

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones internacionales

Núm. 18, ISSN: 1692-8113

Los Mitos acerca de la Seguridad Local y la Policía Comunitaria

Juan Carlos Ruiz
con la colaboración de
Mauricio Romero



Centro de Estudios
Políticos e Internacionales



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

Los Mitos acerca de la Seguridad Local y la Policía Comunitaria

Documento de investigación N° 18

Juan Carlos Ruiz
con la colaboración de
Mauricio Romero

Los mitos acerca de la seguridad local y la policía comunitaria / Juan Carlos Ruiz. —
Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.

26 p.— (Ciencia Política y Gobierno. Grupo de Estudios Regionales, Borradores de
Investigación; 18)

ISSN: 1692-8113

Policía / Policía – Relaciones con la comunidad / Trabajo social policial / Delitos contra
la seguridad pública / Orden público / Violencia en Colombia / Narcotráfico en Colombia /
Seguridad ciudadana / Seguridad pública / I. Juan Carlos Ruiz / II. Título / III. Serie.

Los Mitos acerca de la Seguridad Local y la Policía Comunitaria

Juan Carlos Ruiz
con la colaboración de
Mauricio Romero

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales
Universidad del Rosario

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD REGIONAL E INTERNACIONAL
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Bogotá, D.C. 2006

© Juan Carlos Ruiz

© Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: julio de 2006
Impresión: Cargraphics
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción	9
El Telón de Fondo de la Seguridad local	10
Adaptación a la redefinición del Estado	10
Los mitos descentralizadores	11
El prurito de la participación ciudadana	14
La Seguridad Local	15
Un diagnóstico ligado a las necesidades	16
Contractualización y responsabilidad compartida entre el Estado y la localidad	17
¿Policía comunitaria o la policía placebo?	19
Indefinición sobre su tamaño, contenido y propósitos	20
Entre lo Comunitario y lo Punitivo:	
¿Qué Modelo para América Latina y para Colombia?	21
La "tolerancia cero"	21
Conclusiones	25

LOS MITOS ACERCA DE LA SEGURIDAD LOCAL Y LA POLICÍA COMUNITARIA *

Introducción

En este trabajo vamos a presentar algunas reflexiones sobre el origen de la policía comunitaria como perspectiva de política policial, el contexto histórico en el que surgió el concepto de seguridad local y los mitos con los que ha estado asociada. También nos referiremos a una propuesta concreta sobre cómo asumir el reto de la seguridad local, el lugar de la policía comunitaria en ese marco y las indefiniciones sobre su tamaño y contenido. Finalmente haremos algunas precisiones sobre las discusiones recientes acerca de la seguridad ciudadana en América Latina, y en Colombia en particular, para llamar la atención sobre las condiciones de conflicto armado, violencia política, narcotráfico y crimen organizado por las que atraviesa nuestro país, y los retos que estas circunstancias imponen a una entidad como la Policía Nacional colombiana.

La policía se debate hoy en el mundo entre dos aproximaciones para controlar o eliminar el crimen. Una que busca acercarse a las comunidades locales para prevenir el delito. Otra que le exige mantener niveles importantes de acciones punitivas que no siempre son de buen recibo entre los ciudadanos. Aunque estos dos enfoques parecen compatibles a primera vista, la cultura organizacional policial en la mayoría de los países en desarrollo, ha llevado a diferenciar, y en algunos casos a enfrentar, estas dos perspectivas, las cuales deben ser complementarias. Este es el mensaje que queremos dejar en este simposio internacional, la complementariedad de estas dos formas de concebir la actividad policial, y más en un país como Colombia que requiere instituciones fuertes, pero también que escuchen y respeten a los ciudadanos.

La policía comunitaria o también llamada de proximidad se ha asociado con una policía "blanda", mientras que las acciones de vigilancia tradicional se interpretan como de policía "dura". Los detractores de la seguridad local y la policía comunitaria sostienen que éstas son una moda pasajera que no tiene efectos reales en el combate contra la criminalidad. Los que las defienden, por el contrario, señalan que cada territorio o comunidad tiene sus problemas particulares de seguridad, y éstos deben ser resueltos con los sectores sociales interesados. Esto supone una mejora en la imagen de la policía y en su relación y comportamiento frente a la sociedad.

* Elaborada por Juan Carlos Ruiz con la colaboración de Mauricio Romero, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

Lamentablemente, la adopción de políticas de seguridad local se ha confundido con mayor descentralización y participación de la sociedad. Una descentralización y una participación mal entendidas antes que hacer más efectivas y eficientes esas políticas, pueden llevar a una confusión de responsabilidades entre niveles de gobierno y a un aletargamiento en la toma de decisiones y en su implementación en cada contexto.

Como veremos más adelante, las experiencias más productivas en seguridad local en contextos de paz durante los últimos años han establecido una combinación de factores: en primera instancia, el diagnóstico de los problemas de seguridad de áreas específicas, el compromiso entre diferentes niveles del Estado y los actores sociales interesados en la propuesta e implementación de soluciones, y por último, una policía comunitaria o de proximidad que sea capaz de tejer lazos entre los ciudadanos y el Estado, en particular, la policía.

Así, la policía comunitaria es una pieza clave en los contratos de asociación de la seguridad local y en la preparación de diagnósticos adecuados, los cuales son instrumentos centrales en las nuevas tendencias de seguridad ciudadana a nivel internacional.

Si bien este campo nuevo de lo comunitario y la seguridad está fortaleciéndose, también tiene sus ambigüedades. Dependiendo del contexto y la historia de cada gobierno, la policía comunitaria puede interpretarse como una táctica, una estrategia, un programa o una misión. La dificultad para que la policía comunitaria haya podido implantarse en diferentes países del mundo tiene que ver en esencia con esta confusión sobre sus contenidos y propósitos. Adelantándonos un poco en nuestro análisis, podríamos preguntarnos, ¿Hacia dónde le está apuntando Colombia en términos de estas nuevas tendencias de actividad policial?, ¿Hay un norte claro o estamos respondiendo solamente a las exigencias de la coyuntura?

Otro aspecto al cual se debe prestar atención, es el de las evaluaciones fieles de las experiencias de policía comunitaria, el cual está en mora de hacerse en los países en donde se ha implementado este enfoque, incluido Colombia, porque de lo contrario se corre el riesgo de asociarla con un experimento inocuo y sin resultados tangibles, y de ser percibida como algo retórico y con escepticismo entre sectores importantes de la misma organización policial.

El Telón de Fondo de la seguridad local

Adaptación a la redefinición del Estado

Durante las últimas dos décadas surgió una tendencia de seguridad que ha buscado atender las necesidades ciudadanas concretas. La territorialización

de las políticas públicas en materia de seguridad ha cobrado un auge inusitado al ir de la mano con las políticas de descentralización y autonomía local que se han generalizado en el mundo. La elección por sufragio universal de los mandatarios locales y las nuevas responsabilidades acordadas a los entes municipales o territoriales han transformado el carácter de las políticas de seguridad ciudadana.

Al mismo tiempo, la globalización ha cuestionado el poder del Estado central y su monopolio sobre los temas de seguridad ciudadana en favor de una mayor autonomía de lo local en ese tema. En otras palabras, retomando a François Dieu: "[hubo] una inserción en el tejido local de la acción pública en materia de prevención y respuesta a la inseguridad. En cierta medida, este entendimiento entre el Estado y las colectividades locales se ha traducido, por sus orígenes y su contenido, en el paso de un Estado emprendedor a un Estado coordinador, de un Estado ligado a un rol monopolístico a un Estado federador de iniciativas".¹

Las policías a nivel mundial han cambiado para ajustarse a la desregulación estatal iniciada en los años 80 del siglo pasado. Como lo sostiene el especialista Clarke Curtis, la policía basada en la comunidad fue implementada más como una respuesta a la reducción del Estado que como un compromiso con el ciudadano a partir de los mecanismos de participación.²

En los años recientes se ha desarrollado una tendencia a confundir el éxito de las políticas locales de seguridad con los beneficios de la descentralización y la participación comunitaria. Se argumenta que unos niveles aceptables de seguridad pueden ser alcanzados si existe, por un lado, una delegación de funciones en cabeza de las autoridades locales; y, por el otro, si la comunidad participa activamente en la concepción y puesta en marcha de las políticas de seguridad. Sin dudar de las bondades de la descentralización y la participación comunitaria, estamos frente a un discurso que las últimas dos décadas se ha vendido como una nueva forma de gestión eficiente, que en el caso de la seguridad no ha mostrado las virtudes que se le atribuyen.

Los mitos descentralizadores de la seguridad ciudadana

La dimensión local de la seguridad no necesariamente va ligada con la descentralización de las políticas públicas en la materia, ni tampoco con la de

¹ Dieu, François. "Les Expériences Françaises de Police de Proximité". En *Desafíos*, n. 12, primer semestre de 2005, p. 39.(traducción libre del francés).

² Curtis A., Clarke, "Between a rock and a hard place: RCMP organizational change", Habersfeld, Maria (Editor). *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited, 2002.

las mismas fuerzas del orden. La descentralización, por si misma, no contribuye a la mejora de las políticas locales de seguridad. No hay que confundir la descentralización política y administrativa con una desconcentración organizacional de la policía. Como su nombre lo indica, lo local en términos de seguridad tiene que ver más bien con unidades bien delimitadas. Es decir, un reordenamiento organizacional de la acción policial para que actúe de manera más efectiva en sectores mejor definidos.

Aunque se no se niegan las virtudes de la descentralización estatal, la cual tiene más en cuenta a la población y a sus necesidades, en los temas de seguridad los procesos descentralizadores parecen haber traído más problemas que soluciones. La descentralización ha llevado a la superposición de poderes en los temas de policía. Los niveles que están involucrados en la toma de decisiones sobre las políticas de seguridad han aumentado. Se presentan traslapes entre las funciones de policías de diferentes niveles como el nacional o el municipal, por ejemplo. Surgen entonces varias preguntas: ¿Quién debe decidir en estos temas?, ¿Un ministerio del interior?, ¿El gobierno nacional?, ¿Los mandatarios locales?. El desorden y la confusión pueden ser los primeros efectos de esa superposición de niveles, responsabilidades y funciones. La respuesta institucional en el caso del atentado al Club el Nogal en Bogotá puede ser un ejemplo de esa superposición.

En Francia, la existencia de policías diferentes según el nivel institucional ha abierto el debate sobre quién debe decidir e implementar las políticas locales de seguridad. Los choques entre los Prefectos -representantes del poder central en los departamentos- y los Consejos Departamentales -aquellos "elegidos" en estos mismos departamentos y que representan el poder regional- han traído una superposición de decisiones en materia de seguridad. A lo anterior se suman los alcaldes quienes también han querido terciar en la discusión sobre los temas de seguridad. Esta superposición de organismos en el diseño e implementación de las políticas de seguridad ha llevado a un marasmo frente a ciertos temas.³

En países como los Estados Unidos hay un sistema de gobierno federal y más de 15.000 entidades policiales de diferente nivel, teniendo en cuenta sus Estados, precintos, municipalidades y condados. Ese cuerpo policial descentralizado o autónomo ha sido siempre un reflejo de su sistema político.

³ Este fue el caso de las campañas de seguridad vial en las carreteras que fueron promovidas por los prefectos. En muchos casos la campaña se convirtió en una tarea simplemente formal a cumplir por los jefes de gabinete de los Departamentos. Tan solo una coordinación decidida del Ministerio de Interior francés y una voluntad política por reducir de manera significativa las muertes en accidentes de tránsito, hizo que la campaña saliera de su ineficacia y de su inmovilismo durante el gobierno del Primer Ministro Jean-Pierre Raffarin (2002-2005).

En Canadá, igualmente, el régimen provincial, con gobiernos de gran autonomía, ha superpuesto niveles policiales diferentes que no guardan necesariamente relación con la mítica Policía Real Montada del Canadá. Por ejemplo, en la provincia de Québec, la Sureté du Québec se encarga de las políticas de seguridad y la Policía Montada en algunas ocasiones solo juega un rol secundario y simbólico casi como atracción turística.⁴

Sin embargo, en estos dos países poseedores de una tradición de autonomía en el manejo de sus asuntos locales, ha tomado fuerza en la última década una tendencia a desconcentrar aún más la labor policial. Por ello se han redistribuido funciones en porciones de territorio igualmente reorganizadas y al alcance de la labor policial. En esa medida, se ha buscado que la policía atienda zonas más pequeñas con una mayor oportunidad de contacto con los ciudadanos.⁵

Se podría afirmar que un corolario de la descentralización es que la seguridad ciudadana debe ser dirigida exclusivamente por las autoridades locales, por ejemplo los alcaldes. Lamentablemente la relación estrecha entre actores políticos y las fuerzas de policía ha resultado en muchos casos fatal. En Estados Unidos, el famoso caso de los activistas de derechos civiles asesinados en Mississippi en 1962 mostró un contubernio criminal entre los implicados, la policía de la región, el Ku Kux Klan y las autoridades locales. En Colombia, la institución policial tuvo que soportar durante décadas el estigma de su participación en los hechos luctuosos del período de la Violencia de mediados del siglo XX, cuando de la mano de los alcaldes nombrados por los gobiernos nacionales de turno la policía reprimía violentamente a los contradictores políticos de los partidos locales mayoritarios.

No obstante estos riesgos, es reiterativa la solicitud de alcaldes y algunos estudiosos para dar a las autoridades locales el mando directo de la policía y la seguridad ciudadana. Por ejemplo, una reciente propuesta de reforma de la policía colombiana proponía un vuelco institucional con la creación de policías municipales subordinadas a los alcaldes elegidos por voto directo. Los concejos municipales, también elegidos, fiscalizarían el desempeño de esa policía. La propuesta señalaba que mientras la policía municipal se encarga-

⁴ Cabe recordar que esta provincia ha celebrado dos referendums por la secesión en 1980 y 1995. Aunque el campo separatista ha sido derrotado en ambas ocasiones, el gobierno de Québec además de gozar de las prerrogativas de autonomía de las 10 provincias canadienses, ha buscado tener políticas propias e independientes de las decisiones de Ottawa en campos como la lengua, la cultura e, incluso, la política exterior. Los temas de seguridad ciudadana no son ajenos a esta dinámica. En lo posible, conservan un amplio grado de autonomía en su hechura e implementación.

⁵ Ver en este mismo libro la experiencia de Chicago con el recorte territorial en los llamados "beats".

ría de combatir el crimen común, vigilar y patrullar o controlar el tráfico automotor; la Policía Nacional se enfocaría en combatir el tráfico de drogas, la extorsión y el secuestro.⁶

Esta propuesta no tuvo mayor eco, pero refleja la tendencia según la cual se confunde la modernización de la policía con su descentralización. Adicionalmente, en un país en donde los poderes civiles locales están presionados por grupos armados ilegales se corre el riesgo de convertir a la policía en una suerte de guardia pretoriana al servicio de intereses ilícitos.

El prurito de la participación ciudadana

Hay una tendencia a pensar que lo local es sinónimo de la participación directa de la comunidad en el diseño e implementación de políticas de seguridad. Como dice un experto: "reunir a la gente alrededor de un tema es algo sencillo. La dificultad comienza cuando se necesita dirigir las discusiones de tal manera que un marco de acción sea esbozado. [...] El tema de la seguridad es tomado en cuenta en el contacto de las autoridades con los habitantes, pero finalmente se renuncia a construir con ellos un plan específico de intercambio y colaboración".⁷

Esto nos lleva a afirmar que considerar la participación comunitaria en los temas de seguridad como algo positivo por sí mismo, dada su efectividad como mecanismo de control social, es exponernos a una salida en falso. Habría que definir con claridad qué se entiende por comunidad y cuáles serían sus funciones en la prevención del delito. A veces la noción de comunidad se convierte en una suerte de zona maniquea en donde lo que le es extraño o desconocido es considerado "malo", "dañoso" o "nocivo" y debe ser combatido.

De esto se desprenden dos comportamientos perversos. Por un lado, la comunidad, toma en sus manos las labores propias de la policía e imparte justicia expedita. Los linchamientos de presuntos violadores en Perú o Guatemala por parte de pueblos enteros muestran la deformación de lo comunitario frente a la seguridad. Incluso, las mismas fuerzas de seguridad, oficialmente

⁶ La propuesta fue realizada por la Fundación Seguridad y Democracia en Bogotá en el 2003. Este tipo de propuestas, a veces apresuradas y poco investigadas buscan aprovechar ciertas coyunturas mediáticas para influir en posibles reformas o agendas públicas. Aunque resulta difícil consultar hoy en día esta propuesta, véase en "Propuesta de Reforma a la Policía de Colombia", <http://www.seguridadydemocracia.org/documentosocacionales/PropuestadeReformaalaPolic%C3%Ada.pdf>. Documento consultado el 16/04/2005.

⁷ Donzelot, Jacques y Anne Wyvekens, "Community Policing et Restauration du Lien Social. Politiques Locales de Sécurité aux Etats-Unis et en France". En *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 50, cuarto trimestre de 2002, pp. 58 y 59. (traducción libre del francés).

instituidas, pueden ser presa de linchamientos como sucedió con el asesinato de policías judiciales en una barriada de Ciudad de México en el 2004. La comunidad que busca su seguridad de manera directa se convierte así en fuente de inseguridad ella misma y desborda sus derechos y prerrogativas.⁸

En segundo lugar, la comunidad en su afán de vigilancia se puede arrogar derechos que no le corresponden, como limitar el acceso al espacio público o proscribir personas de ciertas zonas por su condición social o étnica. Un caso extremo es el de los llamados paramilitares en Colombia, quienes a mediados de los años 90 utilizaron empresas de vigilancia privada llamadas CONVIVIR, las cuales evolucionaron hacia escuadrones de la muerte y se convirtieron en punta de lanza de traficantes de drogas, bajo el pretexto de estar defendiendo a ciudadanos acosados por el secuestro y la extorsión de la guerrilla.⁹

Hay consenso en que las políticas locales de seguridad deben buscar la asociación de los diferentes sectores de la comunidad. Esta intención no consiste sólo en invitar a los vecinos de barrio a participar en encuentros con las autoridades del sector. En este tipo de encuentros la relación es bastante vertical, los ciudadanos exponen sus quejas y las autoridades responden, en particular la policía. Como lo señala el especialista chileno Hugo Frühling, "en el caso latinoamericano la experiencia es que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del actuar policial y que los ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que los afectan".¹⁰

Así, cabe preguntarse si lo local es un actor por sí mismo o es simplemente una arena en donde se producen e implementan las políticas de seguridad. El diseño de las policías comunitarias o la limitación de los territorios para una mejor gestión policial son solo dos aspectos de un debate más profundo sobre la seguridad ciudadana y lo local.

La Seguridad Local

¿Si la seguridad local hay que diferenciarla de la descentralización y la participación comunitaria, entonces cómo definirla?

⁸ Dammert, Lucía. "Prevención Comunitaria del Delito en América Latina: Desafíos y Oportunidades". En: *Desafíos*, n. 13, segundo semestre 2005.

⁹ Romero, Mauricio. *Autodefensas y paramilitares*, Bogotá, Editorial Planeta, 2003.

¹⁰ Frühling, Hugo. "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es el impacto?".

Tres elementos se conjugan para definir el contenido de la perspectiva local de la seguridad:

- 1- Diagnóstico serio.
- 2- Contractualización o asociación con los sectores interesados.
- 3- Adopción de la policía comunitaria.

A continuación se desarrollan estos tres puntos.

Un diagnóstico ligado a las necesidades

Para diseñar y aplicar políticas de seguridad que se adapten a las necesidades de la población es necesario un diagnóstico fiable de los problemas más acuciantes. Esto parece de perogrullo, pero generalmente no se hace. Se pierde así una oportunidad de oro para interpretar las necesidades de la población y analizar los factores que disparan los índices delincuenciales en áreas determinadas.

Resulta paradójico que cuando se diseña una política de seguridad local en muchas ocasiones no se establezca un diagnóstico que igualmente interprete las necesidades de los sectores de esa localidad. La intervención inicial de la policía contempla reuniones con los vecinos, las cuales resultan en muchas ocasiones poco productivas. En el mejor de los casos estas reuniones proveen un listado de quejas de la comunidad y reflejan cierta animosidad hacia la policía. En el peor, estas reuniones son simplemente preventivas y para invitar a los vecinos a estar vigilantes frente al delito, sugerirles la instalación de alarmas, la pronta denuncia en caso de incidentes, etc.¹¹ La mayoría de las veces no se logra construir un diagnóstico riguroso de la situación de cada sector. La información recolectada por la policía queda supeditada a percepciones e intuiciones.

Diferentes ciudades en el mundo han instalado observatorios de seguridad o criminalidad durante las dos décadas pasadas. Estos están basados en estadísticas oficiales urbanas, que no contemplan la sub-denuncia (*under reporting*) ni logran precisar en territorios más definidos lo que está sucediendo barrio por barrio, calle por calle. Otra limitación de estos observatorios es que no han logrado medir la percepción psicológica de inseguridad,

¹¹ En la ciudad de Bogotá, una reciente publicación muy descriptiva de estos procesos señalaba que la creación de los Frentes de Seguridad Local (FSL) eran organizaciones donde la policía asesoraba a la comunidad para "contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad en la ciudad mediante la integración de vecinos con la ayuda de alarmas y redes de comunicación". En: Martín, Gerard y Miguel Ceballos. Bogotá: "Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003". Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2004, p. 376.

dependiendo del sector. En muchas ocasiones estos observatorios no concitan a los diferentes actores de la ciudad ni tampoco intercambian información con otras instituciones territoriales. Por ejemplo, no hay relación con el sector educativo para analizar el ausentismo escolar y su incidencia en los delitos cometidos por menores. Tampoco es posible diagnosticar la degradación del transporte público y su relación con los robos en el mismo.

Por el contrario, otros países han institucionalizado diagnósticos serios, localidad por localidad. Generalmente en la etapa inicial se recurre a empresas consultoras o encuestadoras especialistas en estudios de mercado o medición de tendencias de opinión. Este fue el caso de las localidades en Francia cuando instauraron desde 1997 los Contratos Locales de Seguridad (CLS),¹² los cuales se preparan con base en una consultoría preliminar que establece un diagnóstico utilizando las herramientas del muestreo: grupos focales, entrevistas, sondeos y encuestas. Esto incluye el envío de cuestionarios a los ciudadanos y la realización de reuniones públicas.¹³ Las empresas consultoras en Francia se han especializado en estos sondeos sectorizados de la seguridad, los cuales se han convertido en negocios altamente lucrativos dada la gran demanda por parte de ciudades, regiones, departamentos y cantones.

El *Crime Disorder Act*, en Gran Bretaña, exige que se establezcan auditorías en cada colectividad cada tres años. Las auditorías son realizadas de manera científica con sondeos que permiten definir los problemas de delincuencia e inseguridad y el tratamiento posible. Una vez se producen las conclusiones de estas auditorías se evalúan en consultas ulteriores con los actores locales para saber su pertinencia y su relación con la realidad de cada circunscripción.¹⁴ Estas son apenas algunas de las iniciativas para mejorar los diagnósticos y la información en manos de las autoridades, las cuales reflejan una tendencia mundial en las políticas de seguridad local.

Contractualización y responsabilidad compartida entre el Estado y la localidad

Para que la seguridad local funcione, la asociación y el compromiso de las partes directamente involucradas en cada localidad debe ser profunda. En algunos países se llega a hablar de "coproducción" para afirmar que diferentes actores (*partners* o asociados) intervienen para mejorar los niveles

¹² La ciudad de Bogotá copió en agosto de 2005 del modelo francés de los Contratos y los ha denominado Pactos Locales de Seguridad.

¹³ Donzelot, Op.cit., p. 57.

¹⁴ Sizmur, Steve. "Ce qui Marche vu du Royaume-Uni", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 54, cuarto trimestre 2003, pp. 21-41.

de seguridad. Aunque se han creado distintos mecanismos de encuentro entre la policía y los ciudadanos (Comités, Frentes o Consejos) existe poca formación de los policías para resolver conflictos y de los vecinos para aportar soluciones, diferentes a los reclamos y las quejas. Adicionalmente, la colaboración entre las entidades locales no es fluida por celo de competencia entre instituciones, protagonismo de los actores o la precaria desconcentración de funciones que aún subsiste.

Sin embargo, una aproximación holística ha venido ganando terreno en las políticas locales sobre criminalidad. Se parte del principio de que se debe eliminar la compartimentación de las políticas de seguridad, comprometiendo primero al Estado central, los gobiernos locales, todas las entidades gubernamentales que prestan servicios, además de los comerciantes y los habitantes del sector.

El nivel local se ha convertido en la arena privilegiada donde se organizan las acciones alrededor de la seguridad. En Francia e Italia existe una noción contractualizada liderada por el Estado. Francia creó inicialmente los Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia (CCPD) encargados por las autoridades locales para movilizar a todos los actores interesados en la seguridad. Estos CCPD tienen un tenor de prevención con la participación de más de 150 asociados que llevan adelante campañas contra la toxicomanía, la deserción escolar, la prostitución, entre otros. Posteriormente fueron creados los Contratos Locales de Seguridad (CLS) como piedra angular de la política de seguridad para generar un compromiso de acción entre autoridades locales y actores interesados.¹⁵

En Italia, este liderazgo del Estado central se puede ver en la firma de los Protocolos de entendimiento entre el Estado y las colectividades locales que no tratan sobre sesión de responsabilidades del Estado central a las colectividades, sino más bien distribuyen competencias entre autoridades locales (prefecto y alcaldes).

En Inglaterra la aproximación es diferente, ya que las autoridades locales asumen directamente la responsabilidad política de la seguridad. Allí la autoridad de policía local compuesta por nueve consejeros, tres magistrados y cinco miembros independientes está encargada de establecer la política de seguridad en cada distrito.¹⁶ No obstante, el *Home Office* establece los objetivos nacionales y uno de sus representantes coordina las acciones de los diferentes actores involucrados localmente. Adicionalmente, el *Crime and*

¹⁵ Ver en este mismo libro las explicaciones sobre la dinámica y los alcances de los Contratos Locales de Seguridad.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 23.

Disorder Act asocia a actores públicos y privados para la adopción de estrategias locales de seguridad.

Así la asociación no se entiende como una simple reunión informativa de la policía y los vecinos. El Estado central tampoco delega todas sus responsabilidades en las autoridades locales o en grupos sociales. La seguridad ciudadana sigue siendo considerada fundamentalmente una responsabilidad del Estado y, en ningún caso, es susceptible de ser delegada o asignada enteramente a los poderes locales o a los particulares. De ahí que se firme un contrato de asociación y mutuo acuerdo.

¿Policía comunitaria o policía placebo?

El tercer aspecto que hace parte de la perspectiva local de la seguridad es el de la adopción de modelos de policía comunitaria o de proximidad, y la conformación de un tejido de contactos con los habitantes. La policía comunitaria ha existido de tiempo atrás sin que necesariamente se hubiese hecho mención a su papel o se le hubiera bautizado con el nombre que hoy tiene. En efecto, los primeros intentos por implantar un modelo de policía comunitaria se remontan hacia el final de la Segunda Guerra Mundial en Gran Bretaña. No obstante, las reformas policiales en este sentido se adoptaron de manera más sistemática en Estados Unidos en los años 70 del siglo pasado. El modelo comunitario surge con fuerza en este país como una decisión política por acercar la policía y las minorías étnicas que se sentían amenazadas por aquélla.

Según el especialista Skogan, en la medida en que los políticos locales entendieron la importancia electoral de estas minorías, presionaron por un cambio fundamental de la actitud de la policía hacia esos grupos. Igualmente, la llegada de funcionarios con formación universitaria y con un mejor conocimiento de las cuestiones de policía, unido al interés creciente de expertos académicos en la materia, le dieron un impulso considerable a la adopción de políticas que acercaran la policía y las diferentes comunidades étnicas y raciales en las ciudades norteamericanas.

En la década de los 90 en Europa el enfoque comunitario (*community policing* en su acepción anglosajona) o la policía de proximidad (*police de proximité* para Francia) tomó fuerza, aunque con pocas perspectivas de convertirse en un modelo o filosofía de la actividad policial en su conjunto. Estos experimentos han intentado traer al presente los recuerdos nostálgicos de aquella policía que interactuaba con los vecinos de barrio. La vigilancia de a pie de los "Bobbies" británicos, el paso en bicicleta de las "hirondelles" en Francia, o el policía del parque en América Latina. Todas estas policías deja-

ron el recuerdo del agente de la primera mitad del siglo XX que tenía por objetivo el "mantenimiento de la paz social".¹⁷

No obstante, la policía comunitaria hoy en día se diferencia de aquella policía de antaño. La acción actual de esta policía se orienta hacia la resolución de problemas y por esto está más atenta a las demandas de los ciudadanos de cada sector. Para ello las policías que han asumido este enfoque han tendido a la desconcentración creciente, a ser más autónomas y proactivas.

Indefinición sobre su tamaño, contenido y propósitos

A pesar de poseer definiciones claras sobre la forma de operación y los objetivos de la policía comunitaria en teoría, en el fondo, no hay claridad todavía sobre las dimensiones que ésta debe tener. Estas ambigüedades son múltiples ya que la policía comunitaria se puede interpretar como una táctica, una estrategia, un programa o una misión. La dificultad para que la policía comunitaria se haya podido implantar en diferentes países del mundo tiene que ver en esencia con esta confusión sobre sus contenidos y propósitos. En Estados Unidos, varias ciudades han considerado la policía comunitaria como una estrategia, la cual busca que todos los uniformados de cualquier nivel jerárquico adopten una nueva cultura organizacional. Esto les permitiría acercarse a la ciudadanía y resolver los problemas de un barrio de manera proactiva y solidaria con la comunidad (vg. Chicago).¹⁸

En Francia, la policía de proximidad se ha convertido en una táctica utilizada por la policía nacional y la gendarmería. Con esto se busca hacer una mayor presencia sobre el terreno y tener contacto directo con la población para compensar el distanciamiento con la comunidad, consecuencia de la profesionalización y la motorización del servicio.¹⁹ En países de América Latina como Brasil, Chile y Colombia, la policía comunitaria es un programa o una división misma de la policía, como lo pueden ser la policía canina o la policía de menores, por ejemplo.

En los países latinoamericanos esta dependencia comunitaria no representa más de un 5% del total de uniformados de estas instituciones. Por último, la policía comunitaria vista como una misión, es quizás la que se aproximaría mejor a una verdadera revolución y transformación de la policía, pero en el fondo ha tenido poca acogida ya que exige un cambio organizacional signifi-

¹⁷ Los policías franceses utilizaban unas largas capas con el tradicional kepis y se desplazaban en bicicletas lo que les dio el remoquete de "hirondelles" (golondrinas). Lebigre, Arlette. *La Police. Une histoire sous influence*. Paris, Gallimard, 1993.

¹⁸ Ver en este mismo libro el caso de la ciudad de Chicago.

¹⁹ Dieu, Op.cit, p. 46.

cativo, la introducción de conceptos como el de *management*, la gestión por objetivos, el servicio al cliente y la evaluación de las necesidades o demandas.

Entre lo Comunitario y lo Punitivo: ¿Qué Modelo para América Latina y para Colombia?

En la actualidad, varias ciudades latinoamericanas están planteándose reformas a sus políticas de seguridad en dos direcciones. La primera corresponde con la estrategia de "tolerancia cero" al crimen, tal como se hizo de manera exitosa en la ciudad de Nueva York durante la administración de Rudolph Giuliani, en la segunda mitad de los años 90. La segunda tiene que ver con el fortalecimiento de lazos entre los gobiernos locales y la comunidad, a partir de la organización de la ciudadanía por la policía, y su asociación para compartir las tareas de vigilancia o encontrar soluciones comunes. Tal y como mencionamos al comienzo, estos dos enfoques no tienen que ser excluyentes.

La "tolerancia cero"

La estrategia de "tolerancia cero" que se pretende adoptar en algunas capitales latinoamericanas tiene como propósito luchar contra las incivildades menores y los comportamientos antisociales. Por este medio se impide el surgimiento de lugares degradados que carezcan de parámetros normativos o de una presencia institucional efectiva: por ejemplo, los espacios propicios para el surgimiento de desórdenes menores que pueden degenerar paulatinamente en actos delictivos mayores.²⁰ Por ello se reprime sin reato todo comportamiento amenazante que ponga en entredicho el tejido social. La erradicación de la zona de El Cartucho, en el centro de Bogotá, durante la administración de Enrique Peñalosa a finales de los años 90, y su rediseño urbanístico puede ubicarse en esta tendencia.

De esta forma, la policía tiende a proscribir de las áreas bajo su responsabilidad toda circunstancia que perturbe la convivencia y genere sentimientos de inseguridad (mendigos agresivos, taxistas poco cívicos, limpiaparabrisas ofensivos, vendedores ambulantes hostigadores, etc.).²¹ Toda contravención, por menor que parezca, es sancionada de manera ejemplar, siendo el sistema judi-

²⁰ Dieu, Op.cit., p. 58.

²¹ Silverman, Elis. *New York battles Crime innovate strategies in policing*. Boston, Northeastern University Press, 2001.

cial una rueda clave del engranaje y herramienta indispensable para el éxito de esta estrategia.

Ciudad de México ha dado pasos para implementar esta estrategia de "tolerancia cero", con logros iniciales, aunque las probabilidades de éxito a más largo plazo aún están por verse, dado que se necesita un aumento considerable del pie de fuerza para atender una ciudad de la extensión de la capital mexicana. Igualmente, los uniformados requieren recursos tecnológicos considerables para evaluar y ubicar el delito. Una política de tolerancia cero sólo se puede desarrollar con policías motivados y honestos que no observen la represión de infractores menores como una pérdida de tiempo o esfuerzo. Finalmente, la tolerancia cero debe contar con un sistema judicial y carcelario a la altura, que judicialice con diligencia a los infractores y sea capaz de mantener unas condiciones mínimas de detención.

En América Latina tiende a suceder todo lo contrario de lo que requiere la estrategia de tolerancia cero.²² Por ejemplo, la consultoría que contrató la ciudad de México con el ex-alcalde neoyorquino Giuliani, entre otras conclusiones sugirió la adopción del sistema CompStat de la ciudad de Nueva York y una modernización del sistema judicial.²³ Sin embargo, los países latinoamericanos se han caracterizado hasta el momento por lo contrario: la gestión y prácticamente colapso de los despachos judiciales, la insuficiencia de recursos, jueces e investigadores técnicos.

Por su parte, el sistema carcelario adolece de hacinamiento. Un enfoque de tolerancia cero parece poco viable en términos de costos directos además de ser lejano para las posibilidades presupuestales de América Latina. Hay que recordar que la implementación de la política de tolerancia cero en la ciudad Nueva York implicó un aumento del presupuesto en más de un millar de dólares y doblar el número de efectivos policiales en pocos años.²⁴

²² Para entender mejor las nuevas tendencias de seguridad ciudadana en el mundo consultar Ruiz Vásquez, Juan Carlos. "Policía exitosa, Policía indolente: nuevas tendencias en seguridad ciudadana". En *Desafíos*, n. 9, segundo semestre del 2003, pp. 109-137.

²³ CompStat es el centro nervioso de la estrategia de seguridad en la ciudad de Nueva York; consiste en gestionar la operación de los diferentes precintos de la ciudad por medio de mapas informáticos y estadística en tiempo real que permiten en reuniones de comandantes y uniformados situar la evolución del crimen, establecer objetivos y evaluar resultados. Ver: McDonald, P. *Managing police operations. Implementing the New York crime control model- CompStat*. Belmont, Wadsworth, 2002.

²⁴ Uno de los estudios más concienzudos sobre Policía sostiene que no hay conexión entre el número de policías y el crimen. Lo anterior rebatiría la tesis de que para implementar una estrategia de "tolerancia cero" se deba aumentar el pie de fuerza. Sin embargo, el enfoque de "tolerancia cero" requiere una presencia policial en rondas a pie en un mayor número de sectores que otras estrategias no requieren. Bayley, David. *Police for the future*. Oxford, Oxford University Press, 1994.

Lo formal más que lo esencial: las debilidades de las experiencias comunitarias

La otra estrategia que está haciendo carrera en América Latina para hacer más efectiva la actividad policial es la adopción del modelo comunitario de seguridad (*policy community* en inglés). Este enfoque ha sido considerado por los especialistas como la forma de actividad policial del siglo XXI. No obstante, este modelo que ha tenido algunos éxitos en el mundo parece tener serias dificultades para su aplicación en esta región.²⁵ El problema fundamental obedece a la falta de resultados claros en la gestión policial. Por esto la necesidad de evaluar estos programas a lo largo del hemisferio y de sacar las enseñanzas respectivas.

Una de las debilidades de los programas comunitarios en América Latina es que la estructura de estos programas está conformada para satisfacer las demandas de los superiores jerárquicos, a los cuales se les comunican resultados formales que no reflejan necesariamente la realidad. Los comandantes locales cumplen, por ejemplo, con la orden de reunirse con la comunidad, pero no intentan remediar posteriormente los problemas de inseguridad señalados por los vecinos. En parte, la inercia existente en los cuerpos policiales hace que en apariencia se cumplan las directivas, pero los problemas de las comunidades siguen latentes. Esto contradice la esencia de la policía comunitaria. En Chicago o en la provincia de Ontario, Canadá, en donde han sido exitosas, las policías en reuniones de evaluación con la comunidad dan cuenta de los avances en la solución de los problemas identificados por los vecinos.

En América Latina, los programas de policía comunitaria no han surgido de una transformación organizacional de las entidades policiales, sino que han nacido como una división específica que cuenta con poco recurso humano. En otras palabras, no todo el cuerpo policial adopta una mentalidad comunitaria, sino que esta tarea es asignada a un solo departamento. Por ejemplo, en Bogotá solo el 6% de los policías son asignados al programa comunitario. En Brasil, en la ciudad de Belo Horizonte, un 25 % de los uniformados han patrullado a pie en el último lustro.²⁶ Adicionalmente, los poli-

²⁵ Para una descripción de las experiencias europeas, anglosajonas y japonesas de la policía comunitaria consultar Barón, Javier. "Policía comunitaria o de proximidad. La policía del siglo XXI". Panel "Modernización y transformación de la seguridad en Colombia: New Public Management, Cooperación internacional y participación ciudadana en la Policía colombiana" (Chair Panel Juan Carlos Ruiz Vásquez) Seminario Internacional *Networking of networks: sharing knowledge*. Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University-Washington, ANEPE-Chile. Celebrado en Santiago de Chile del 27 al 30 de octubre del 2003.

²⁶ Frühling, Op.cit.

cías comunitarios ya formados no tienen continuidad en su posición y son trasladados a otras dependencias, según las necesidades inmediatas de la institución o por razones disciplinarias. En Colombia, por ejemplo, policías comunitarios son enviados a ser parte de las fuerzas contraguerrilla y éstos a su vez, pasan a integrar la policía comunitaria. A esto se suma la baja credibilidad de los programas comunitarios entre los uniformados de base.

La reforma policial que le ha dado cabida a lo comunitario en América Latina también ha servido para democratizar las instituciones policiales, reducir los abusos en el servicio, mostrar resultados de corto plazo ante el aumento dramático de la criminalidad y mejorar la imagen de la institución. Adicionalmente, la implantación de modelos de policía comunitaria puede ser útil cuando el presupuesto asignado a la policía es escaso, y la colaboración ciudadana tiende a aligerar el peso de algunas tareas. En efecto, como lo señala Hugo Frühling, "la modernización institucional requerida enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial centralizado y altamente regulado".²⁷

A pesar de los problemas en la implantación e implementación del modelo comunitario en América Latina, algunas experiencias han permitido mejorar la imagen de la policía en la región. Los casos de Santiago de Chile, Porto Belo, Sao Paulo, Río de Janeiro, Cabo de Santo Agostinho, Bogotá y Villa Nueva, Guatemala, han incrementado la confianza del público en los barrios en donde esta policía opera.²⁸

El Plan Cuadrante ideado por los Carabineros de Santiago de Chile en 1999 pretende dividir en sectores un territorio asignado para la vigilancia, distribuyendo los recursos físicos y humanos de la policía según la necesidad, densidad y demanda de cada sector. El cuadrante es calculado según la capacidad de patrullaje en tiempo de los autos y motocicletas policiales. Cada sector cuenta con carabineros (llamados delegados) formados en relaciones con la comunidad y servicio al cliente quienes dan cuenta a los habitantes sobre los avances y retrocesos del sector en términos de delincuencia.

Paralelamente, el gobierno chileno ha promovido la conformación de los "Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana" y el "Plan Comuna Segura-Compromiso 100", en donde en los sectores "sensibles" un miembro de la policía civil y militar, el alcalde y representantes de organizaciones comunitarias par-

²⁷ Frühling, Op.cit.

²⁸ Ibídem., p. 29.

ticipan en la evaluación de los avances o retrocesos. El programa aún no cuenta con una evaluación rigurosa y no ha sido complementado con una reorganización de los carabineros chilenos, quienes siguen teniendo una de las mejores imágenes de cuerpos policiales del continente, pero al mismo tiempo no se han transformado en su cultura ni en su organización interna.²⁹

En Brasil, la policía militar de los Estados de Sao Paulo y Minas Gerais, adscritas al Ejército, inició una política de participación comunitaria para frenar el franco deterioro de los índices de violencia y robo durante la década de los 90. En Sao Paulo, entre 1980 y 1996, los homicidios y las lesiones personales aumentaron en un 380%. Ante los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia la policía, se decidió configurar 41 zonas y 199 compañías policiales donde se dio inicio al programa de policía comunitaria. El proceso no ha dado los resultados esperados, ya que el contacto con la comunidad no ha incluido un balance de las medidas tomadas, en los casos en los que se ha tomado alguna decisión. En Minas Gerais, el proceso ha sido errático por la falta de formación de los uniformados. Sin embargo, la creación de los Consejos Comunitarios de Seguridad donde participan los comandantes, representantes del gobierno local y asociaciones de vecinos y comerciantes ha permitido iniciar procesos consensuados para enfrentar el tema de la seguridad de los vecindarios.

En Colombia, el modelo de policía comunitaria fue acogido en 1999 con base en redes de apoyo al trabajo policial conocido como Frentes Locales de Seguridad. En estos se organiza a la comunidad para que reaccione frente a actitudes sospechosas. La policía reúne a los vecinos de un sector y los aconseja sobre las medidas de seguridad a emprender, como la instalación de alarmas comunes que funcionan cuando un vecino detecta alguna actividad sospechosa. Además, los sectores inseguros son estudiados para que con otras instituciones estatales se pueda mejorar su infraestructura y las posibilidades de vigilancia.

Conclusiones

La mayoría de las experiencias anteriores no han sido suficientemente evaluadas, aunque se presume que sus resultados han sido positivos. Sin embargo, resulta difícil establecer una relación causal clara entre la implementación de las políticas de seguridad comunitarias y el descenso en los índices de criminalidad, cuando éstos han ocurrido. Tampoco se le puede

²⁹ Ibídem.

atribuir directamente a la actividad de la policía comunitaria una mejora en la imagen de la institución policial.

¿Cómo utilizar la anterior reflexión para los propósitos de este simposio internacional sobre policía comunitaria?. A nivel latinoamericano, se observa una necesidad de evaluación de las experiencias de policía comunitaria para tener idea de los impactos alcanzados. Estas evaluaciones hay que someterlas al juicio de las diferentes comunidades para mostrar que se está actuando responsablemente y el discurso de participación y corresponsabilidad no es sólo retórica. Otro aspecto sobre el cual hay que discutir es hasta dónde llegar en la implementación de este nuevo enfoque y con qué criterio definir ese límite. La realidad latinoamericana es más conflictiva, desigual e inestable que la de los países europeos o la del Japón, y pareciera que la policía comunitaria estuviera diseñada para momentos de tranquilidad, estabilidad política y económica, circunstancias muy diferentes a las latinoamericanas.

Hay que reconocer el enfoque comunitario se ha desarrollado para contextos en los que no existe un conflicto armado y la actividad policial está limpia de cualquier propósito político o contrainsurgente. Sin embargo, hay que hacer un esfuerzo y ver las ventajas que la propuesta de seguridad local y policía comunitaria podría aportar para la realidad colombiana y la resolución del conflicto armado. Por lo pronto, se puede afirmar que lo comunitario y lo punitivo no se contradicen, son dos caras de una misma moneda y dependiendo de las circunstancias se muestra la una o la otra.

En el contexto local colombiano, ¿Puede la Policía Nacional avanzar más en términos de policía comunitaria?, ¿Cómo hacerlo?, por ejemplo, ¿Está madura Bogotá para ir más allá de lo conseguido hasta hoy y plantear un proyecto piloto en una zona específica de la capital, que incluya desconcentración de funciones de la policía de Bogotá, y una mayor autonomía para un equipo capacitado y con recursos?. Esta es una posibilidad que hay que analizar y que se constituiría en una revolución en el ámbito colombiano. En Bogotá hay condiciones que no existen en el resto del país: una sociedad organizada y con propuestas, capacidad institucional y motivación del personal policial. Hay que asumir el reto. Este simposio es el lugar propicio para discutir estos temas y clarificar los enfoques que la Policía Nacional colombiana debe seguir en el futuro. Los invitamos a aprovechar esta oportunidad y contribuir en la definición de ese rumbo futuro.



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

