

MANUAL DE SEGURIDAD PREVENTIVA Y POLICÍA COMUNITARIA

**CARMEN ROSA DE LEÓN-ESCRIBANO
LUIS MARIO MARTÍNEZ TURCIOS
LESLIE SEQUEIRA VILLAGRÁN**

Guatemala, C.A.

INSTITUTO DE ENSEÑANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



El Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible **-IEPADES-** es una Organización No Gubernamental, con más de 10 años de experiencia, que trabaja por la construcción de la paz y la democracia, basada en la justicia social y en la autogestión comunitaria.

IEPADES cuenta con dos áreas específicas de trabajo: La primera de investigación e incidencia en políticas públicas de Seguridad y Defensa; y una segunda de fortalecimiento de poder local y créditos. Entre los temas que trabaja actualmente la institución, se encuentran: Presupuestos de Seguridad; Género; Control de Armas; Seguridad Preventiva; Policía Comunitaria; Prevención con Jóvenes; Productividad agrícola y comercialización rural; Organización Comunitaria; Créditos.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY



El National Endowment for Democracy (NED) es una organización privada sin fines de lucro creada en 1983 con el fin de fortalecer las instituciones democráticas alrededor del mundo, a través de esfuerzos no gubernamentales.

La idea que guía al NED es que la libertad es una aspiración humana universal que puede ser realizada a través del desarrollo de instituciones, procedimientos y valores democráticos. La democracia no puede alcanzarse a través de una simple elección, y no es necesario que esté basada en el modelo de los Estados Unidos o de otro país particular. Más bien, evoluciona de acuerdo con las necesidades y tradiciones de las diversas culturas políticas. Sosteniendo este proceso, el NED ayuda a fortalecer el vínculo entre los movimientos democráticos locales en diversos países, y el pueblo de los Estados Unidos, vínculo basado en el compromiso común con el gobierno representativo y la libertad como estilo de vida.

MANUAL DE SEGURIDAD PREVENTIVA Y POLICÍA COMUNITARIA

PRIMERA EDICION.

Autores: Carmen Rosa De León-Escribano
Luis Mario Martínez Turcios
Leslie Sequeira Villagrán

Mediación Pedagógica: Luis Mario Martínez

Impresión: Comunicación Gráfica G&A - 22532135 - 558198095
Guatemala, 2004.

Los criterios expresados en esta obra son propiedad de IEPADES.

INDICE

• PRESENTACIÓN	
CAPÍTULO 1. FUNCIÓN DE LA POLICÍA EN LA SOCIEDAD	
1. Aspectos generales	1
A. La prevención del delito	2
B. La persecución del delito	2
C. El mantenimiento del orden y seguridad pública	2
2. La policía en la historia	2
A. Características del modelo de policía de carácter profesional	3
B. Características de la policía moderna	5
C. La Policía Nacional Civil	6
CAPÍTULO 2. PREVENCIÓN DEL DELITO	
Definición de Prevención	9
CAPÍTULO 3. DESARROLLO DE UN MODELO POLICIAL DE CARÁCTER PREVENTIVO	
1. Concepto de Policía Preventiva	17
CAPÍTULO 4. RELACIONES POLICÍA COMUNIDAD	
¿Qué es un Policía Comunitaria?	22
Características de la Policía Comunitaria	23
CAPÍTULO 5. LA ACTIVIDAD POLICIAL DE ORIENTACIÓN COMUNITARIA EN GUATEMALA	
1. Relaciones con la comunidad desde la normativa de la PNC	30
2. Experiencias	31
A. Juntas Locales de Seguridad	31
B. Experiencia Piloto del municipio de Villa Nueva	31
3. Cambios básicos para una Policía Comunitaria en Guatemala	32
A. Factores sociales	32
4. Estrategias para un modelo de policía de orientación comunitaria	32
A. Policía comunitaria y multiétnicidad	33
B. Policía comunitaria y el trabajo de la mujer policía	34
C. Exigencias para un policía comunitario	34

**CAPÍTULO 6. PROPUESTA METODOLÓGICA DEL TRABAJO
POLICIAL COMUNITARIO**

1. Trabajo policial comunitario	40
A. Técnicas policiales y operativas	41
B. Obstáculos	42
2. Resultados esperados	43
3. Políticas institucionales de la Policía	43
4. Aspectos metodológicos en la organización interna de la Policía	44
A. Diagnóstico	46
B. Equipo de trabajo	46
C. Reuniones con la comunidad	46
D. Diseño de planes de trabajo	48
E. Formación de los ciudadanos	48
F. Participación en actividades comunitarias	49
G. Acercamiento a los vecinos	49
H. Creación de programas preventivos	50
I. Evaluación de resultados	51
 ANEXO I	
La PNC y las formas de intervención para la prevención	55
 ANEXO II	
Reorientación e la patrulla policial	56
 ANEXO III	
La Policía Comunitaria del futuro	58

PRESENTACIÓN

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

En un contexto democrático, la función policial encuentra su mayor fundamento, en la contribución a un mejor nivel de vida de la población, mediante actividades preventivas que disminuyan la incidencia delictiva y que generen confianza entre la comunidad, hacia la policía.

En este orden de ideas, la PNC debe procurar una estrecha relación con el ciudadano y la comunidad donde se desenvuelve, otras instancias del Estado, así como la sociedad civil y sus organizaciones. El objetivo de ello, es una eficaz prevención del delito, en base a la confianza que existe entre la Policía, las instituciones que administran justicia y la comunidad.

El Ministerio de Gobernación y la Dirección General de la Policía Nacional Civil impulsan a través de la norma (Orden General de creación de la Oficina de Coordinación de Policía Comunitaria) y en la práctica operativa de la policía, el acercamiento de la Policía hacia la comunidad en todo el territorio nacional. Si bien es cierto que por el momento no existe un modelo de policía comunitaria aplicable a la realidad guatemalteca, su construcción está en marcha, pretendiendo una nueva y moderna imagen de la PNC, efectiva y eficaz en su desempeño y muy importante, acorde a las necesidades de la población.

El presente trabajo, constituye el primer manual que utilizará la PNC para instruir e introducir a Oficiales de la institución, sobre la temática de la Seguridad Preventiva; haciéndose referencia además, al tema de las Policías Comunitarias, como una opción viable para operativizar la Prevención y a su vez, para distinguirla como un mecanismo irrefutable, que maximice y legitime el desempeño policial, atendiendo básicamente a las necesidades de los ciudadanos.

Antes de concluir esta breve presentación, IEPADES desea patentizar su agradecimiento al National Endowment for Democracy, que hizo posible la publicación de este documento.

CAPÍTULO 1

Función de la Policía en la Sociedad

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

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

OBJETIVO

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

PARA LEER Y COMENTAR:

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

1. Aspectos generales

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

A. La prevención del delito

Favorecer la creación de un clima de seguridad ciudadana, disminuyéndose la incidencia criminal y generándose la sensación entre población, de un cuerpo policial capaz de responder a las necesidades de la población.

B. La persecución del delito

Como parte del sistema de administración de justicia (investigación y detención).

C. El mantenimiento del orden y seguridad pública

Asegurar la normalidad y las condiciones bajo las cuales los ciudadanos puedan ejercer libremente sus actividades y en las que estén ejerciendo sus derechos y libertades.

2. La Policía en la historia

El surgimiento de los cuerpos policiales está vinculado al nacimiento de las ciudades. El término "Policía" viene de la palabra griega POLIS / POLITEIA que puede entenderse de dos formas, por un lado CIUDAD, y por el otro, DEFENSA, por lo que vendría a significar la administración de la ciudad o la defensa de la comunidad urbana.

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

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

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

ocurrió en Inglaterra.

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

A. Características del modelo de policía de carácter profesional

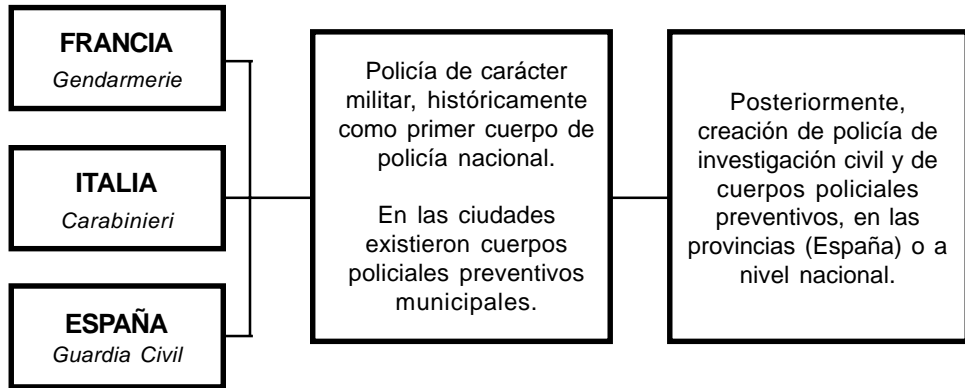
1. Organización y presencia en la sociedad; disciplina y dirección central, control de la sociedad para obligarlos a cumplir las normas legales.
2. Adquisición de información política en general, incluida la relativa a la oposición política. Centralización de la información.
3. Ejercicio de la violencia policial y surgimiento del carácter militar de varias policías europeas (Gendarmería Francesa, Carabineros Italianos, Guardia Civil Española) para reprimir y dominar disturbios y violencia colectiva.
4. Las policías surgidas sobre la base de un modelo militar, fueron consecuencia de aspiración de los gobernantes de garantizar la lealtad al gobierno. Su organización militar permitió fácilmente disciplinarlas bajo la voluntad de este.
5. Contraloría de los jueces sobre la actividad administrativa policial.

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

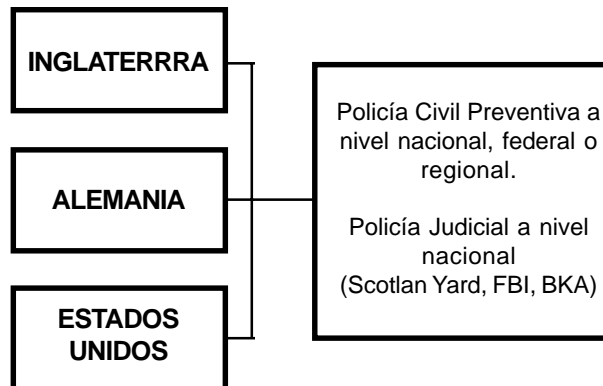
Básicamente podemos distinguir dos modelos policiales:

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

Modelo policial clásico de carácter militar:



Modelo policial moderno, de carácter civil:



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

B. Características de la policía moderna

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

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

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

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

Carácter democrático de la Policía significa:

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

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

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

C. La Policía Nacional Civil

Para leer y comentar:

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

“Policía Nacional Civil:

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

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

Reformas constitucionales:

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

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

policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil....”

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

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

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

La reforma policial se basa en los siguientes elementos:



ACTIVIDADES

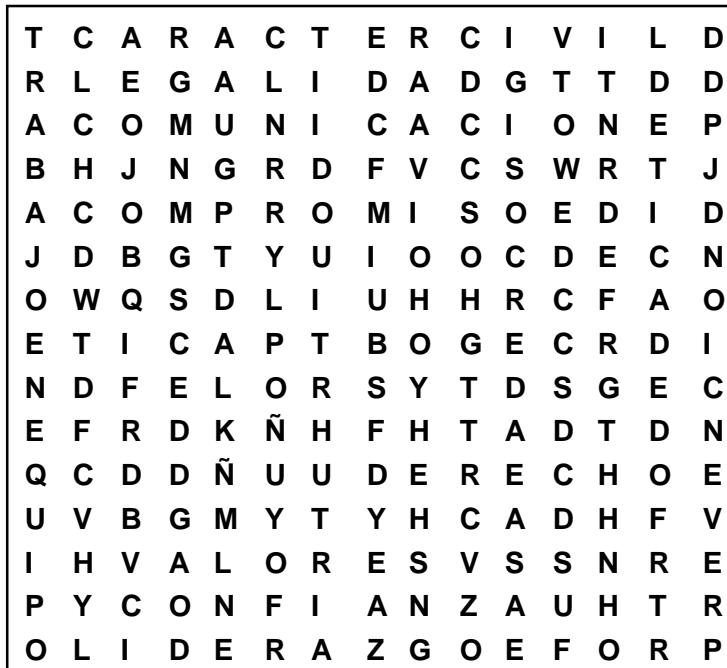


Seleccione y utilice recortes de periódicos para realizar las siguientes actividades:

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

¡SIEMPRE ATENTO!

Localice la mayor cantidad de palabras, que se relacionen con el tema del desempeño policial en una sociedad democrática.



CAPÍTULO 2

Prevención del Delito

OBJETIVO:

Proporcionar elementos conceptuales que permitan comprender la prevención del delito.

Definición de Prevención

La prevención se aplica a todos los ámbitos de la vida. “prevenir implica anteponerse, antelarse y/o adelantarse a posibles circunstancias que pueda ser previamente solventadas o por lo menos consideradas, para optar a las herramientas o condiciones, para que a su paso no ocasionen mayores problemas.

Haciendo un resumen de los diferentes autores en la materia, las acciones de intervención para la prevención del delito están marcadas por los siguientes contrastes:

a. **Correctivas / disuasivas:**

Las medidas correctivas, constituyen el conjunto de procedimientos considerados en el proceso judicial, ante la comisión de un delito. Mientras que la disuasión, constituye la actividad previa, que pretende señalar las consecuencias de la actividad delictiva o la responsabilidad penal del delito.

b. **Proactivas / reactivas:**

Las medidas proactivas, pretenden adelantarse a posibles situaciones, eventos o condiciones, que podrían facilitar o conllevar a la comisión de un hecho delictivo. En lo que respecta a las medidas reactivas, están son consecuencias del hecho delictivo y pretenden reducir la incidencia de los mismos.

c. **Delincuentes / víctimas:**

Al referirnos al tema de la prevención, desde el punto de vista de los delincuentes y víctimas, deben considerarse 2 tipos de circunstancias: cuando se ha

registrado ya un hecho delictivo y cuando se han identificado grupos vulnerables.

Cuando se ha registrado ya un hecho delictivo, la prevención pasa por la garantización del acceso al Sistema de Justicia, desde la persecución, absolución y/o condena y cumplimiento de la pena. En el caso del cumplimiento de la pena, es necesario que el sistema penitenciario se constituya como un centro de orientación, articulando además, medidas orientadas a la reincursión social del individuo, luego de cumplida su sentencia.

Es importante considerar que la prevención orientada a víctimas y delincuentes, se suscribe a una visión restitutiva y no vindicativa, lo que implica que esta se base en la educación del infractor y la restitución y protección a la víctima, procurándosele accesoria profesional (legal, psicológica, médica, económica, material, etc.)

PARA LEER Y COMENTAR



Artículo 19 Sistema Penitenciario. *El Sistema Penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos y cumplir el tratamiento de los mismos, con las siguientes normas mínimas:*

- a) Debe ser tratados como seres humanos; no deben ser discriminados por motivo alguno, o podrán inflingírseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacción o molestia, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad, o hacerles víctimas de exacciones, ni ser sometidos a experimentos científicos;*
- b) Deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado; y*
- c) Tienen derecho a comunicarse, cuando lo soliciten, con sus familiares, abogado defensor, asistente religioso o médico y en su caso, con el representante diplomático o consular de su nacionalidad.*

La infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo, da derecho al detenido de reclamar al Estado la indemnización por los daños ocasionados y a la Corte Suprema de Justicia ordenar su protección inmediata.

Constitución Política de la República de Guatemala

En lo que respecta a la prevención, cuando se han identificado grupos vulnerables, es importante definir estrategias orientadas a incidir sobre las posibles condiciones sociales y/o situacionales de la misma. Puede hacerse uso de herramientas tales como la investigación para determinar el modus operandi, o las posibles víctimas delincuenciales. Es importante recordar, que la prevención nunca debe recaer en actitudes de señalamiento, sospecha, estigmatización, o elaboración de perfiles que soslayen la dignidad humana.

¡EN EL PERIÓDICO!



Realice una recopilación hemerográfica, sobre el tema del Sistema Penitenciario en Guatemala y comente brevemente el producto de su trabajo.

¡LUCES, CÁMARA, ACCIÓN!



Desarrollando la técnica del panel, 3 compañeros deberán personificar a jóvenes integrantes de maras, 3 a agentes de la PNC en servicio y 3 a la sociedad afectada por los problemas; deberá existir un moderador, mientras que la clase ocupará el papel de público.

Finalmente, todos los integrantes del grupo de clase, deberán escribir sus conclusiones sobre el tema y discutirlo fuera del ejercicio anterior.

La Prevención del Delito, también puede catalogarse de acuerdo a la visión epidemiológica en:¹

1. Prevención primaria:

Tiene como objetivo a la población en general y entornos físicos. La prevención primaria, hace referencia al conjunto de medidas abordadas dentro de la comunidad,

¹ Adolfo Reyes Calderón "Criminalística" Guatemala 2001, p. 493

en función de promover condiciones estables que faciliten el desarrollo de la misma.

2. Prevención secundaria:

Se centra en la población en riesgo de delinquir o ser víctimas. Dicha medida no pretende crear perfiles o estigmatizar grupos, en el caso de los posibles delincuentes; más bien, busca visualizar condiciones sociales o situacionales que fomenten conductas delictivas. El tema de las posibles víctimas puede ser abordado en la misma línea, en tanto que se informe sobre posibles conductas o situaciones que pueda ser factor de riesgo.

3. Prevención terciaria:

Su objetivo son los sujetos, delincuentes y victimizados. En este esquema, se abordan medidas de readaptación social en el caso del delincuente y medidas restitutivas (materiales, psicológicas, legales, etc.) en el caso de la víctima.

Se reconocen igualmente, los siguientes tipos de Prevención:

1. Situacional:

Actúa sobre las situaciones predelictuales y ocasiones; abarca la administración, diseño y manipulación del entorno físico, a fin de reducir las oportunidades para la comisión de delitos.

2. Social:

Actúa sobre infractores potenciales y sus disposiciones, abarcando tanto lo actual como el desarrollo; su preocupación radica en incidir en los procesos sociales. Las medidas de este tipo se dirigen a actuar sobre el individuo y se trabaja sobre el medio escolar, los cómplices y bandas juveniles y el mercado de trabajo.

3. Mixta o comunitaria:

Combina tanto las medidas situacionales como las socio-preventivas.²

El nuevo contexto democrático, implica una reconsideración de la visión estratégica en cuanto a la organización y administración del trabajo policial. En la actualidad ya no se habla de un cuerpo policial centralizado, que promueva la consecución de planes nacionales, que no tomen en cuenta las condiciones propias de las comunidades.

En la actualidad se maneja el concepto de Seguridad Ciudadana, partiéndose del supuesto que desde el nivel municipal /local, tomado en cuenta el plano individual de los ciudadanos, se pueden hacer aportes específicos que contribuyan al logro de climas razonables de seguridad ciudadana y por ende, al mejoramiento de su

² Medellín Torres 2002. op. cit: De trabajo: 3

calidad de vida. Todo esto a partir de sus realidades, necesidades y posibles contribuciones y pudiendo articularse con iniciativas de otras localidades, así como en el ámbito regional.

De esa cuenta fijamos el interés en los siguientes contextos básicos en la práctica de la prevención:

- ❖ Comunidades
- ❖ Familias
- ❖ Escuelas
- ❖ Mercados laborales
- ❖ Lugares
- ❖ Policía
- ❖ Administradores de Justicia

ES NECESARIO EMPEZAR DESDE AHORA



Situándose en el contexto guatemalteco, enumere una lista de posibles actores que puedan contribuir al tema de la seguridad preventiva. A continuación se le facilita un cuadro para clasificarlos.

ACTORES GUBERNAMENTALES	ACTORES NO GUBERNAMENTALES	OTROS

Las Naciones Unidas, en su *X Encuentro sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente*, plantea cuatro enfoques para la prevención del delito:

1. Desarrollo de la infancia

Las investigaciones han documentado una diversidad de factores de riesgo en los primeros años de la infancia, asociados más adelante con la delincuencia y el delito. Las intervenciones encaminadas a ocuparse de esos factores mediante mejores aptitudes parentales, una educación más temprana y más variada y una mejor salud física y mental, pueden desembocar en una reducción considerable de futuros delitos y de la futura delincuencia;

2. Desarrollo de la comunidad

Los criminólogos reconocen, que hay poderosas fuerzas en las comunidades locales que pueden promover o inhibir el delito. Una línea importante de labor preventiva, por lo tanto, estriba en esfuerzos encaminados a reforzar la viabilidad económica y la cohesión social de las comunidades locales, a ofrecer más servicios y facilidades locales para el fomento de la comunidad, a fortalecer los vínculos de los residentes con sus comunidades locales, a enseñar a los jóvenes la importancia del imperio de la ley y a desarrollar las relaciones entre la comunidad y la policía local.

3. Desarrollo social

Este es el menos adelantado de los cuatro enfoques, pero reviste gran interés en el contexto de las Naciones Unidas. Se parte del supuesto que en los países en desarrollo y en los países con economías en transición gran parte de los delitos se deben a la pobreza, a la falta de empleo remunerado, a la escasa educación, a la discriminación y a diversas privaciones sociales y económicas. Se supone que el desarrollo social suprimirá esas “causas” del delito. Es importante aclarar, que no hay relación directa entre las condiciones sociales y el delito. Por ejemplo, el delito ha aumentado inesperadamente en los países occidentales en la época de mayor prosperidad y mejor seguridad social. El delito no acusa tampoco ninguna relación directa con los niveles del empleo en países occidentales. Ahora bien, estas conclusiones quizás no sean aplicables en el caso de los países en desarrollo y los países con economías en transición, en los que las condiciones sociales y económicas son mucho menos favorables;

4. Prevención de las situaciones que se prestan al delito

A diferencia de las otras tres formas de prevención del delito, todas las cuales procuran reducir la motivación del delito, la prevención de las situaciones de delito procura reducir las oportunidades de infracción. En los veinte últimos años, ésta ha sido la forma de prevención del delito que más ha aumentado. Se la ha asociado con el incremento espectacular de las policías privadas y de la industria de la seguridad privada en los países occidentales durante dicho

período. En sus formas patrocinadas por el Gobierno, incluye campañas de publicidad para la prevención del delito, esfuerzos encaminados a influir en la planificación urbanística y en el diseño arquitectónico para fomentar un entorno libre de delitos, esfuerzos centrados en la diagnosis y la supresión de oportunidades de cometer formas altamente específicas del delito como, por ejemplo: el robo de bancos o de edificios residenciales y más recientemente, la presión sobre empresas e industrias para modificar los productos y las prácticas que originan los delitos.³

AFIANZANDO CONOCIMIENTOS



Luego de repasar algunas formas de intervención para la prevención del delito, es el momento de considerar cuáles de estas medidas pueden ser abordadas por la PNC. A continuación se le presenta un cuadro que incluye dichas medidas, asigne las formas de intervención correspondientes al trabajo policial (puede ser ambas, ninguna o solamente una por cada cuadro). Luego es necesario que explique ¿por qué? corresponde a la PNC, dichas formas de intervención para la prevención.

	CORRECTIVAS DISUASIVAS	PROACTIVAS REACTIVAS	DELINCUENTES VÍCTIMAS	SITUACIÓN SOCIAL
PNC				

³ Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y tratamiento del Delincuente, Viena 10 al 17 de abril de 2000, Tema 5: Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones: 2-3

	DESARROLLO DE LA INFANCIA	DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO DE LA COMUNIDAD	REDUCCIÓN DE LA OPORTUNIDAD
PNC				

CAPÍTULO 3

Desarrollo de un Modelo Policial de Carácter Preventivo

OBJETIVO:

Establecer criterios que deben seguirse para la construcción de una policía orientada a la prevención del delito.

1. CONCEPTO DE POLICIA PREVENTIVA

Una Policía es preventiva, cuando orienta su desempeño a conocer las posibles condiciones de vulnerabilidad de la población y las amenazas que aumentan el riesgo de victimización entre sus integrantes; incidiendo en mejorar las capacidades de la misma para prevenirlas, contenerlas y enfrentarlas.

Generalmente, se ha dado por relacionar el papel de los cuerpos civiles de seguridad, exclusivamente con la existencia o no de delincuencia; no obstante, es importante aclarar que el policía es un **servidor público**, cuyo desempeño constituye la representación de la autoridad estatal dentro de la comunidad; y si bien existen situaciones que se escapa a sus posibilidades o competencias solucionar o intervenir, es su obligación, servir de nexo con las instituciones encargadas de solventar o mejorar las circunstancias que restrinjan el bienestar dentro de una comunidad.

De ahí que cuando se habla de policía preventiva, salta rápidamente a nuestra mente la figura de las **Policías Comunitarias**. Dicha relación tiene sentido, si recordamos que mientras las “policías del régimen” hacían referencia en su actuar a un interés único, manifestado en la pronunciación del Estado mediante las clases gobernantes; una policía democrática, en cambio, atiende a las demandas, intereses y necesidades de la población.

Las policías democráticas basan su desempeño bajo la óptica de la promoción y respeto del marco legal vigente y los Derechos Humanos; adecuándose a las necesidades de cada población, sin trastocar necesariamente los valores fundamentales desarrollados desde la Visión Constitutiva del Estado; permitiendo así la personalización de la seguridad de acuerdo a las distintas necesidades de las comunidades.

La participación ciudadana, en la demanda, fiscalización y consecución de las actividades pertinentes (respetando las competencias propias de la policía en un Estado de Derecho) constituye el fundamento del desempeño de las policías preventivas, dado que la estrecha relación con la comunidad facilitará los siguientes componentes del modelo:

- ❖ Legitimación del desempeño policial, identificándose con los rasgos sociales propios de la demarcación.
- ❖ Sujeción de la actuación policial al control comunitario, como legitimador de su procedimiento y como estrategia orientada a aumentar la satisfacción del trabajo policial por parte de los ciudadanos; disminuyéndose intrínsecamente la corrupción y el abuso de la fuerza policial.
- ❖ Fiscalización para disminuir la incidencia de corrupción y abuso de la fuerza por parte de la policía.
- ❖ Articulación del trabajo conjunto vecinos-policía, en esquemas de colaboración, bajo estricta observancia del Estado de Derecho.
- ❖ Tratamiento intrínseco de la seguridad como condición y como percepción, en tanto que la cercanía entre policía-comunidad, ayuda a conocer las estadísticas de seguridad o inseguridad; así como los impactos delincuenciales y las posibles manifestaciones del delito, para identificar medidas de prevención conjuntas.
- ❖ Flujo de información vital, que pueda articular en determinado momento una estrategia de prevención, destinada a garantizar la tranquilidad de la comunidad.

OJO el flujo de información en el esquema del acercamiento policía-comunidad, no implica ver al ciudadano como un informante, ya que dicha circunstancia incidiría en alentar sentimientos de desconfianza y peor aún peligrando la seguridad de los individuos. La información vital, no necesariamente es aquella que señala o alimenta la sospecha contra individuos o grupos, más bien es aquella que permite: conocer, organizar, accionar, coincidir o unificar esfuerzos en función de mejorar las capacidades de la población para enfrentar cualquier tipo de riesgo.

Una policía preventiva, lejos de orientar su desempeño en función de la sospecha, la contención y la represión del delito, busca disminuir su incidencia, mediante estrategias orientadas a mejorar las relaciones sociales de la comunidad; mediando para el establecimiento de normas mínimas de convivencia entre los vecinos; procurando alianzas estratégicas con grupos que pudiesen aportar soluciones mínimas a condiciones de vulnerabilidad dentro de la población o a mejorar las capacidades para enfrentar un riesgo; y por último, incidiendo en el mejoramiento de espacios físicos, que puedan exacerbar la condición y/o la percepción de inseguridad dentro de la población.

El fin último de una policía preventiva no es la persecución del delito, sino, la disminución de su incidencia en la comunidad, mediante la procuración de mejores prácticas sociales dentro de la misma. Ésta debe poseer capacidad de enfrentar una alteración súbita de la paz y la tranquilidad, ocasionada por la manifestación de un hecho delictivo, siendo su obligación contenerlo y/o reprimirlo para que no trascienda a mayores proporciones. Siempre y cuando se tenga en cuenta, la racionalidad en el uso del recurso de la fuerza y el respeto al debido proceso.

ES MOMENTO DE DISCUTIR



Luego de este breve acercamiento al concepto de policía preventiva, es el momento de discutir y elaborar un concepto propio del mismo. Trabajar esta actividad en pequeños grupos y exponerlo ante el resto de compañeros.

Escriba aquí lo que aprendió de la discusión y los aportes de otros grupos.

La Policía Nacional Civil basada en un modelo de actuación eminentemente preventivo, debe ir más allá de la mera implicación en un territorio determinado; del cambio de enfoque de la represión a la prevención; del cambio de criterio en los patrullajes; y avanzar decididamente hacia una reforma de la estructura y la cultura misma del cuerpo policial. Se trata de una filosofía y un concepto dividido en dos enfoques: Político-estratégico y operativo:

a) A nivel estratégico-político:

«Un reconocimiento en la filosofía, misión y estructura organizacional que admite las necesidades y los intereses de la comunidad y que busca servir dentro de la capacidad y los recursos de las fuerzas policiales que se encuentran con esas necesidades. Se requiere un compromiso a la consulta, que es el fundamento sobre el cual se basa el avanzado proceso de planificación y sobre el que se miden las subsiguientes revisiones de desempeño y responsabilidad»⁴

En este nivel se consideran tres elementos básicos:

- ❖ La Autoridad
- ❖ La Planificación
- ❖ La Evaluación

b) A nivel Operativo:

« Un tipo de policía que toma como punto de partida las necesidades e intereses de las comunidades locales y que entrega una respuesta que fomenta la colaboración para con ellos y asegura a la comunidad que hay un compromiso para mejorar su calidad de vida.

Para este efecto se desarrollan dos estrategias básicas:

- ❖ Relacionamiento policía-comunidad
- ❖ Creación de Alianzas Efectivas
- ❖ Construcción de espacios Seguros

⁴ Anthony Butler, Jefe de Policía de Gloucestershire, Inglaterra. Panamá, 2000.

CAPÍTULO 4

Relaciones Policía y Comunidad

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

Herman Goldstein⁵.

OBJETIVO

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

PARA LEER Y COMETAR



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

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

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

⁵ El profesor Goldstein, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin, EEUU, es uno de los más reconocidos investigadores sobre la policía comunitaria.

¿QUÉ ES UNA POLICÍA COMUNITARIA?

Más que una nueva propuesta, la policía comunitaria constituye una filosofía, cuya visión es garantizar la seguridad a la población, bajo esquemas de acercamiento y relacionamiento policía-comunidad, orientando el desempeño policíaco hacia la seguridad preventiva como fundamento del modelo.

«La Policía Comunitaria, tiende a mejorar la calidad de vida de la comunidad a partir de un accionar plenamente integrado al ámbito social del que forma parte. Las características de ese espacio social conforman las demandas que van dando perfil a dicha Policía»

Elementos del Modelo de Policía Comunitaria

- ❖ **Objetivo:** mejorar la calidad de vida.
- ❖ **A partir de:** una integración plena al ámbito social (barrio)
- ❖ **Grupo:** policías, entidades gubernamentales y no gubernamentales.
- ❖ **Mediante:** dinámica propia y resolución directa de problemas.
- ❖ **Función:** de nexo entre los problemas cotidianos y las instancias de solución.

Objetivos del Modelo

La Policía Comunitaria, desde la óptica del acercamiento policía-comunidad, persigue los siguientes objetivos básicos:

- ❖ Mejorar la calidad de vida de los barrios
- ❖ Aumentar el grado de responsabilidad de los ciudadanos y
- ❖ Cambiar la actitud de éstos hacia la policía.

La Policía Comunitaria incorpora una visión sistémica de la seguridad, es necesario que la policía preste atención, además del delincuente, «...a las víctimas o blancos potenciales, así como al entorno social, ambiental y de todo tipo...» que favorezca la comisión del delito, sin perder de vista que su objetivo primordial es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comunidad.

El trabajo de la Policía Comunitaria, se orienta hacia la reducción de delitos que afecten a la comunidad (prevención efectiva). El trabajo policial comunitario, busca la disminución de la sensación de inseguridad de la población, lo que traerá aparejado un mejoramiento paulatino de la calidad de vida comunitaria; generando confianza en la institución policial. por ello, la prevención efectiva y persistente, con la participación de los vecinos que habitan la demarcación, cumple por sí misma con los otros dos objetivos mencionados.

La actitud PROACTIVA que se pretende tenga el policía comunitario, requiere de una práctica constante, ya que el policía no tiene incorporada esta actitud, sino por el contrario, su tarea se limita a observar que las leyes no se violen, pero, más que nada, a actuar cuando éstas ya se han violado, casi siempre en forma tardía.

CARACTERÍSTICAS DE LA POLICÍA COMUNITARIA

● Identificación policía-comunidad

a) Potenciar la permanencia, continuidad y estabilidad del Policía en un determinado lugar o barrio⁶

Dicha circunstancia, pretende lograr un arraigo local, un sentido de pertenencia en la comunidad donde lleva a cabo su servicio el policía. Asimismo, garantiza la sostenibilidad de los procesos en tanto que la permanencia asegura el seguimiento de los proyectos. Es importante considerar en la provisión de destinos la identificación sociolingüísticas del agente, con la población de la demarcación donde desempeñará su trabajo.

b) Se inserta dentro de las necesidades de la comunidad⁷

Es imposible considerar la figura del policía comunitario, sin visualizar a éste, inserto en la dinámica comunitaria. Esto significa, que el mismo debe interactuar con el medio, conocer la realidad ¡vivirla! lo cual implicará, la orientación del trabajo policial en un esquema de identificación e interés con los objetivos previstos.

c) Realiza una labor diaria de contacto con los distintos colectivos de la zona en donde lleva a cabo sus actividades⁸

Es necesario reconocer que la PNC, constituye un modelo policial civil, cuyo manejo atiende en términos generales a consideraciones básicas sobre moral (respeto al marco legal vigente y promoción de los Derechos Humanos del individuo) y urbanidad en el trato con el ciudadano. No obstante, la relación, no puede quedar únicamente en el plano de los buenos tratos, es necesario que esta trascienda y ubique al efectivo policial, como un servidor público accesible a toda la comunidad.

Refiriéndonos al tema de la información, es necesario aclarar, que si bien el policía facilitará espacios de comunicación, es menester evitar el error, de ver al ciudadano como un informante “cuestionarlo”. Dicha circunstancia traería graves repercusiones en el desarrollo del modelo policial comunitario, ya que crearía desconfianza en cuanto a la intencionalidad del acercamiento policial y peor aun, situaría a la población en condiciones de riesgo.

6 Carlos Rodrigo de la Barra Cousiño "Policía comunitaria, trayectoria de un concepto", Centro de Estudios para la Democracia Chile, agosto 2002

7 Jaime Martínez, op.cit

8 www.ayuntamientoJerezfra.gob.es "Función policía local" octubre 2002

- d) Realiza sus servicios en lugares e instalaciones municipales, que sin llegar a requerir un servicio de policía, si requiere una seguridad estática, como pueden ser: Parques, zoológico, piscina, instalaciones deportivas, campo de la juventud, mercado de abastos, estación de autobuses, centros cívicos, e instalaciones similares a las citadas ⁹**

La Policía comunitaria, debe considerar en su proceder estrategias destinadas a garantizar la seguridad, en lugares públicos con afluencia masiva o por lo menos, donde a diario asisten personas de diferente procedencia.

- e) Patrullar preferentemente de forma peatonal por los distintos barrios que componen su área de trabajo¹⁰**

El tema de los patrullajes, adquiere una nueva connotación bajo el concepto de policía comunitaria. Siendo que éste, no busca en sí mismo, accionar como persuasivo ante la delincuencia o coincidir con el hecho delictivo para contenerlo o reprimirlo. Sino, como el desplazamiento policial, en tanto el acercamiento con la ciudadanía y visualización de situaciones en las que pueda incidir el trabajo policial para mejorar la calidad de vida de la población y así garantizar su seguridad.

Manejar información confiable que permita una intervención efectiva en pro de garantizar la seguridad de los habitantes (en base a los criterios ya establecidos)

Disminuir la sensación de inseguridad en la comunidad

- f) Orienta su esfuerzo al logro de mejorar la situación y percepción de seguridad de los ciudadanos¹¹**

La Seguridad Ciudadana posee dos componentes: La seguridad como condición y la seguridad como percepción. Esto significa, que el trabajo policial debe garantizar la seguridad de la comunidad, mediante acciones orientadas a incidir en la construcción de un ambiente de bienestar para la comunidad. No obstante, la minimización de riesgos a la seguridad, no necesariamente incide en que la gente “se sienta más segura”, esto quiere decir que el trabajo policial debe orientarse además, a trabajar sobre la percepción de la ciudadanía.

El tema de la percepción de seguridad, tiene mucho que ver con el papel de los “reproductores de noticias” los medios de comunicación. Una imagen violenta de un hecho ocurrido, repetida muchas veces al día en los medios escritos y televisivos, exagera la impresión del individuo con respecto al

⁹ Ibid.

¹⁰ Ver lectura adicional en Anexo

¹¹ Gobierno de Colombia Plan Nacional Contra el Delito, “Policía para la convivencia” Colombia 2002

delito ocurrido. Al ser reproducido éste, una y otra vez, termina por plagar el subconsciente de impresiones negativas, algunas veces sobre el lugar o sobre la condición general de la “supuesta inseguridad”. Dicha situación no implica, que se haga caso omiso, de los hechos delictivos que se registren, no obstante, es necesario impedir, que un hecho aislado impacte a la población, al extremo de causar temor generalizado.

La Policía Comunitaria, debe facilitar información confiable a la población, ilustrando la panorámica local sobre las medidas desarrolladas por la policía, para garantizar la seguridad. Así como también, los índices delincuenciales registrados en un periodo determinado.

g) Facilita la autoprotección de grupos especialmente vulnerables¹²

Entre dicho grupo puede enumerarse: niños, jóvenes, escolares, ancianos, mujeres, taxistas, minusválidos y turistas, entre otros. Dicha circunstancia puede facilitarse, a través de la publicación de volantes, distribución de información puerta a puerta, conferencias, seminarios y campañas a través de los medios.

Es importante que la policía preste atención a grupos vulnerables donde se registran las mayores tasas de delitos no reportados, como en los siguientes casos:

- ❖ **Violencia doméstica**
- ❖ **Abuso infantil**
- ❖ **Delitos contra la mujer**
- ❖ **Violencia juvenil**
- ❖ **Mejorar el control social sobre la actuación policial**

h) Acepta que el orden público, debe estar sometido a una conceptualización permanentemente crítica de la ciudadanía propia de la localidad.¹³

El concepto de Policía Comunitaria, no basa su desempeño en una receta generalizada a todas las localidades donde preste servicio la institución. Mas bien, ésta se basa en la justa observancia al marco legal dispuesto y a los Derechos Humanos, aceptando en su definición local, el sazón de las características de la comunidad, media vez no se contrapongan al ordenamiento primordial, en tanto que si pueda complementarlo.

i) Sujeta sus funciones, actitudes y actividades al control público.¹⁴

La definición del Estado democrático, hace referencia puntual a la

¹² Carlos Rodrigo de la Barra Cousiño, op.cit. agosto 2002

¹³ Jaime Martínez, op.cit.

¹⁴ *Ibíd.*

instauración de mecanismos que permitan la fiscalización social de las Instituciones Publicas, logrando un clima de transparencia. En lo que a la PNC se refiere, dicha circunstancia se refiere a la participación ciudadana en la demanda, diseño, implementación, evaluación y fiscalización del trabajo policial.

j) Contar con la necesaria autoridad dentro de la comunidad¹⁵

El tema de la autoridad policial, supone un recurso para la población, en tanto que la misma, se oriente a facilitar procesos que incida en garantizar el bienestar de la comunidad.

❖ **Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con la intervención policial**

k) Se constituye como una institución polivalente¹⁶

Es decir, que pueda tener diversas facetas, aún cuando el policía no pueda realizar ciertas funciones que los ciudadanos le soliciten, al menos les podrá indicar ante quien pueden acudir en busca de solución.

❖ **Incorporar a la comunidad en programas que permitan prevenir la comisión de delitos**

l) Destaca el contacto permanente y la colaboración con las diferentes asociaciones de vecinos, comerciantes, servicios sociales y sanitarios, etc.¹⁷

Bajo el esquema de la Seguridad Ciudadana, el Estado se posiciona como garante de la seguridad, aunque no en forma unidireccional, como lo planteaba el antiguo concepto de Seguridad Pública. Sino, en un contexto fiel de participación ciudadana en la demanda, diseño, implementación, evaluación y fiscalización del trabajo policial.

Asimismo, la seguridad preventiva, articula propuestas orientada por objetivos a corto, mediano y largo plazo. Considerando no solo los efectos, sino primordialmente las causas, abordado las mismas desde una visión multidisciplinaria, que aporte la medicina preventiva correspondiente al caso específico.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ www.ayuntamientoJerezfra.gob.es "Función Policía local" octubre 2002

**VEAMOS HACIA AFUERA Y APRENDAMOS
DE LAS EXPERIENCIAS DE OTROS**



Luego de conformar 4 grupos de trabajo, elija cada uno, una experiencia de policía comunitaria en el mundo y comente los resultados de la investigación en clase con los demás grupos.

CAPÍTULO 5

La Actividad Policial de Orientación Comunitaria en Guatemala

OBJETIVO

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

PARA LEER Y COMENTAR:



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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Experiencias

A. Juntas Locales de Seguridad

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

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

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

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

La valoración exitosa de los Comités Pro Construcción motivaron la organización de las Juntas Locales de Seguridad, JLS, las cuales fueron creadas por medio de una Orden General del Director de la PNC (N° 11-99, 14/7/99) sin previa ni posterior consulta con representantes de la Sociedad Civil. Esto produjo un vacío legal” ya que la población puede percibir la creación de las JLS como una obligación y no como la creación de un espacio de diálogo con la policía”¹⁸.

B. Experiencia Piloto del municipio de Villa Nueva

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

¹⁸ IIEPADES, Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala, Guatemala, agosto 2001., páginas 41-42.

3. Criterios básicos para una Policía Comunitaria en Guatemala

A. Factores sociales

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

- a) Una **cultura de violencia**, fruto del conflicto armado interno que ha permeado todos los sectores de la sociedad guatemalteca
- b) El **tejido social**, es decir, la estructura familiar, comunal e institucional y de las comunidades al interior de la República está muy dañado, producto del mismo conflicto armado pues las relaciones sociales -incluso familiares- en muchas de las comunidades fueron destruidas, disminuidas o fragmentadas. La existencia de patrullas de autodefensa civil, las delaciones, el refugio y desplazamiento, las masacres en comunidades, etc., son algunos de los datos que nos permiten entender este rompimiento del tejido social que hoy se refleja en una mayor conflictividad, disposición a la violencia, temor, amenazas, linchamientos, etc.
- c) La **marginación**, la sociedad guatemalteca, en especial en el interior del país, relegada al olvido por parte del Estado y por tanto, todavía hoy sienten desconfianza del Estado y de sus instituciones.
- d) El alto nivel de **pobreza y exclusión** como uno de los factores que han generado niveles altos de crímenes de naturaleza violenta, además de formas de organización con un fuerte carácter delictivo, como los son las pandillas juveniles o “maras”.
- e) El carácter **multiétnico, plurilingüe y multicultural de Guatemala**: El país cuenta con 23 etnias, 21 de ellas de origen maya, más la xinca y la garífuna, las que conviven en el país. Otro componente es la numerosa población ladina, lo que significa una diversidad y pluralidad lingüísticas o diferentes formas de ver el mundo, de organizaciones sociales y de normas que rigen la convivencia social, que incluye el derecho consuetudinario.
- f) La **baja efectividad del sistema de administración de justicia**, que ha favorecido en el marco de una cultura de violencia, un alto índice de impunidad y acciones de “justicia” por mano propia en la población (limpieza social, linchamientos, venganzas y amenazas)

4. Estrategias para un modelo de policía de orientación comunitaria

Debe tomarse en cuenta que no todos los funcionarios policiales, ya sean oficiales o agentes, han sido formados para trabajar con la comunidad. En el caso de la

formación tradicional, en especial la que ha tenido una fuerte influencia militar, como es el caso de América Latina y en concreto el de Guatemala, no siempre resulta fácil la implementación de una policía comunitaria. Por ejemplo, el encuartelamiento y la lejanía de las familias de los miembros de la PNC, distancian objetivamente al policía de la vida en la comunidad donde prestan servicio. Los constantes cambios de destino además servían para mantener a la policía alejada de los problemas comunales.

A. Policía comunitaria y multiétnicidad

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

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

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

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

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

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

B. Policía comunitaria y el trabajo de la mujer policía

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

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

C. Exigencias para un policía comunitario

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

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

Criterios de actuación

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

Nota de estrategia

Funciones de la policía en la comunidad

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

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

RESUMEN:

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

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

EJERCICIOS:



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

CASO:

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

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

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

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

Las asiduas reuniones con las diferentes organizaciones y asociaciones presentes en el barrio, impulsaron la creación de la «Red de Solidaridad por la Seguridad Ciudadana» de la Colonia Villanueva. A través de este espacio, se promovieron actividades de formación, charlas sobre la paz y no violencia; obras de teatro, creación de murales en áreas públicas permitidas, competencias deportivas en las que participaron los integrantes de las maras (aquí fue esencial el papel que desempeñó la escuela de la comunidad), recuperación de espacios para la realización de actividades organizadas por la Iglesia Católica dirigidas a los niños; visitas de información, asistencia y apoyo domiciliario y actividades de promoción de una mayor comunicación bilateral entre la policía y la comunidad. Asimismo, posteriormente se gestionó la construcción de canchas deportivas, la instalación de alumbrado público y de servicio telefónico público.

Una evaluación realizada posteriormente a la implementación del programa evidenció una cierta disminución de los delitos y una paulatina integración de las maras a su comunidad. Una muestra de ello es la integración del grupo «Jóvenes unidos por la paz».¹⁹

INSTRUCCIONES:

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

¹⁹ Fuente: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH. El IIDH es un entidad internacional de naturaleza académica dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos. Su sede está en San José, Costa Rica.

CAPÍTULO 6

Propuesta Metodológica del Trabajo Policial Comunitario

OBJETIVO

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

Para leer y comentar:



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

Nuestro enfoque privilegia, en tercer lugar, el diálogo fructífero entre sociedad y Estado, o más precisamente, entre organizaciones de la sociedad civil y autoridades encargadas de hacer cumplir diversos aspectos de los derechos humanos. En este sentido, estamos convencidos de que no es posible confrontar los problemas de inseguridad sin romper las vallas de desconfianza y frustración que imposibilitan la cooperación entre la autoridad policial, los procuradores, los tribunales y a la población agredida por el

crimen. Finalmente, el contenido de nuestro mensaje educativo debe ser consistente con la doctrina y con el derecho de los derechos humanos, tanto constitucional e interno como internacional. De esta manera, el objetivo profundo de nuestro trabajo en seguridad ciudadana tiende a buscar soluciones que no violen obligaciones esenciales del Estado respecto de toda persona humana. Así, procuramos conciliar el legítimo interés de las víctimas del delito con las garantías fundamentales del debido proceso que se deben aun a los peores delincuentes.”

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

1. Trabajo policial comunitario

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

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

Apoyo material de la comunidad para la policía

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

La participación de la comunidad en la prevención del delito

La participación comunitaria debe referirse a tareas a su alcance y de acuerdo a sus propias formas de organización (promotores, ONGs, juntas locales, comités, etc.).

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

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

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

A) Técnicas policiales y operativas

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

- ❖ El contacto cercano con los ciudadanos.
- ❖ **Patrullaje a pie.** Los policías que patrullan sólo en carro están aislados del ambiente real de las calles y dificulta percibir los sentimientos y problemas de la gente. *«Acérquese a la comunidad. Por lo general, no permanezca en la comisaría cuando puede patrullar en automóvil y no patrulle en automóvil cuando pueda hacerlo a pie.»*²⁰
- ❖ **Que los agentes que patrullan, puedan ser identificados por el vecindario** y que éste logre comunicarse regularmente con ellos.
- ❖ **Que los agentes sean asignados a un territorio delimitado** al que deben patrullar regularmente.

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

- ❖ **Que los agentes tengan horarios de trabajo, de acuerdo a las necesidades previamente identificadas.**
- ❖ **Que las relaciones de trabajo entre la policía y el gobierno local sean estrechas**, así como con los comités de base, las organizaciones no gubernamentales, los jueces, el sector educativo y de salud, grupos de jóvenes, los medios de comunicación y otros que existan en las comunidades.
- ❖ **Que los policías tomen decisiones aplicando la discrecionalidad²¹ actuando con firmeza y efectividad**, siempre en el marco de la ley y el respeto a los derechos humanos. Los policías son quienes constantemente aplican la discrecionalidad. Por ejemplo, cuando deciden a quién arrestan y en que condiciones lo hacen. Se trata entonces, de entrenar a los agentes para tomar las decisiones correctas, es decir, basadas en la legalidad, ante las situaciones que encaran. Para que los policías se sientan seguros de tomar las decisiones correctas, es necesario que la **organización policial aplique la jerarquía y cadena de mando con un criterio racional y práctico** que ofrezca espacios para las decisiones inteligentes, rápidas y no burocráticas, que favorezcan la solución de conflictos. **La Policía debe proporcionar soluciones inteligentes antes de hacer un mecánico seguimiento de una orden irrespetuosa de la ley.** La comunicación entre jefes y agentes es fundamental para lograr equipos de trabajo eficientes.
- ❖ Que la policía **identifique los grupos de riesgo** (potenciales víctimas, potenciales delincuentes) así como los **existentes y potenciales problemas/conflictos comunales** que pueden producir desorden o delitos.
- ❖ **Que establezca canales de comunicación entre la policía y la población** para coordinar medidas preventivas, expresar sus quejas e intercambiar información mutuamente, por ejemplo el establecimiento de un «Buzón del Ciudadano», de una Oficina de Atención, de Grupos o Juntas Locales, etc.

B) Obstáculos

Algunos de los obstáculos más comunes a este modelo son:

- ❖ La resistencia de los cuerpos policiales a los cambios. El modelo tradicional recurría solamente al sistema penal y establecía una relación lejana con la sociedad y estas prácticas están presentes en los policías.
- ❖ Esquemas de seguridad basados en la militarización de la policía y de la sociedad. El policía debe estar abierto a resolver conflictos que no necesariamente implican respuestas al sistema de justicia penal.

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

- ❖ La separación entre el policía y la comunidad, que se produce por mantener a la institución cerrada, encuartelando a sus miembros.
- ❖ El bajo nivel de organización de la sociedad civil.
- ❖ La cultura de violencia en la sociedad, que puede generar la constitución de comités de seguridad ciudadana, que lejos de evocar una imagen benigna de la policía, proyecta la de la ejecución de la justicia y por mano propia, propiciando modelos de justicia paralelos.
- ❖ El inadecuado (lento y burocrático) funcionamiento de los controles internos de la policía.

2. Resultados esperados

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

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

3. Políticas institucionales de la Policía

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

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

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

al modelo de organización policial son:

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

4. Aspectos metodológicos en la organización interna de la Policía

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

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

Cómo proceder para construir un programa de policía comunitaria:

- a. Cualquier programa de policía comunitario antes de iniciarse debe hacer un diagnóstico de las comunidades donde se desarrollará.

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

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

Para lograr sus objetivos es necesario que la policía:

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

Factores indispensables para iniciar un proceso de policía comunitaria

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

A. Diagnóstico

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

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

- ❖ la criminalidad;
- ❖ las sensaciones de inseguridad de la población;
- ❖ los medios que emplean para defenderse de la delincuencia;
- ❖ los grados de deterioro físico del barrio (parques, edificios, etc.).

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

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

B. Equipo de trabajo

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

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

C. Reuniones con la comunidad

La Policía debe reunirse con representantes de la comunidad periódicamente. Esto implica conocer a las autoridades locales (alcalde, alcalde auxiliar, médico del centro de salud, etc) organismos no gubernamentales, comités de desarrollo, iglesias, líderes comunitarios, así como conocer las actividades que se desarrollan en la

comunidad. Puede, por ejemplo, elaborar un listado de actividades, quiénes las realizan o el número de personas que lo hacen.

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

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

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

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

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

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

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

- ❖ Los recursos existentes;
- ❖ los obstáculos a la labor de la policía;
- ❖ la eficacia de las acciones policiales; y
- ❖ los planes de seguridad;

- ❖ las percepciones de los ciudadanos sobre la policía;
- ❖ adquirir información valiosa sobre qué está ocurriendo en la zona.

D. Diseño de planes de trabajo

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

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

E. Formación de los ciudadanos

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

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

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

- a. **Desarrollo comunitario:** en este módulo se capacita y se genera las estructuras de vecinos, se clarifica con ellos el trabajo y el papel de la policía. Se trabaja cómo se deben tomar decisiones y se busca crear una cultura de prevención en el barrio.
- b. **Derecho y criminología:** este módulo explica las bases legales del proceso; se expone que es lo que dice la ley, como se realizan los procesos judiciales, las denuncias, el papel de los testigos, la defensa, etc. A nivel criminológico se analizan las causas de delitos, cómo se desarrolla el fenómeno criminal, etc. Se forma en el área de derechos y deberes de los ciudadanos frente al tema de seguridad.
- c. **Técnico policial:** se capacita a los vecinos en descripción de situaciones y personas sospechosas, apoyo a los requerimientos policiales, reacción frente a emergencias y ayuda a víctimas.

- d. **Enlace institucional:** Esta área es una tarea que la policía puede realizar en cuanto hacer un inventario de proyectos gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito de seguridad, a fin de establecer enlaces con ellos y facilitar su ejecución según la realidad concreta de la comunidad.
- e. **Control y seguimiento:** se capacita para monitorear y dar seguimiento a las comunidades involucradas en el proceso.

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

F. Participación en actividades comunitarias

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

G. Acercamiento a los vecinos

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

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

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

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

Ejemplos:

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

Aplicación práctica de las normas internacionales sobre la no discriminación.

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

H. Creación de programas preventivos

Organizar y llevar a cabo programas preventivos, tales como:

- ❖ *difundir información sobre medidas preventivas;*
- ❖ *visitas a diversas instituciones (escuelas, comercios) con la finalidad de determinar su grado de seguridad;*
- ❖ *reuniones periódicas;*
- ❖ *minipuestos policiales;*

- ❖ campañas publicitarias;
- ❖ elaboración y distribución de folletos informativos;
- ❖ talleres y conferencias;
- ❖ saneamiento ambiental;
- ❖ actividades culturales y deportivas;
- ❖ buzón “correo policial”.

I. Evaluación de resultados

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

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

La evaluación debe centrarse en:

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

ACTIVIDADES:



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Preguntas:

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

Anexo I

La PNC y las formas de Intervención para la prevención

La Policía Nacional Civil, en el esquema de la seguridad ciudadana desarrolla actividades disuasivas, que pretenden advertir al ciudadano sobre los peligros a su seguridad y a los posibles infractores sobre las consecuencias de la conducta delictiva.

Asimismo, la policía orienta su trabajo desarrollando actividades proactivas, buscando garantizar la seguridad, antes que se llegue a cometer un hecho delictivo y actividades reactivas al llevar a cabo la persecución y captura del infractor. Siendo necesario resaltar, que de acuerdo a los nuevos paradigmas sobre seguridad es necesario que la policía priorice estrategias proactivas, sobre actitudes reactivas.

La policía y su desempeño, interacciona con delincuentes tanto en la persecución y captura, como con las víctimas quienes reciben la orientación y la protección por parte del elemento policiaco.

En cuanto a la prevención situacional y social, la policía desarrolla y preserva estos dos elementos, dado que busca el acercamiento con la población, así como también visualiza posibles peligros y soluciones en el entorno físico de la demarcación que posibilite la comisión de delitos y aumenten la vulnerabilidad de la población.

En lo que respecta a la caracterización de Naciones Unidas sobre la prevención del delito, la policía es participe en cuanto que facilita el desarrollo de la infancia, particularmente en lo que se refiere a formación cívica y acercamiento entre miembros de la Institución e infantes de la comunidad, así como también colaborando en la construcción de espacios seguros para su recreación. En lo relativo al desarrollo social, la policía interviene facilitando espacios de relacionamiento policía-comunidad en función de resolver y preservar la seguridad dentro de las comunidades. La reducción de la oportunidad, implica la seguridad situacional, “la creación de espacios seguros”.

Anexo II

Reorientación de la Patrulla Policial

El duro cuestionamiento empírico de las actividades y estrategias tradicionales de lucha contra el delito, han producido una fuerte reflexión acerca de las estrategias de despliegue policial. La reorientación de la patrulla o despliegue policial se ha materializado en dos formas:

La primera es a través de la creación de mini-estaciones de policía encargadas de la atención al público para la más variada gama de necesidades, superando ampliamente el enfoque delictivo o penal de la información recibida. Dicha estrategia no pretende reducir el número de efectivos disponibles en servicio activo y cercano a la comunidad, más bien, busca maximizar el trabajo policial administrativo. Así, se pretende que los oficiales “de planta” se dediquen, más que a responder llamadas de emergencia, a involucrarse con la comunidad en la solución de problemas específicos y generalmente considerados menores por la policía.

Estas mini-estaciones sirven además, para el desarrollo de las actividades de tipo comunitario y de contacto con la población a las que ya aludimos, tales como la distribución de información, las reuniones de los comités locales de prevención, la recepción de los problemas o denuncias de los vecinos, coordinación de las visitas a los hogares, etc.

La segunda expresión de la reorientación de la patrulla policial consiste en favorecer las modalidades de despliegue policial que aumentan el contacto entre el policía y la población y que evitan el aislamiento de los patrulleros. De allí, que se favorezca la patrulla a pie, la patrulla en bicicletas y la patrulla montada. Estas modalidades sumadas a la permanencia, continuidad y estabilidad del policía en un determinado lugar, barrio o esquina provoca, en teoría, un arraigo local que faculta al efectivo a interiorizarse de las normas locales, a conocer a los habitantes y distinguir a los extraños, a aceptar un determinado estado de cosas y, en consecuencia, una determinada concepción de la seguridad o el orden público local.

Es en este punto que se produce la delicada interacción entre la estrategia de policía comunitaria y la persecución de ofensas menores que caracterizan a la llamada estrategia de Tolerancia Cero. El policía logra convertirse en un instrumento de servicio a la comunidad y no en un agente exógeno de reforzamiento de conductas que no necesariamente responden a los énfasis deseados por el público. En este sentido, y siguiendo las ideas de Wilson y Kelling, el policía cumple un rol de reforzamiento de las normas de convivencia, no sólo en lo penal o criminal, dando la señal que las normas rigen en el lugar y para esos ciudadanos específicos. Como vemos, el punto radica esencialmente en la capacidad de la policía de internalizar y aplicar los códigos normativos locales y responder a ellos. En caso

contrario, se corre el riesgo de caer en la versión simplista de la Tolerancia Cero que en este escenario no es más que un llamado a endurecer el control policial sin un sustento y dirección claras emanadas de la comunidad local. Por ejemplo, en enero de 1998 se implementó en la ciudad de Nueva York una nueva política municipal y policial de amonestar a los peatones, por cruce de calles en lugares no señalizados. A los pocos días de iniciado el plan tuvo que ser retirada por falta de apoyo de la comunidad. Aquí se demuestra la necesidad del arraigo y compromiso de la comunidad local y en algún sentido de la falta de autonomía de la policía o la autoridad central para definir los énfasis de su actuación. La política policial en la estrategia de la policía comunitaria requiere un alto grado de responsabilidad de la policía ante la comunidad local. De lo contrario, el llamado a fiscalizar las pequeñas ofensas puede traducirse en la aplicación indiscriminada de fuerza, generando un escenario apto para la brutalidad y abuso policial, como ha ocurrido en Nueva York, frustrando los esfuerzos de fondo y acrecentando la brecha entre policía y ciudadanía y, en consecuencia, entre autoridad de control y controlados.

En suma, la reorientación de la patrulla se dirige a potenciar y favorecer el acercamiento entre la policía y la ciudadanía, de manera de que esta última sea capaz de transmitir sus verdaderas necesidades en materia de seguridad capacitando al policía para interpretarlas al momento de aplicar la ley y ejercer su discreción. Esta orientación es, sin duda, la que tiene mayores implicancias para el nivel organizacional y estructural de la policía en cuanto institución de servicio público.

Anexo III

LA POLICÍA COMUNITARIA DEL FUTURO

La complejidad de las sociedades modernas, hace inútil la tradicional lucha contra el delito únicamente desde la reacción policial y el sistema penal en general. El mantenimiento del orden y la persecución del delincuente ha sido a lo largo de los años, el principal papel de todo el aparato de control social formal. El sistema penal era la respuesta fundamental y prácticamente única al delito de todo tipo. La persecución del delincuente era, desde esta perspectiva, el objetivo fundamental de la policía. Hoy sin embargo la criminología moderna reconoce la importancia fundamental de la situación en el desarrollo de los delitos. **El delito se produciría, desde esta perspectiva situacionista, cuando confluyen el posible delincuente, la víctima u objetivo apropiado y el entorno adecuado.**

La eficacia de la policía en la lucha contra el delito, implica pues, que se preste la máxima atención no sólo al presunto delincuente, sino también a las víctimas o blancos potenciales, así como al entorno social, ambiental y de todo tipo en el que éste se pueda producir. La prevención adquiere en este contexto un valor fundamental.

En este sentido, el grupo de trabajo sobre prevención situacional, del Forum Europeo para la Seguridad Urbana utiliza una definición de **prevención situacional** que resume los puntos esenciales para que esa prevención se pueda producir. Según esa definición, **prevención situacional sería:**

Una aproximación global e integrada a la prevención de la inseguridad basada metodológicamente en los siguientes aspectos:

- a. Prioridad a las zonas de la ciudad o a los barrios potencialmente más problemáticos, como son los espacios abiertos, zonas de ocio, jardines, etc.
- b. Potenciación de la interrelación plena entre el sector público y especialmente la policía, el sector privado tanto comercial como no comercial, las asociaciones de todo tipo y los ciudadanos en general.
- c. Adopción de una perspectiva global que aborde los aspectos sociales, políticos, económicos, educativos y técnicos de la zona en conflicto.

Pero en la práctica, esto implica muchos cambios en las organizaciones policiales. Sobre todo se trata de un **cambio cultural en todo el colectivo policial**. Es importante para ello cambiar como se percibe la policía a sí misma pero también como definimos todos nosotros que tipo de policía queremos. Es necesario que los policías estén plenamente integrados en el tejido social. Que el Policía no sea un elemento más del mobiliario urbano, sino un auténtico profesional, y esto implica que la toma de decisiones no sea patrimonio de un sector de la organización, sino de todos los profesionales implicados, empezando por el policía de base.

Cada policía debe ser consciente de su propia responsabilidad sobre el territorio, o sobre una función determinada. Naturalmente, no es posible hablar de participación si el policía no dispone de la información suficiente para abordar el problema, y de unas estructuras que faciliten la plena coordinación entre unidades y entre cuerpos policiales distintos.

En general, los programas de actuación policial han de ser programas interdisciplinarios. El Policía no es un asistente social, ni un abogado, ni un psicólogo, pero debe formar parte, junto con estos y otros profesionales y departamentos, de los equipos que diseñan y ejecutan los programas de actuación. No se puede hablar hoy de inmigración, drogas, circulación, y otros temas similares desde una perspectiva únicamente policial, sin tener en cuenta que la Policía forma parte de un sistema social mucho más complejo.

En un sistema social bien cohesionado, el aparato de control social informal es el principal método de regulación del comportamiento individual para poder convivir en sociedad. El control formal coactivo, con sus prisiones, el uso de la fuerza, y régimen sancionador de todo tipo, sólo se trata de un último recurso cuando el sistema informal falla. La policía sigue pues constituyendo una parte importante del aparato de control social coactivo y penal, **pero la prevención, la mediación, la potenciación de la integración social, son instrumentos mucho más importantes que la propia represión.**

El recurso a la legislación administrativa es cada vez más importante en el seno de la policía, pero aún así, la principal herramienta del Policía sigue siendo el sentido común. A pesar de ello, existe entre algunos teóricos del derecho, grandes reticencias al hablar del **poder discrecional de la policía**. Según ellos, si la policía debe limitarse a hacer cumplir la ley, su poder discrecional es inoperante, pues la ley ya indica cuando y como debe actuar un policía. Sin embargo, la demanda social exige de la policía soluciones concretas a sus problemas y la sola aplicación de la ley no proporciona siempre mecanismos para abordar esos problemas. **La policía, orienta cada vez más su actividad a la resolución de problemas.** Pero esto implica unas organizaciones policiales muy integradas con el resto de agentes sociales

con competencias en el tema y con los recursos suficientes para abordar el problema. La Policía forma con el sistema penitenciario y con el judicial, los principales mecanismos de control social formal del Estado, pero en una sociedad moderna la participación de la Policía en aspectos más preventivos, colaborando con otras instancias de control social informal como la familia, la escuela o los servicios sociales es cada vez más necesaria.

La búsqueda de la calidad máxima en el servicio prestado, es un objetivo relativamente reciente en la Administración de nuestro país. En el caso de la Policía, esta búsqueda se limita a aspectos formales como la eficiencia administrativa, la mejor rentabilización de los recursos, o la adecuación de la actuación del policía a los procedimientos normativizados.

Sin embargo, en la Policía Local, esto casi nunca se refiere a la mejora de la calidad del producto real «fabricado» por la Policía: seguridad, calidad de vida, o resolución de problemas. Esto se debe a la dificultad de objetivar esos conceptos, pero también a la propia concepción del papel de los distintos cuerpos de policía. Esta concepción social sobre el rol atribuido a la policía, ha ido configurando una cultura policial basada en la reacción por encima de la prevención, al recurso casi exclusivo al sistema penal y a la consideración del tejido social como fuente de problemas más que de soluciones. Se demanda unas organizaciones de Policía competentes y profesionalizadas, pero esto sólo se puede conseguir con un alto nivel de motivación y una cultura profesional acorde con esas demandas sociales.

La imagen del policía dedicado preferentemente a la persecución del pequeño delincuente desde potentes vehículos, está hoy en crisis. Hoy se deben potenciar en la Policía conceptos como el trabajo en equipo, la policía comunitaria, el tratamiento de los problemas sociales, o la búsqueda de la calidad máxima del servicio. Se pide en definitiva una determinada actitud por parte de las Policías, que hagan fácil lo difícil y no conviertan lo fácil en difícil.

Hoy ya no se admite la desproporción en el uso de los recursos, la falta de eficiencia o el abuso de autoridad. Se espera del Policía que sea un auténtico profesional.

Por otro lado, en la práctica, contrasta fuertemente la enorme ilusión y entrega de que hacen gala los policías recién ingresados en el Cuerpo, con la apatía y desmotivación que se apodera de muchos de ellos pocos años después. La sublimación de la función policial, con sus componentes añadidos de espíritu de sacrificio y entrega a los demás, da paso muchas veces a un cierto fatalismo y desinterés. La rutina y la desmotivación son un auténtico problema para los directivos de las organizaciones de policiales, dado lo extendido de estos factores.

Esto hace que la búsqueda de estrategias de motivación y de enriquecimiento del puesto de trabajo, sean una necesidad inaplazable en la sociedad actual, para la propia supervivencia profesional de las organizaciones policiales como algo más que un simple conjunto de personas uniformadas.

Una policía basada en los principios de la policía comunitaria presenta en este sentido innumerables ventajas. El problema en el que se espera que intervenga la policía viene aquí definido por la propia sociedad en la que presta sus servicios profesionales el policía. Esa participación social, debe garantizar también el adecuado control de la manera en que se realiza la actividad policial. La descentralización de las organizaciones policiales; la implicación en el territorio: las patrullas a pie; los medios técnicos adecuados; la formación; son instrumentos básicos para la detección de los problemas que afectan la seguridad ciudadana y la calidad de vida de la población. Sin embargo, todos estos instrumentos son insuficientes si la policía no está interrelacionada con el resto de agentes sociales.

El conocimiento amplio del territorio y de la colectividad que en él se desenvuelve, permiten al policía situar correctamente cada problema en el contexto adecuado. Se pueden detectar las causas reales del mismo, así como cada una de las consecuencias que puede provocar cada alternativa utilizada para su resolución. Sin embargo, es imprescindible conocer profundamente los diferentes recursos de la administración y del propio tejido social. Las políticas aplicadas en cada caso, las prioridades y los mecanismos de movilización de dichos recursos. Esto sólo es posible si la Policía no actúa como un ente aislado, sino como una parte más de la Administración, y por tanto su nivel de coordinación con otros servicios públicos con competencias sobre el tema se convierte en una norma y no en una excepción.

Las organizaciones policiales modernas se caracterizan por la progresiva implantación en su seno de una nueva cultura que implica una actitud hacia el servicio y la colectividad diferente de la tradicional. Es en suma, un nuevo estilo de hacer policía. El trabajo en equipo; la policía comunitaria; la orientación a la resolución de problemas; la respuesta contingente al entorno concreto en que se actúe; la configuración de redes interrelacionadas con el resto del sistema policial y con todos los agentes sociales que intervienen en el hecho, son algunas de las características de ese nuevo estilo policial, pero sobre todo es el nivel de implicación en el tejido social, lo que caracteriza la Policía moderna.

Los que podríamos denominar **equipos de barrio** deben ser los responsables colectivamente de la detección de problemas, propuesta de alternativas y seguimiento de resultados, de todo aquello que dentro de sus competencias afecte a la calidad de vida de los habitantes de la zona asignada. Mediante reuniones constantes de todo el equipo, se debe planificar estrategias y valorar resultados,

pero sobre todo, debe potenciarse la aparición de un sistema de valores en el seno del pequeño grupo acorde a los objetivos generales de la organización y a las necesidades de la población. El equipo de barrio es el pequeño grupo de referencia con la fuerza suficiente como para condicionar las actitudes y los comportamientos de cada uno de sus miembros. El sistema organizativo actual de los diferentes cuerpos policiales, hace difícil, sin embargo, la creación de estos equipos.

Sin embargo, conseguir esto no es fácil. Uno de los principales problemas en el proceso de motivación de los policías locales, es la ambigüedad de las metas que se espera que deben alcanzar. Se parte generalmente del mito de que el trabajo policial es impredecible, y de que por tanto la programación y planificación del mismo sólo puede alcanzar algunos aspectos marginales. Esto hace que el establecimiento de objetivos y el control del nivel que se alcanza de los mismos, no suele referirse a los fines de la función policial, sino a los instrumentos cuantificables utilizados. Así, el número de denuncias formuladas, de detenciones realizadas, o de comunicados tramitados, suele constituir en muchas policías locales el principal sistema para marcar objetivos y por tanto para controlar su nivel de ejecución.

Estos datos son útiles para justificar el trabajo realizado, o para proteger la organización de posibles acusaciones de inoperancia. Permiten objetivar el trabajo realizado y por tanto cuantificarlo, plasmarlo en gráficas, estadísticas y memorias. Se pueden analizar resultados, compararlos con los ejercicios anteriores e incluso valorar el peso relativo de cada tipo de actuaciones en el conjunto de actividad policial. Sin embargo, estos datos objetivos se refieren casi siempre a los medios utilizados para alcanzar un fin que sólo queda reflejado de manera indirecta.

La demanda social, y por tanto la **finalidad de la actuación policial, no se refiere, por ejemplo, al aumento de detenciones de ladrones de vehículos, sino a la disminución del robo de los mismos, ni el aumento de denuncias de tráfico es el deseo último de los que piden mayor seguridad en las vías públicas o espacios de paso de los peatones libres de vehículos estacionados en ellos.**

La **represión** es un instrumento más de los que puede disponer el policía, pero no un fin en sí mismo. Se pueden realizar actividades de disuasión, prevención, información, investigación etc. que, sin tener tampoco un carácter finalista, persiguen un mismo objetivo que la denuncia o la detención.

Los policías necesitan hoy actuar desde una **actitud altamente positiva de prevención** y participación de los problemas, de implicación personal en la resolución de todo tipo de conflictos y en la búsqueda de alternativas, en la movilización de recursos tanto públicos como privados para abordar esos problemas de manera global e interdisciplinaria. En definitiva, hablamos de pasar de una filosofía eminentemente reactiva a otra básicamente proactiva. Esto implica forzosamente la máxima implicación posible en el tejido social por parte de la policía, de toda la policía de hoy.

La seguridad, la calidad de vida, la resolución de problemas son cosa de la policía, pero también de los diferentes agentes sociales y en definitiva de todos nosotros.

Sin embargo, este concepto de **prevención situacional**, encuentra en la práctica, fuertes reticencias en el seno de los propios cuerpos policiales, acostumbrados a acudir al sistema penal y a trabajar desde una cierta lejanía de la colectividad en general. La policía en general, se mueve desde mediados de siglo, entre dos extremos que condicionan el estilo policial que se adopte en cada momento. El estricto cumplimiento de la ley y la aplicación discrecional de su profesionalidad ante los problemas concretos.

Los policías, al igual que otros agentes sociales, se enfrenta diariamente a problemas concretos para los que la simple aplicación de la ley no ofrece respuesta. Esto es muy frecuente en esa tenue frontera que delimita el ámbito de lo privado y lo público. Las discusiones entre vecinos, los malos tratos en el seno de la familia, la indigencia, los atentados al medio ambiente, el fraude, el mundo del comercio y del consumo, la industria, el transporte, etc. Son campos en los que el policia recibe una creciente demanda social y para los que el sistema penal sólo es útil a partir de determinado nivel.

Uno de los elementos más característicos de las organizaciones policiales modernas, es sin duda la necesidad, de que la policia esté fuertemente implicada en la colectividad. Esta implicación comporta la integración plena en el tejido social y por tanto la máxima relación con diferentes entidades sociales. Es importante pues analizar, desde diversas perspectivas, el papel de la policía en relación a estas entidades sociales.

Puede tratarse de asociaciones, instituciones, o profesionales de todo tipo, siempre que su marco de actuación confluya en la misma problemática social en la que trabaja la policia, y sin embargo los policías suelen ser reacios a que esa relación trascienda la mera colaboración.

En general se acepta, casi sin discusiones, que la eficacia de la policía depende en gran parte de la **colaboración ciudadana**. Se pide esa colaboración a los ciudadanos para que denuncien los delitos, para que aporten la información que conozcan, o para que ayuden a la policía en sus investigaciones. En la experiencia policial de los últimos años podemos encontrar muchos ejemplos de sistemas diferentes de colaboración ciudadana con la policía. Así podemos encontrar desde los programas de alerta ciudadana, en los que ciudadanos voluntarios ayudan a la policía, hasta sistemas de autoprotección supervisados por la policía. En todos estos casos sin embargo, la filosofía dominante es la del ciudadano colaborador de la policía. La policía es, desde esta perspectiva, la organización que debe recibir la colaboración de la sociedad para poder ayudar desde sus conocimientos y atribuciones a esa misma sociedad.

Sin embargo hoy, esta concepción del ciudadano colaborador está ampliamente superada. En las sociedades modernas **la policía trabaja cada vez más, de manera interdisciplinaria**, con múltiples agentes sociales que intervienen de alguna manera en el tema de la seguridad. La filosofía inherente a la policía comunitaria o de proximidad, por ejemplo, es que la policía por sí sola no puede solucionar ninguno de los grandes problemas sociales en los que interviene. Drogas, medio ambiente, violencia doméstica, delitos económicos, son algunos de los temas en los que la actuación policial es sólo una parte de la solución, y muchas veces la menos decisiva.

Las diferentes entidades sociales, tanto si son asociaciones, como instituciones o bien profesionales de todo tipo, así como los ciudadanos en general, no son hoy para la policía una mera fuente de información o unos colaboradores potenciales. Son en sí mismos una parte trascendental para poder abordar eficazmente los diferentes problemas sociales. Son una parte integral del sistema de seguridad de las sociedades actuales. Por ello la interdisciplinaria de la policía y la plena interrelación con el resto del tejido social son absolutamente imprescindibles.

Este trabajo interdisciplinario va más allá de la tradicional derivación de temas de unos servicios a otros, o de los contactos periódicos con las asociaciones vecinales. Se trata de diferentes servicios, de diferentes profesionales, de diferentes agentes sociales trabajando conjuntamente, interdisciplinariamente, para la resolución de un mismo problema desde una perspectiva globalizadora. Sólo desde una profunda actitud de mutua colaboración, de búsqueda en común de alternativas y soluciones, se puede abordar racionalmente un objetivo como puede ser la resolución de un problema social concreto, el mantenimiento de la seguridad ciudadana, o la mejora de la calidad de vida de la población.

Función policial:

Es evidente que cada uno debe ceñirse a aquellos temas de su propia competencia. El policía es ante todo una parte del aparato de control social formal de cualquier Estado, y por tanto su misión primordial es velar por el cumplimiento de la ley y la persecución del delito, pero no es este su único papel en las sociedades modernas. Hoy en la práctica se está configurando un nuevo rol para la policía. La sociedad actual ya no ve al policía únicamente como un profesional del control social, como la fuerza al servicio de la ley, sino además, como un potente modulador de conflictos, un factor de mediación e integración social.

Hoy se le pide al policía que sea un profesional de la seguridad, de la integración social, de la calidad de vida, pero sobre todo, se le pide que actúe de una forma determinada, que actúe con una actitud de auténtica implicación en los problemas en los que interviene. Lo más importante no es en qué materias interviene, sino de qué forma se hace esta intervención.

La población no se conforma con la confección de un informe o con la detención de un delincuente. No se conforma con una respuesta burocratizada, ni acepta que lo que para él en ese momento es un grave problema, para el policía sólo represente una anécdota o algo de escasa importancia y que por tanto actúe de manera rutinaria o desconsiderada. Hoy se pide a la Policía respuestas y soluciones concretas, un elevado nivel de conocimientos profesionales, una fuerte implicación en los temas, una actitud claramente positiva de mediación y de búsqueda de alternativas. Se pide en definitiva profesionalización .

La policía ante esta específica demanda social de actitud participativa al enfrentarse a su trabajo diario, progresivamente va saliendo de su tradicional aislamiento y entra a colaborar estrechamente con multitud de agentes sociales, incluso de carácter no público. De hecho la flexibilidad, al definir que agentes sociales deben movilizarse en cada tema, es una de las características de las policías actuales.

Aunque ilustrar todo lo anterior con algún caso concreto resulta en exceso simplificador, la casuística permite ejemplificar los planteamientos teóricos a partir de la realidad práctica en la que se manifiestan. Así, y aún a riesgo de simplificar, se presenta a continuación un caso que ilustra el cambio de estilo en la actuación de la policía que demanda la sociedad actual. De entre los múltiples ejemplos que podríamos tomar de actuaciones integradoras, citaré una que ilustra la diferencia entre el trabajo policial aislado y el que podríamos llamar integrador o interdisciplinario.

Caso:

En un barrio de una población de los alrededores de Barcelona se detectó por parte de la policía un aumento de la demanda ciudadana por motivos de inseguridad. Las quejas se centraban por parte de los vecinos en aspectos relacionados directa o indirectamente con una fuerte sensación de disminución de la seguridad ciudadana. Había sensación de aumento de los robos, del tráfico de drogas, de mayor suciedad en la calle, de venta ambulante irregular, niños sin escolarizar. En general la inseguridad percibida

en el barrio se asociaba al fuerte aumento (aumento real, por otra parte) de la inmigración magrebí en los últimos años en esa zona.

Ante este aumento de las quejas, de las llamadas a la central de radio de la Policía, se respondió con los sistemas policiales clásicos en estos casos: Mayor presencia policial en la zona, más rigor en el control de las documentaciones, aumento de las sanciones por infracciones administrativas, en definitiva una cierta saturación de la zona con **actividades policiales clásicas, es decir control, represión, presencia disuasión**. Sin embargo, transcurrido algún tiempo se pudo constatar que a pesar del paso del tiempo la situación apenas había variado. La sensación de inseguridad, y con ella las quejas de los vecinos, crecían inmediatamente en cuanto se retiraba el servicio intensivo de la Policía. Las quejas abarcaban desde aspectos concretos, como el sacrificio de corderos degollados en un solar público, hasta aspectos más indefinidos como miedo a pasar por determinadas zonas.

La inutilidad de la actuación policial clásica venía siendo advertida desde el inicio de la operación por el equipo de policía comunitaria asignado al barrio. Ellos habían propuesto desde antes de que el problema se agudizara una serie de medidas que no habían sido atendidas por sus mandos. Ante esta situación, se optó por retirar toda la presencia policial de la zona excepto el equipo de policía comunitaria de aquel barrio, autorizándoles a tomar las medidas que estimasen oportunas para solucionar el problema. Al poco tiempo las quejas habían cesado y el problema concreto desaparecido. Al estudiar las medidas tomadas por los policías del equipo de barrio, se pudo constatar que prácticamente todas ellas consistieron en potenciar y coordinar las actuaciones de diferentes departamentos e instituciones que de alguna manera ya trabajaban en el tema, pero de manera descoordinada entre sí. Así, por ejemplo, se estableció un sistema de cooperación con el líder religioso de la comunidad magrebi a través del cual se llegó al resto del colectivo; la asociación de vecinos organizó actividades y encuentros que facilitaron el conocimiento mutuo de unos y otros; a través del veterinario municipal se canalizó el sacrificio ritual de los corderos por el líder espiritual magrebí, pero en un matadero municipal; se escolarizó los niños magrebis desde el departamento de enseñanza; desde urbanismo se arregló el acceso a la zona para que pudieran entrar los camiones de recogida de basuras y desde el servicio correspondiente se estableció la instalación de contenedores de basura y su recogida diaria.

En definitiva se abordó global e interdisciplinariamente el problema.

Conclusiones:

La pregunta que surge de estas actividades es ¿qué departamento o profesional resolvió finalmente el conflicto? En realidad se hace difícil atribuir a uno cualquier de estos agentes sociales el mérito principal en la resolución del problema, pues todos ellos actuaron coordinadamente. De todas maneras hay algunas circunstancias que podemos destacar en relación a la actuación policial.

Al inicio de la intervención, en la zona había un problema policial claro de inseguridad, con demandas sociales de actuación policial. Se producían situaciones conflictivas e incluso conatos de enfrentamientos. La intervención policial de control y saturación de la zona sólo dió resultados aparentes y mientras se mantuvo la presión policial. Sin embargo, cuando la respuesta se hizo interdisciplinaria, incluso con métodos mayoritariamente no policiales, el problema policial desapareció. La orientación de la actuación policial hacia la resolución del problema de manera global, la interdisciplinariedad, y la actitud general de mediación por parte de los policías, se demostró mucho más eficaz que las respuestas de control y represión clásicas. Sin embargo, todavía son muchos los policías que ven como trabajo no policial todo aquello que no esté directamente relacionado con la aplicación de la legislación penal.

Sin embargo, la mediación es ya hoy uno de los instrumentos más útiles para la policía en la resolución de los conflictos privados. En algunos temas como violencia doméstica, grafitis, ausentismo escolar, problemas vecinales, consumo, y otros parecidos, son muy superiores en los cuerpos policiales modernos las actuaciones de arbitraje y de mediación que las meramente represivas. En este papel de mediación es fundamental una actitud determinada por parte de los policías, pero tanto o más importante es la participación plena de los diferentes agentes sociales implicados en el tema. No se puede mediar si no hay aceptación plena por parte de las partes en conflicto, y esa aceptación se potencia principalmente desde el propio tejido social.

Esto es también aplicable a otros ámbitos como es todo el campo de las penas alternativas a la prisión. Las experiencias de conciliación, de reparación del daño, de trabajo en beneficio de la comunidad, representan una concepción del sistema penal muy esperanzador, donde puede representar un gran papel la Policía. En estos programas, la policía es realmente eficaz cuando trabaja coordinada e interdisciplinariamente con jueces, educadores, psicólogos, asociaciones de todo

tipo, es decir con la parte del tejido social directamente implicada en el tema.

Es evidente que la sociedad pide a la Policía que sea eficaz en la captura de los delincuentes que han delinquido, o en la represión de los infractores que con sus actos afectan la calidad de vida de la población en general. Sin embargo, por muchos delincuentes que capture la policía, por muchos vehículos que retire la grúa, o por muchas denuncias que se realicen el ciudadano no se sentirá satisfecho si no ve disminuir el número de delitos y de infracciones. Para un ciudadano que no puede pasar por una acera porque está llena de vehículos mal estacionados lo importante no es saber cuantos coches retira allí la grúa, sino que la acera esté libre de coche. Que aumente el número de detenciones para él es algo puramente anecdótico, lo que de verdad desea es que no se produzcan delitos.

La Policía de hoy no puede limitarse a buscar la cooperación ciudadana, si no que deben potenciarse los espacios naturales de encuentro entre la policía y el resto de agentes sociales adecuado en cada caso. Esto implica pasar de una concepción de la Policía como mero factor de control y persecución del delito a otra en la que, además, se constituya en un factor más de **integración social**. En las sociedades modernas no basta con que el policía sea un representante del Estado, un agente de la autoridad, ni con que sea un buen defensor de la ley. Debe ser percibido, además de todo ello, como un factor de integración social, como un miembro más de la colectividad trabajando profesionalmente desde esa misma colectividad, codo con codo con jueces, asistentes sociales, educadores, asociaciones de vecinos, en definitiva con el resto del tejido social.

El cambio en las actitudes, así como el cambio en la cultura profesional que a veces ello conlleva, no es empeño fácil como seguramente la mayoría de mandos de Policía han podido comprobar.

Estas dificultades, sin embargo, se ven acrecentadas por no tener en cuenta aspectos que la teoría de las organizaciones hace ya mucho tiempo que ha destacado como necesarios para conseguir la implantación de un cambio organizativo de esta magnitud. La premisa básica es que si queremos conseguir profesionales motivados hemos de empezar por tratar a las policías como auténticos profesionales y dar a los grupos informales la atención que merecen como condicionantes de las actitudes de cada uno de sus miembros. No podemos olvidar que el trabajo diario de un Policía se desarrolla - en el seno de un grupo, formado con otros policías que actúan con sus mismos condicionantes. Aparentemente el policía trabaja solo en la vía pública, o a lo sumo con otro compañero con el que realiza su servicio en pareja. Sin embargo, esto no es enteramente cierto. La actividad concreta de cada día se realiza efectivamente solo o en pareja, pero la **presencia del grupo** se hace patente en casi todas las intervenciones que realiza un policía durante su servicio.

En todo grupo humano se produce una serie de **interacciones** que contribuyen a identificar un grupo. En el caso de la Policía estas interacciones son poderosísimas y constituyen la esencia del propio grupo. **Todo policía sigue en sus actuaciones unas pautas influidas por múltiples factores, pero muy especialmente por los diferentes patrones informales de comportamiento, que se hallan previamente establecidos en su grupo de referencia profesional el pequeño grupo.**

Los grupos de referencia son básicos en la formación y modificación de actitudes, pero mucho más en el de los comportamientos. La presión del grupo ejerce un control social sobre cada uno de sus miembros que supera ampliamente la influencia de la organización formal, los mandos o las normas. **Fenómenos como la corrupción, el estilo policial imperante o la motivación de los policías, no pueden abordarse seriamente si no se tiene en cuenta la fuerza de los grupos de referencia.**

Esta fuerza de la presión del grupo en el comportamiento individual y en las actitudes, es bien conocida por la **psicología organizacional**. A pesar de ello, en la Policía se ignora muchas veces este hecho. La formación profesional, los planes de desarrollo organizativo o las normas de funcionamiento, se planifican tradicionalmente de espaldas a esta realidad. Por ello uno de los conceptos más novedosos en las policías más avanzadas es precisamente el **de trabajo en equipos**.

En la mayoría de las policías actuales de nuestro país esta **compatibilidad entre los objetivos informales y el sistema de valores imperante en cada pequeño grupo y las generales de la organización** presenta algunas dificultades. La orientación predominantemente burocrática y legalista de muchas organizaciones policiales, hacen que la normativa y las instrucciones generales no resuelvan los problemas concretos que el policía encuentra en la calle en su servicio diario. En esos casos el grupo desarrolla sus propios modelos de comportamiento y respuesta al margen de la estructura formal. Conocer esos modelos informales, reconducirlos abiertamente mediante la participación del propio grupo, y asumirlos de manera contingente a la realidad de ese turno, barrio o tipo de servicio, evitará la existencia de comportamientos incompatibles con los objetivos de la organización o incluso de la ley.

No es prohibiendo la corrupción como evitaremos que aparezcan conductas corruptas, sino estableciendo mecanismos claros y eficaces de control y sobre todo, haciendo que esas conductas sean incompatibles con el sistema de valores del grupo. Ningún policía usa por mucho tiempo más fuerza de la debida, acepta gratificaciones, o falsea sus informes si ese comportamiento no está aceptado, o al menos tolerado, en el seno del pequeño grupo.

Al hablar de sistema de valores, incidimos en uno de los aspectos más importantes de la policía: la cultura profesional. La búsqueda de estrategias de motivación y de enriquecimiento del puesto de trabajo, sean una necesidad inaplazable en la sociedad actual, para la propia supervivencia profesional de las organizaciones policiales como algo más - que un simple conjunto de personas uniformadas.

Los cambios estructurales en las Policías, las modificaciones de los organigramas, los circuitos administrativos o las normas de actuación, pueden contribuir a la mejora organizacional y la eficiencia. Sin embargo, la consecución de un nuevo estilo policial, de una actitud realmente profesional y de servicio en todo y cada uno de los policías, de una mejora real en la calidad del servicio prestado, solo puede conseguirse a través de los recursos humanos de la organización.

Así pues, conseguir una Policía acorde a las nuevas exigencias de nuestra sociedad, implica que los procesos de formación, de trabajo en equipo, de participación y comunicación, y sobre todo, los mecanismos de motivación, deben ser objeto de atención especial. Las nuevas organizaciones de Policía requieren un profundo cambio de cultura profesional que difícilmente se podrá conseguir si no se implican en el mismo la mayoría de los policías. Pretender cambiar la Policía sin contar con los propios policías es garantía de fracaso. La Policía que nuestra sociedad está demandando, pasa precisamente por una actitud profesional que es responsabilidad de todos los policías tanto mandos, como agentes de base. Conseguir esa Policía es nuestro reto y nuestra responsabilidad.

