ejercicio de liderazgo a nivel comunitario, etc.

- Existen en nuestras organizaciones policiales débiles mecanismos de acopio y gestión de la información y de planificación. El modelo comunitario supone una alta recurrencia al análisis de información recogida en estadísticas, estudios de opinión, comisiones de encuesta, etc., a efectos de conocer los cambios en el perfil criminógeno de la zona, así como los factores de mayor incidencia sobre la misma.
- La débil cultura democrática que caracteriza la organización social y política en América Latina, en donde los procesos de participación y movilización ciudadana han estado dirigidos a enfrentar las estructuras de poder, más que a generar espacios de colaboración con las autoridades. El modelo resulta igualmente riesgoso frente a la tendencia de una clase política que pueda caer en la tentación de utilizar la experiencia para fines de cooptación política más que para generar un impacto real en la calidad de vida de la población.

Más allá de los problemas específicos que plantean diversos países de la América Latina para la aplicación de este modelo, a nivel internacional se han formulado algunas críticas a diversos aspectos del mismo.

En relación con el modelo mismo, se señala que éste incide más en el desplazamiento de la criminalidad de las zonas en donde se aplica hacia aquellas en las que no existe. Esto supone, en consecuencia, limitaciones en su alcance a nivel de todo el territorio nacional.

Se señalan también riesgos en cuanto a la generación de expectativas en la comunidad sobre el tipo de servicios a ser prestado por parte de la policía y el posible impacto negativo que sobre la institución policial pueda suponer un incremento en la demanda de servicios “no tradicionales”.

Finalmente, se plantean también críticas sobre la naturaleza y el significado del papel que la comunidad deba desempeñar en este nuevo modelo¹⁵. Por ejemplo, ¿qué se entiende por participación de la comunidad en la prevención del delito?, ¿con qué finalidades se ejercería?, ¿cuáles serían sus principales modalidades concretas?, ¿qué responsabilidades incumbirían a este respecto al Estado, a los organismos oficiales y a la comunidad?, ¿cómo evaluar la acción de esta última, así como su eficacia?, ¿cómo asegurarse que la participación comunitaria en la prevención del delito no supondrá que todos o la mayoría de los ciudadanos se convierten en vigilantes de la paz y el orden (la historia demuestra que la comunidad puede ser más represiva que el sistema penal y también más conservadora), que mediante ella el Estado no multiplicará sus actividades de control social, que nunca se llegará a una sociedad “de mirada permanente”?

A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo expuesto en las secciones precedentes muestra algunos de los beneficios, problemas y retos que supone el modelo de policía de orientación comunitaria.

Conviene estudiar seriamente la oportunidad de introducirlo, con las adaptaciones que se impongan, en los sistemas policiales latinoamericanos, ya que se trata de un modelo que no sólo ha demostrado en numerosos países su potencial en la

¹⁵ José Ma. RICO y SALAS Luis, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 233-237.

prevención de la delincuencia, sino que además se corresponde con el tipo democrático de sociedad deseado para el continente.

Sin embargo, dicho modelo no debe considerarse como una panacea universal, y su aplicación debe acompañarse de experiencias piloto debidamente evaluadas. Igualmente se deben reforzar aquellos aspectos que, dadas las características de nuestras policías y nuestras sociedades, puedan suponer graves riesgos en su aplicación. Tal es el caso de la necesidad de fortalecer los mecanismos de control social sobre la acción policial.

Finalmente debemos resaltar la utilidad social de este modelo, ya que el mismo no está concebido como un instrumento destinado a aportar soluciones únicamente a los fenómenos de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana, sino también como una herramienta capaz de resolver otros problemas de la comunidad, contribuyendo de la suerte a la convivencia pacífica entre sus residentes y a la mejora de su calidad de vida.