

LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LAS DINÁMICAS LOCALES¹

Juan Carlos Ruiz Vásquez*

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la relación entre la seguridad ciudadana, los gobiernos locales y los ciudadanos. Utilizando una aproximación comparada, el autor pone en duda algunos mitos atávicos sobre las políticas locales de seguridad ciudadana y describe también las experiencias más productivas en cuestiones de seguridad local. Este estudio está dividido en dos partes. La primera, reevalúa creencias comunes acerca de los beneficios de la descentralización y la participación comunitaria para mejorar la seguridad local. En la segunda, el autor describe las políticas más eficientes de seguridad que se caracterizan por tres elementos: 1. Evaluación y diagnóstico rigurosos; 2. Asociación y 3. Policía comunitaria. Sin embargo, la adopción de estas estrategias parece estar en un estadio de implementación rudimentario y no está basada en evaluaciones empíricas.

Palabras clave: seguridad ciudadana, seguridad local, policía, policía comunitaria, fuerzas de policía.

Recibido: 14/10/2005
Evaluación por externo: 21/11/2005
Evaluación por interno: 10/11/2005

1 Algunas de las ideas aquí expresadas fueron expuestas en el II Seminario Internacional Política Pública de seguridad ciudadana. Todos por la seguridad. Organizado por FLACSO Ecuador en Guayaquil, marzo 16 y 17 de 2005. La ponencia tuvo por nombre: "La seguridad y las dinámicas locales". Igualmente los apartes finales de este artículo fueron presentados en el 45th Anniversary Biennial International Conference of the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society organizado por IUS en Chicago del 21 al 23 de octubre de 2005. El documento presentado tenía por título "Citizen Security in Latin America: at the Crossroads Between Authoritarianism and Community Participation".

* El autor adelanta un doctorado en Política en la Universidad de Oxford (Inglaterra) en donde investiga temas relacionados con la seguridad ciudadana y la policía. Es profesor principal de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario en Bogotá, donde participa en el Grupo de Investigación CEPI (Centro de Estudios Políticos e Internacionales. juan.ruizvasquez@politics.ox.ac.uk)

Abstract

The purpose of this article is to analyze the relationship between citizen safety, local governments and ordinary citizens. Using a comparative approach, the author explores some atavistic myths about local policies of citizen security. He describes also the most productive experiences in local security. This study is divided into two parts. Firstly, it re-evaluates common assumption about the benefits of the decentralization and community participation to improve local security. Secondly, the author puts forward the most efficient local policies in security, characterized by three elements: 1. Rigorous diagnosis and evaluation, 2. Partnership and 3. Community policing. However the adoption of those strategies seems to be in a rudimentary level of implementation and they are not based on empirical evaluations.

Key words: *citizen security, safety of citizens, local security, police, community policing, police forces.*

INTRODUCCIÓN

La policía en el mundo se debate entre dos posiciones. Una que le llama a acercarse más a las comunidades para prevenir el delito, y otra, que le exige mantener niveles importantes de represión con acciones punitivas que no siempre son de buen recibo entre los habitantes. Aunque ambas posiciones no parecen incompatibles a primera vista, la cultura organizacional policial ha llevado a diferenciar ambos polos. La policía comunitaria o de proximidad es asociada con una policía “blanda”, mientras que las acciones de vigilancia tradicionales son interpretadas como una policía “dura”. La primera tiene dificultades en ser aceptada por la organización policial como una labor real y efectiva en la reducción del delito. Desde los niveles de mando hasta los niveles operativos de la policía se tiene un gran escepticismo frente a la intervención comunitaria.

Los detractores de la seguridad local y la policía comunitaria sostienen que esta es una moda pasajera que no necesariamente tiene efectos reales en el combate a la criminalidad. Aquellos que la defienden señalan que cada territorio o comunidad tiene sus problemas particulares de seguridad al tiempo que la policía debe mejorar su imagen y su relación con cada sector resolviendo sus problemas concretos.

Lamentablemente, la adopción de políticas de seguridad local se ha confundido con mayor descentralización y participación de la comunidad. Sin embargo, antes que hacer más efectivas y eficientes estas políticas, una descentralización y una participación mal entendidas han llevado en algunas ocasiones a una gran confusión de responsabilidades entre niveles de gobierno y a un aletargamiento en la toma de decisiones e implementación de las políticas de seguridad ciudadana para cada región. No obstante, las experiencias más productivas en seguridad local coinciden en establecer un diagnóstico serio de los problemas de seguridad de cada sector tras lo cual se suscriben contratos de compromiso entre diferentes niveles del Estado con los actores locales para proponer e implementar soluciones. Por su parte, la policía ha adoptado el modelo de policía comunitaria para acompañar esta contractualización y asociación. Sin embargo, a falta de una evaluación fiable y rigurosa, la policía comunitaria parece ser un experimento inocuo en resultados reales; mejor percibido desde un punto de vista retórico y rodeado por un halo de escepticismo por parte de la misma organización policial.

Este artículo pretende analizar de manera comparada las políticas de seguridad ciudadana vistas desde lo local y el rol que juega la policía en su concepción y hechura. Con una mirada internacional se pretende mostrar que la concepción local de la seguridad ciudadana se encuentra en un estadio rudimentario de prueba y error que no ha permitido una implementación cabal y exitosa. En primer lugar, se desmitifica la descentralización administrativa y la participación comunitaria como medios expeditos para moldear estas políticas locales. En segundo lugar, se analizan las características comunes que contienen las políticas locales de seguridad en diferentes países, evaluando sus alcances, posibilidades, logros y desaciertos.

EL TELÓN DE FONDO DE LA SEGURIDAD LOCAL

Una adaptación a la redefinición del rol del Estado

Durante las últimas dos décadas, ha existido una tendencia creciente en términos de seguridad ciudadana a atender las necesidades particulares de las regiones, las localidades o los municipios. La territorialización de las políticas públicas en materia de seguridad ha cobrado un auge inusitado al ir de la mano con las políticas de descentralización administrativa y autonomía de lo local que se han generalizado en varios países del mundo, incluso aquellos con gobiernos

centralistas de vieja data. La elección por sufragio universal de los mandatarios locales y las nuevas responsabilidades acordadas a los entes municipales o territoriales han transformado el carácter de las políticas de seguridad ciudadana.

Al mismo tiempo, el movimiento de globalización cuestionó el poder central y su monopolio sobre los temas de seguridad ciudadana en favor de una mayor autonomía de lo local y la consecuente emergencia de un movimiento de “localización” de la seguridad. En otras palabras, retomando a François Dieu: “(hubo) una inserción en el tejido local de la acción pública en materia de prevención y respuesta a la inseguridad. En cierta medida, este entendimiento entre el Estado y las colectividades locales se ha traducido, por sus orígenes y su contenido, en el paso de un Estado emprendedor a un Estado coordinador, de un Estado ligado a un rol monopolístico a un Estado federador de iniciativas”².

La policía debió cambiar para ajustarse al modelo neoliberal y la desregulación estatal a mediados de los años 1980. En el fondo, sobrevino un problema de gobernabilidad cuando el Estado, al intervenir menos, dejó desprotegidos a sectores vulnerables de la sociedad. La reducción del Estado y su presupuesto trajo una doble consecuencia. Por un lado, los sectores más desprotegidos fueron más proclives a incurrir en delitos o cuando menos incivildades. Por otro lado, la policía debió ser más eficiente con menos recursos. Por ello, acercarse a la comunidad se convirtió en un medio propicio para paliar el descontento y obtener la colaboración de la comunidad en la lucha contra la delincuencia, aligerando en algo el peso de toda la responsabilidad en la materia. Las policías en el mundo fueron modernizadas para cumplir más eficientemente su rol de protección de una ciudadanía más vulnerable por la desaparición del Estado benefactor. Como lo sostiene Curtis, la policía basada en la comunidad no fue implementada como un compromiso con el ciudadano utilizando los mecanismos de participación, sino como un compromiso ideológico de reducción del tamaño del Estado³.

2 Dieu, François. “Les Expériences Françaises de Police de Proximité”, en *Desafíos*, No. 12, primer semestre de 2005, (traducción libre del francés) pág. 39.

3 Curtis A. Clarke, “Between a rock and a hard place: RCMP organizational change”, en: Haberfeld, Maria (editor). *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited, 2002.

Para poder alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad en épocas de ajustes presupuestales y reorganización del Estado, los gobiernos han debido transformar sus políticas de seguridad ciudadana haciendo participar más activamente a los ciudadanos en la toma de decisiones e implementación para ganar en legitimidad y aceptación y delegar en algo las labores propias de la policía. En el fondo existe un problema de gobernabilidad cuando los Estados pierden el monopolio de la violencia y ven crecer, de manera incontrolada, todo tipo de violencias aparejadas que se reflejan en el desbordamiento de la criminalidad con incalculables costos económicos. Según Tulchin y Fagan este costo de la criminalidad para América Latina, por ejemplo, puede ser del orden de 14.25 del PIB⁴. El Estado pierde entonces legitimidad al no poder preservar la vida y los bienes de sus ciudadanos. En ocasiones, el mismo Estado es fuente de violencia cuando responde a la criminalidad utilizando una fuerza excesiva que lo hace ver ineficiente y antidemocrático. Los sectores más desfavorecidos de la sociedad resultan ser los más vulnerables ya que no poseen los recursos para contratar su propia seguridad.

Para salvar en parte las consecuencias de ingobernabilidad que produjo la reducción del Estado, las políticas de seguridad buscaron acercar a la policía a las necesidades locales en procura de apoyo de las comunidades. Lamentablemente desde entonces se ha tendido a confundir el éxito de las políticas locales de seguridad con la descentralización y la participación comunitaria. Se piensa que unos niveles aceptables de seguridad pueden ser alcanzados si existe, por un lado, una delegación de funciones en cabeza de las autoridades locales; y, por el otro, si la comunidad participa activamente en la concepción y puesta en marcha de las políticas de seguridad. Sin dudar en las bondades de la descentralización y la participación, estamos frente a un discurso que se ha vendido durante las dos últimas décadas como una nueva forma de gestión eficiente que en el caso de la seguridad no ha mostrado necesariamente las virtudes que se le endilgan.

4 Tulchin, Joseph y Graig Fagan. "Introducción. perfil actual de la seguridad ciudadana e impacto en la gobernabilidad democrática. Aporte desde Latinoamérica", En *Nueva sociedad* (separatas), Caracas, 2003, págs. 13-29.

Los vicios descentralizadores de la seguridad ciudadana

La dimensión local de la seguridad no necesariamente va ligada con la descentralización creciente tanto de las políticas públicas en la materia como de las mismas fuerzas del orden. La descentralización, por sí misma, no contribuye a la adopción de mejores políticas locales de seguridad. En muchas ocasiones se confunde la descentralización política con una desconcentración organizacional de la policía. Como su nombre lo indica, lo local en términos de seguridad tiene que ver más bien con unidades bien delimitadas; es decir, un reordenamiento organizacional de la acción policial para que actúe de manera más efectiva en sectores mejor delimitados.

Aunque siempre se han señalado las virtudes de la descentralización administrativa por ser una gestión más cercana que responde a las necesidades de los habitantes de un territorio determinado, estos procesos descentralizadores en los temas de seguridad parecen haber traído más problemas que soluciones. En primer lugar, se ha dado la superposición de poderes en los temas de policía. Son muchos los niveles que están involucrados en la toma de decisiones de las políticas de seguridad. En segundo lugar, se presentan traslajos entre las funciones de policías de diferentes niveles (nacional o municipal, por ejemplo). Surgen entonces varias preguntas: ¿Quién debe decidir en estos temas? ¿Un Ministerio del Interior? ¿El Gobierno Nacional? ¿Los mandatarios locales? ¿Los comandantes de policía? El desorden y la confusión puede ser la primera consecuencia de esta superposición de niveles, responsabilidades y funciones.

Por ejemplo, en Francia la existencia de policías diferentes según el nivel de descentralización ha abierto el debate público sobre quién debe decidir e implementar las políticas en seguridad. Los choques institucionales entre los Prefectos —representantes del poder central en los departamentos— y los Consejos Departamentales —aquellos “elegidos” en estos mismos departamentos que representan el poder en la región— han traído como consecuencia una superposición de decisiones en materia de seguridad. A lo anterior se suman los alcaldes que han querido igualmente poder terciar en la disputa sobre los temas de seguridad en sus ciudades. También se presenta otro tipo de choques entre diferentes ministerios al punto que el gobierno francés viene desarrollando desde el año 2000 una vasta campaña de asocio de sus entes (“interministerialidad”), para darle coherencia a sus políticas de seguridad entre muchas otras materias. Adicionalmente existen dos clases de policía, la gendarmería, de corte militar y responsable de lo

rural, y la policía nacional, netamente civil, encargada de las ciudades. Toda esta maraña intrincada en la hechura e implementación de las políticas de seguridad lleva en el peor de los casos a un corto circuito institucional o al marasmo frente a ciertos temas, en el mejor de ellos⁵.

En otros países como Estados Unidos, con un sistema de gobierno federal y más de 15.000 entidades policiales de diferente nivel en todos sus estados, precintos, municipalidades o condados; un cuerpo policial más descentralizado o más autónomo ha sido siempre un reflejo natural de las necesidades federales de su sistema político. Este tipo de organización policial autónomo no es extraño a la división política y administrativa existente. Igualmente en Canadá, el régimen provincial, con gobiernos de gran autonomía, ha superpuesto niveles policiales diferentes que no guardan necesariamente relación con la mítica Real Montada del Canadá. Por ejemplo, en la provincia de Québec en Canadá, la Sureté du Québec se encarga de las políticas de seguridad y la Policía Montada del Canadá en algunas ocasiones sólo juega un rol secundario y simbólico casi como atracción turística⁶.

Sin embargo, en estos países con una autonomía inveterada de sus policías, se ha dado en el transcurso de la última década la necesidad de desconcentrar organizacionalmente la labor policial. Por ello se han redistribuido funciones en porciones de territorio igualmente reorganizadas y asibles a la labor de la policía. En esa medida, se ha buscado que la policía atienda zonas más pequeñas con una mayor oportunidad de contacto con los ciudadanos⁷. Japón, por ejemplo, con la creación de los Koban fue pionera en esta reorganización que busca atender porciones pequeñas de la población con un número de uniformados claramente enfocados a preservar de cerca y sin distractores la seguridad en dicho sector.

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

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

7 Véase la experiencia de Chicago con el recorte territorial en los llamados "beats".

Como corolario de la descentralización administrativa, se señala que la seguridad ciudadana debe ser dirigida exclusivamente por las autoridades locales como los alcaldes. Se ha creído erróneamente que la descentralización del Estado es por sí misma ineluctable y sinónimo de eficiencia. Sin embargo, en temas de policía, en los sistemas no federados, la atomización y dispersión de la policía no resulta una organización natural. Tampoco es clara su financiación y su independencia frente a las adscripciones políticas.

Lamentablemente, la relación estrecha entre actores políticos y las fuerzas de policía ha resultado en muchos casos fatal. Baste citar la politización de las policías municipales en Francia nombradas según adscripción política por los alcaldes, sin reparos muchas veces en antecedentes penales. La policía municipal francesa ha mantenido un rol secundario frente al protagonismo de las otras dos clases de policía (nacional y gendarmería). Sus responsabilidades son precarias, además de mal entrenadas y poco motivadas. Dentro de la cultura policial, esta institución municipal es considerada una policía de segunda clase, poco trascendente y nada profesional. En Estados Unidos, el famoso caso de los activistas de derechos civiles asesinados en Mississippi en 1962 mostró un contubernio criminal entre los implicados, la policía de la región, el Ku Kux Klan y las autoridades locales. En Colombia, la policía, durante décadas, no pudo perder el estigma de la politización y manipulación por parte de los dos partidos tradicionales y su involucramiento en los hechos luctuosos de la llamada Violencia de mediados del siglo XX de la mano de los alcaldes nombrados por los gobiernos de turno que reprimían violentamente a los contradictores políticos.

No obstante, es reiterativa la solicitud de alcaldes y algunos estudios por dar el mando directo de toda la policía y la seguridad ciudadana a las autoridades locales. Por ejemplo, una propuesta de reforma de la policía colombiana para acabar con sus males endémicos proponía un vuelco institucional con la creación de policías municipales y la subordinación de la policía a los alcaldes elegidos popularmente con una fiscalización importante de los concejos municipales también elegidos. Decía la propuesta que mientras la policía municipal se encargaría de combatir el crimen común, vigilar y patrullar o controlar el tráfico automotor; la Policía Nacional se enfocaría a combatir el tráfico de drogas, la extorsión y el secuestro⁸. Esta propuesta en particular

8 La propuesta fue realizada por la Fundación Seguridad y Democracia en Bogotá en el 2003. Este tipo de propuestas, a veces apresuradas y poco investigadas buscan aprovechar ciertas

no tuvo mayor eco pero refleja claramente la tendencia según la cual se confunde la modernización de la policía con su descentralización. Adicionalmente, un país en donde los poderes locales en los municipios se deben en no pocas ocasiones a grupos armados ilegales como paramilitares o guerrilla ya sea por adscripción o por intimidación, convertiría a la policía en una suerte de guardia pretoriana al servicio de intereses políticos regionales.

El prurito de la participación ciudadana

Por ocasiones se cree que lo local es sinónimo de la participación directa de la comunidad en la hechura e implementación de políticas públicas de seguridad. Como dice un experto

Reunir a la gente alrededor de un tema es algo sencillo. La dificultad comienza cuando se necesita dirigir las discusiones de tal manera que un marco de acción sea esbozado. (...) El tema de la seguridad es tomado en cuenta en el contacto de las autoridades con los habitantes pero finalmente se renuncia a construir con ellos un plan específico de intercambio y colaboración⁹.

Generalmente, se parte de un supuesto que puede ser falso en la medida en que se toma la participación comunitaria como un mecanismo positivo *per se* de control social. No se define cabalmente la comunidad ni resulta claro el rol que debe jugar ésta en la prevención. La comunidad se convierte en una suerte de zona maniquea donde lo que le es extraño es considerado “malo”, “dañino” o “nocivo” y debe ser combatido. De ahí se desprenden dos comportamientos perversos. Por un lado, la comunidad, toma en sus manos las labores propias de la policía e imparte justicia expeditiva. Los linchamientos de presuntos violadores en Perú o Guatemala por parte de pueblos enteros muestran la deformación de lo comunitario frente a la seguridad. Incluso, las mismas fuerzas de seguridad, oficialmente instituidas, pueden ser presa de linchamientos como sucedió con el asesinato de policías judiciales por parte de los habitantes de una barriada de Ciudad de

coyunturas mediáticas para influir en posibles reformas o agendas públicas. Aunque resulta difícil consultar hoy en día esta propuesta, véase en “Propuesta de Reforma a la Policía de Colombia”, <http://www.seguridadydemocracia.org/documentosocacionales/PropuestadeReformaalaPolic%C3%Ada.pdf>. Documento consultado el 16/04/2005

9 Donzelot, Jacques y Anne Wyvekens, “Community Policing et Restauration du Lien Social. Politiques Locales de Sécurité aux Etats-Unis et en France”. En *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50, cuarto trimestre de 2002,,(traducción libre del francés) págs. 58 y 59.

México en el 2004. La comunidad que busca su seguridad de manera directa se convierte entonces en fuente de inseguridad y se desborda completamente en sus derechos y prerrogativas¹⁰.

En segundo lugar, la comunidad en su afán de vigilancia se arroga derechos que no le corresponden como limitar el acceso al espacio público o proscribir personas de ciertas zonas por su condición social o étnica. En algunos sectores, los comerciantes organizan vigilantes privados improvisados que pueden llegar a limitar la libre circulación de alguna persona en una calle por su aspecto físico o su vestir. Las asociaciones llegan a uniformarse y a establecer escuadrones armados que terminan abusando de su poder en aras de una supuesta seguridad de la comunidad. En Colombia, los llamados paramilitares fueron legalizados inicialmente bajo las Convivir, supuestas empresas de vigilancia privada, que se fueron deformando en escuadrones de la muerte y punta de lanza de traficantes de drogas y latifundistas que buscaban defender sus intereses frente a los ataques de la guerrilla de izquierda¹¹.

La participación comunitaria no necesariamente ha traído buenos resultados en la concepción de las políticas de seguridad ciudadana. Como lo señala Fruhling:

En el caso latinoamericano la experiencia es que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del actuar policial y que los ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que los afectan¹².

En efecto, las políticas locales de seguridad buscan asociar generalmente diferentes partes de la vida en comunidad. Esta asociación no consiste simplemente en invitar a los vecinos de barrio a participar en encuentros con las autoridades del sector. En este tipo de encuentros la relación es bastante vertical llevando a que los ciudadanos expongan sus quejas y las autoridades, especialmente la policía, respondan.

10 Dammert, Lucía. "Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades", en *Desafíos*, No. 13, segundo semestre 2005.

11 Romero, Mauricio. *Autodefensas y paramilitares*, Bogotá, Editorial Planeta, 2004.

12 Frühling, Hugo. "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es el impacto?", *Serie Documentos*, Santiago de Chile, Universidad de Chile- Instituto de Asuntos Públicos- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), mayo del 2003.

En este sentido, puede uno preguntarse si lo local se puede considerar un actor de la seguridad o debe ser simplemente una arena donde se producen e implementan las políticas de seguridad. La creación de las policías comunitarias o el recorte de los territorios para una mejor gestión policial son solo dos aspectos de un debate más profundo que encierra la seguridad ciudadana frente a lo local.

La verdadera seguridad local

¿Si lo local no pasa ni por la descentralización ni por la participación comunitaria, entonces cómo se ha definido la seguridad desde lo local?

Tres elementos se conjugan generalmente en la perspectiva local de la seguridad, a saber: 1. Diagnóstico serio; 2. Contractualización y 3. Adopción de la policía comunitaria. A continuación se desarrollan estos tres puntos.

Un diagnóstico serio ligado a las necesidades de cada sector

Para poder concebir e implantar políticas que se adapten a las necesidades de cada sector y localidad resulta necesario establecer un diagnóstico fiable de los problemas de seguridad más acuciantes. Esto que parece de Perogrullo generalmente no se realiza. Se pierde así una oportunidad de oro de interpretar las necesidades de los lugareños y analizar los factores que disparan los índices delincuenciales de cada sector.

Resulta paradójico que al concebirse una política de seguridad adaptada a cada lugar, no se establezca un diagnóstico que igualmente interprete las necesidades de estos sectores. La intervención de la policía en la localidad contempla inicialmente reuniones con los vecinos que resultan por momentos poco productivas. En el mejor de los casos, estas reuniones proveen un listado de quejas de la comunidad y reflejan cierta animosidad hacia la policía. En el peor, estas reuniones son simplemente preventivas e invitan a los vecinos a repetir gestos que permitan frenar el delito (por ejemplo, instalación de alarmas, pronta denuncia, actitud alerta, etc.)¹³. De ningún modo se logra construir un

13 En la ciudad de Bogotá, una reciente publicación muy descriptiva de estos procesos señalaba que la creación de los Frentes de Seguridad Local (FSL) eran organizaciones donde la policía asesoraba a la comunidad para “contrarrestar y prevenir los problemas de

diagnóstico riguroso de la situación de cada sector. La policía basa su labor entonces en percepciones e intuiciones.

Uno de los primeros problemas de medición tiene que ver con el bajo nivel de denuncia de la delincuencia. Otro problema tiene que ver con la percepción de inseguridad que resulta en muchas ocasiones más fuerte que los mismos índices de crimen. Esta percepción está íntimamente ligada al marco de vida y las condiciones sociales de cada sector. Las incesantes transgresiones, incivildades o comportamientos antisociales envenenan la vida social de los barrios. Por ello resulta imprescindible establecer con rigor los elementos que empujan a la delincuencia y promueven esos sentimientos de inseguridad¹⁴.

Diferentes ciudades en el mundo han instalado en los últimos años observatorios sobre la seguridad que se basan en estadísticas oficiales urbanas que no contemplan la subdenuncia (*under reporting*) ni logran precisar en territorios más definidos lo que está sucediendo barrio por barrio, calle por calle. Tampoco logran medir la percepción psicológica de inseguridad en cada sector. En muchas ocasiones estos observatorios no concitan a diferentes actores de la ciudad ni intercambian información con otras instituciones del territorio. Por ejemplo, no hay relación con el sector educativo para analizar el ausentismo escolar y su incidencia en los delitos cometidos por menores. Tampoco es posible diagnosticar la degradación del transporte público y su relación con los robos en el mismo.

Por el contrario, varios países han institucionalizado diagnósticos serios, localidad por localidad. Generalmente en la etapa inicial se recurre a empresas consultoras o encuestadoras especialistas en estudios de mercado o medición de tendencias de opinión. Este fue el caso de las localidades en Francia cuando instauraron desde 1997 los Contratos Locales de Seguridad (CLS)¹⁵ que se preparan con base en una consultoría preliminar que establece un diagnóstico científico (grupos focales, entrevistas, sondeos, encuestas). De esta forma se envían

inseguridad en la ciudad mediante la integración de vecinos con la ayuda de alarmas y redes de comunicación". Martin, Gerard y Miguel Ceballos. Bogotá: *Anatomía de una transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2004, pág. 376.

- 14 ENA, "La Sécurité, un Bien Public: une Démarche Partagée en Europe", *Séminaire de Questions Sociales*, Promotion Averroes, 1998-2000.
- 15 La ciudad de Bogotá copió en agosto de 2005 del modelo francés los Contratos y los ha denominado Pactos Locales de Seguridad.

cuestionarios a los ciudadanos y se realizan reuniones públicas en los barrios¹⁶. Las empresas consultoras en Francia que se han especializado en estos sondeos sectorizados de la seguridad, se han convertido en negocios altamente lucrativos dado que han sido llamados de manera recurrente para establecer estudios en ciudades, regiones, departamentos y cantones.

En la ciudad inglesa de Liverpool se han hecho grandes esfuerzos por mejorar las estadísticas estableciendo un mapeo con base en las llamadas a la policía. Se establece así una correlación entre los incidentes y los sectores donde son recurrentes¹⁷. Se realizan igualmente sondeos de opinión para medir el sentimiento de inseguridad o encuestas de victimización para poder determinar el grado de denuncia y las causas tanto de la no denuncia como la baja delación (como ejemplo se puede mencionar el *British Crime Survey* desde 1982).

En esta misma ciudad se han establecido protocolos de intercambio de información, por ejemplo, con las autoridades del transporte urbano. El *crime reduction and community safety strategy* de esta ciudad da prelación de sus indagaciones a la consulta sobre sentimientos de inseguridad de las poblaciones más vulnerables. Objetivos cuantificables son establecidos en función de las prioridades señaladas y los tipos de delincuencia¹⁸.

El *Crime Disorder Act* exige en Gran Bretaña que se establezcan auditorías en cada colectividad todos los tres años. Las auditorías son realizadas de manera científica con sondeos que permiten definir los problemas de delincuencia e inseguridad y el tratamiento posible. Una vez se producen las conclusiones de estas auditorías se evalúan en consultas ulteriores con los actores locales para saber su pertinencia y su relación con la realidad de cada circunscripción¹⁹.

16 Donzelot, *op. cit.*, pág. 57.

17 ENA, *op. cit.*, pág. 12.

18 Por ejemplo, en materia de la delincuencia juvenil el objetivo es reducirla en un 20 por ciento en un lapso de tres años. *Ibíd.*

19 Sizmur, Steve. "Ce qui Marche vu du Royaume-Uni", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 54, cuarto trimestre 2003, págs. 21-41.

Contractualización y responsabilidad compartida entre el Estado y la localidad

La asociación local por la seguridad es profunda y exige el compromiso de las partes directamente involucradas en cada localidad. En algunos países se llega a hablar de “coproducción” para afirmar que diferentes actores (*partners* o asociados) intervienen para mejorar los niveles de seguridad. Aunque se han creado distintos mecanismos de reunión de la policía con los ciudadanos (Comités, Frentes o Consejos) existe poca formación de los policías para resolver conflictos y de los vecinos para aportar soluciones más que reclamos y quejas. Adicionalmente, la colaboración con las entidades locales no es expedita por celos entre instituciones, protagonismo de los actores o la precaria desconcentración de funciones que aún subsiste en muchos países.

Sin embargo, hoy en día las localidades tienen una aproximación holística de la criminalidad. Se parte del principio de que se debe eliminar la compartimentación de las políticas de seguridad implicando primero el Estado central, los gobiernos locales, todas las entidades gubernamentales que prestan servicios, los comerciantes y los habitantes del sector.

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

En los Contratos Locales de Seguridad franceses (CLS), las entidades del Estado acuerdan mejoras mancomunadas, resultando extraño que participe directamente la ciudadanía²⁰. En Francia sólo son invitados a

20 Para una explicación sobre el modelo de Chicago y los *beat meeting* véase Ruiz Vázquez, Juan Carlos. “Policía exitosa, policía indolente. Nuevas tendencias en seguridad ciudadana”,

las reuniones aquellos vecinos que hayan demostrado un cierto liderazgo en la materia. Los Contratos Locales de Seguridad son la piedra angular de la política de seguridad, enfocando todos sus esfuerzos a promover acciones coordinadas entre autoridades y actores locales. En Estados Unidos, por el contrario, los ciudadanos que hubiesen llamado a poner una queja o a denunciar en el 311 son invitados al *beat meeting*²¹. La lógica es claramente diferente. En efecto, en Europa, la seguridad es una atribución tradicional del Estado que no ha sido puesta en duda o cuestionada hasta la fecha.

En Italia, este pilotaje del Estado central se puede ver en la firma de los Protocolos de entendimiento entre el Estado y las colectividades locales que no tratan sobre sesión de responsabilidades del Estado central a las colectividades pero más bien distribuyen competencias entre autoridades locales (prefecto y alcaldes). Por ejemplo las autoridades locales se encargan de las medidas de prevención mientras las autoridades del Estado central lo hacen de la represión. Existe una estricta repartición de competencias. El representante del Estado central preside el comité provincial de seguridad pública, ente encargado de concebir las políticas de seguridad. La municipalidad anima las políticas locales de prevención. El protocolo formaliza la cooperación entre el ente territorial y el Estado, creando un observatorio de la criminalidad que da cuenta en tiempo real de los delitos y su evolución y se convierte en un método de rendición de cuentas²².

Adicionalmente, sobre la base de este entendimiento interinstitucional se ha llevado a cabo una descentralización creciente invitando a grupos de ciudadanos a proponer los objetivos esenciales de la política de seguridad, pero nunca a implementarla. En Italia, por ejemplo, la tendencia más reciente es la multiplicación de “protocolos de entendimiento” entre el Estado y las comunas. Turín fue una de las ciudades precursoras en la materia con cerca de 70 protocolos que coordinan, hoy en día, las competencias de alcaldes y prefectos en materia de seguridad. Estos acuerdos establecen una repartición estricta de competencias entre las comunas y el Estado. Las primeras tienen a

en *Desafíos*, No. 9, segundo semestre de 2003, págs. 109-137. Algunos apartes de dicho artículo fueron retomados en esta nueva explicación. Sina, F. “Contrats locaux de sécurité. La montée en puissance de la prévention situationnelle”. En *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50, 2002, págs. 73-98.

21 No debe confundirse el número telefónico 911 para emergencias con el 311 para quejas.

22 ENA, *op. cit.*

cargo la rehabilitación de los barrios y la ayuda a las víctimas. La alcaldía, a su vez, busca la cooperación institucional y financiera involucrando a la Iglesia Católica líder en la vida asociativa de la ciudad. El protocolo de entendimiento, en su concepción italiana, prevé la creación de observatorios locales de seguridad que establecen diagnósticos compartidos muy útiles no sólo para la planeación de la seguridad en la comuna, sino como un instrumento de comunicación hacia la opinión pública²³.

No obstante, el modelo europeo de seguridad interna ha evidenciado varios defectos fundamentales que no han permitido su cabal funcionamiento, haciendo que los responsables de la seguridad dirijan su mirada hacia Estados Unidos para tomar como referente la estrategia de “tolerancia cero” de Nueva York. En Francia, los Contratos Locales de Seguridad muchas veces son firmados pero no son cumplidos. Estos Contratos quedan como una formalidad administrativa ya que la participación de la comunidad con sus vicisitudes, demandas e, incluso, su cooperación, son prácticamente inexistentes²⁴. Igualmente, a pesar de sus virtudes, los “protocolos de entendimiento” en Italia adolecen de la participación de actores gubernamentales esenciales como la Educación, la Justicia, la Región o la Provincia. La coproducción local está muy limitada a ciertos actores institucionales.

Los Contratos Locales de Seguridad no solo han quedado como letra muerta sino que puede tomar muchos años ver los resultados tangibles de las acciones institucionales concertadas. Estos contratos, especialmente en Francia, han intentado resolver en sus raíces un viejo problema para el cual el ciudadano del común le reclama una solución pronta. En efecto, en varias ciudades de Francia, algunos suburbios se han convertido en guetos en donde una población hacinada de origen magrebí pero de nacionalidad francesa, no ha podido contar con la posibilidad de integrarse al grueso de esta sociedad. Falta de oportunidades y presa de un rechazo en muchas ocasiones racista, los más jóvenes se han dedicado a la comisión de incivildades repetidas como un acto de protesta contra una sociedad y unas instituciones que

23 Ibidem.

24 El autor tuvo la oportunidad de asistir a la firma y negociación de un Contrato Local de Seguridad CLS en el centro de Francia. Los actores institucionales allí presentes concertaban algunos puntos y responsabilidades de mejora pero era evidente que el entusiasmo no estaba a la orden del día. Se veía el CLS como una obligación menor impuesta por el Estado central que no se compadecía con el cúmulo de responsabilidades diarias que desbordaban sus capacidades.

no le han abierto sus puertas de forma sincera. De ahí que todo aquello que represente la institucionalidad francesa es rechazado con violencia. Por ejemplo, aquellos funcionarios que llevan un uniforme son objeto de agresiones verbales y físicas (policías, bomberos, choferes de bus). Los comisariatos de Policía en los barrios llamados “sensibles” son embestidos por automóviles en llamas. En las grandes ciudades como Lyon, Marsella o Estrasburgo, los jóvenes marginados roban vehículos y luego los incendian en proximidad de sus vecindarios para después poder atacar a piedra los bomberos que intentan apagar el incendio y los policías que intervienen para guarecerlos. Por ejemplo, en Estrasburgo, en 1998, fueron incendiados en una sola noche más de 70 automóviles. Estos actos han generado una reacción de rechazo de algunos sectores de la sociedad francesa que agudiza la falta de integración social de estos jóvenes, generando un círculo vicioso que los Contratos Locales de Seguridad no han sabido dar respuesta y que ha sido capitalizada políticamente por la extrema derecha encarnada en el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen²⁵.

En apariencia más exitoso ha sido el modelo británico que puede considerarse una cabeza de puente entre el modelo americano y el europeo en materia de seguridad. Del modelo americano, los británicos han centrado su atención en “asegurar los lugares”, estrategia muy parecida a la premisa estadounidense de “zonas ocupadas” que busca generar una presencia activa institucional en los barrios. Igualmente, los británicos, con base en la ley *Crime and Disorder Act*, han creado las células *Anti-Social Behaviour Unit* (ASBU) que buscan contrarrestar las expresiones de incivilidad como lo hace el modelo neoyorkino de “tolerancia cero”²⁶.

Igualmente, los británicos comparten la idea estadounidense de que los ciudadanos deben tomar en sus manos la seguridad. De ahí la consolidación del programa de “autovigilancia del vecindario” con los *Neighbourhood Watches*. Existe un intercambio constante de información entre la policía y el sector privado de los comerciantes. Los encargados de la seguridad en los grandes almacenes están en contacto radial

25 El autor tuvo la oportunidad de acompañar un grupo de uniformados de la Policía Nacional francesa en rondas de vigilancia en la ciudad de St- Etienne en los barrios más sensibles y problemáticos.

26 Dieu, F. “La Police et le ‘miracle new yorkais’. Éléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)”. *Community policing et zero tolérance à New York. En finir avec les mythes*. Bajo la dirección de Frédéric Ocquetau. Paris, La Documentation Française, 2003.

permanente entre ellos y patrocinan un sistema exterior de cámaras controlado por la policía.

Del modelo europeo continental, Gran Bretaña ha seguido la pauta del *partnership* y descentralización con una participación creciente de actores privados como las cámaras de comercio y las asociaciones de comerciantes. La política de seguridad es concebida igualmente por las autoridades locales en cada circunscripción. La ley *Crime and Disorder Act* sobre la seguridad de las comunidades, promulgada en 1998, traslada y profundiza la cooperación entre los diferentes actores, públicos y privados, e incentiva la consulta a los organismos y asociaciones locales para establecer la estrategia local en materia de prevención de la delincuencia y los problemas sociales. La experiencia de la ciudad de Liverpool goza de reconocimiento por su inclusión de actores disímiles como las universidades, los bomberos o la policía de tráfico.

Quizás el modelo implementado en el Reino Unido ha resultado ser uno de los más completos dando una solución integral de prevención a los problemas de delincuencia. “Lo que funciona” (*What works*), como ha sido denominado este proceso, ha puesto en práctica un modelo que se ha popularizado bajo el nombre de “Lidiando con el crimen, lidiando con las causas del crimen” (*Tough on crime, tough on the causes of crime*). Como las respuestas tradicionales de combate al crimen como el encarcelamiento o la represión no habían logrado disminuir la delincuencia se adoptó la teoría de las oportunidades (RAT- *Routine Activity Theory*) según la cual existen unos factores del entorno de los individuos que los incitan a delinquir. Estos factores pueden ser diversos y competen a entes diferentes a la policía o al sistema judicial mejorar este entorno. Por ello, resultaba imprescindible un involucramiento creciente de diferentes agencias del Estado en los temas de seguridad cuando anteriormente no pensaban estar ligadas a estos problemas. De aquí surge una estrategia doble. Por un lado, se establece la “policía orientada a la resolución de problemas” (POP-*Problem-Oriented Policing*) para identificar los incidentes secuenciales que producen un problema de delincuencia determinado, analizar su naturaleza y poner en práctica acciones concretas para evitar su repetición. Lo fundamental es abandonar la perspectiva reactiva caso por caso²⁷.

Por otro lado, todo el diagnóstico que se encuentra en esta perspectiva de prevención situacional debe ser establecido en lo local gracias a una

27 Un buen resumen de “What Works” se puede encontrar en Sizmur, *op. cit.*, pág. 29.

asociación entre servicios del Estado (*partnership*). La sola estrategia situacional exige que se levante una definición de los factores que impulsan la delincuencia según las características de cada sector. Por ello, esta estrategia remite esencialmente a una política local, pero los datos obtenidos son utilizados por el *Home Office* para ser replicados en otras ciudades²⁸.

Según el reporte Morgan en Gran Bretaña, la política de seguridad debe hacer responsables a las colectividades locales, junto con la policía en los sectores de su jurisdicción. Esta política de seguridad debe basarse en una asociación de proximidad que adopte medidas de prevención situacional y social. Surgirá así la Asociación de Reducción del Crimen y el Desorden (*Crime and Disorder Reduction Partnership*) que tiene como competencia integrar la perspectiva de “resolución de problemas” y las acciones de prevención local²⁹. Específicamente, el artículo del *Crime and Disorder Act* señala que “la policía, las colectividades locales así como otros cuerpos administrativos deben considerar el conjunto de sus tareas comunes desde el punto de vista de la lucha contra la inseguridad y tomar todas la disposiciones en su poder para prevenir la delincuencia en su sector”³⁰.

El caso de la ciudad de Bradford es un buen ejemplo de la implementación del modelo británico en una ciudad que vivió en el 2001 violentos disturbios étnicos protagonizados por jóvenes asiáticos (de origen indio y paquistaní) como respuesta al ataque racista del Frente Nacional y el Partido Nacional Británico. La policía ha debido entonces actuar en una doble vía. Por un lado, la policía comunitaria adelanta campañas de reinserción de los jóvenes que han sido segregados por una parte de la población blanca. Se busca que la tolerancia aflore entre diferentes comunidades religiosas y étnicas gracias a la asociación de los actores locales. Sin embargo, por otro lado la policía reacciona rápidamente frente a actos de incivilidad y degradación. En ningún caso se permite que el desorden aflore. En definitiva esta forma de intervención no resulta incompatible con la aproximación comunitaria ya que la policía llama al orden al joven

28 El programa Ciudades Seguras (*Safer Cities*) se inició como una prueba piloto en 50 ciudades de Inglaterra y País de Gales para recavar datos que pudieran arrojar luces sobre los problemas locales, establecer estrategias nacionales de mejora económica y social de las urbes en general como respuesta a la delincuencia.

29 Tomado de Sizmur, *op. cit.*, págs. 28 y 29.

30 *Ibíd.*, pág. 30.

infractor y le da hasta dos oportunidades para que cese sus acciones disociadoras tras lo cual castiga sin reato³¹.

En resumen, tanto en Inglaterra como Francia o Italia la contractualización permite establecer dos tipos de estrategias preventivas. En primer lugar, la prevención social que busca aminorar las causas sociales o psicológicas que predisponen al individuo a cometer delitos. Se busca mejorar las condiciones de vida para evitar que un individuo delinca³². Por ejemplo, evitar la deserción escolar que está estrechamente ligada con la delincuencia juvenil o la toxicomanía. También se establecen programas de reinserción juvenil entre jóvenes claramente identificados. En Francia se idearon los “Chèques loisir” (Cheques de esparcimiento) y los proyectos Allouan e Itaca para la reinserción social de jóvenes magrebíes por medio de actividades lúdicas³³. En América Latina ha sucedido otro tanto en Brasil donde el programa “Viva Río”, bajo la batuta de organizaciones no gubernamentales, busca combatir la violencia y la exclusión social de los jóvenes de las Favelas por medio de academias de boxeo o música, por un lado, y capacitación en jardinería o políticas de desarme, por otro³⁴.

En segundo lugar, la llamada prevención situacional pretende mejorar el entorno que puede ser propicio para la comisión de delitos. En parte se busca disuadir el acto ilícito elevando la vigilancia o mejorando el entorno. Por ello se instalan cámaras de vigilancia;

31 Según un informe escrito por la profesora Jenny Pierce de la Universidad de Bradford, en el marco del programa de intercambio de policía comunitaria Medellín-Bradford “Construyendo paz y seguridad con comunidades pobres en situaciones complejas de violencia y conflicto”, financiado por el Consejo Británico en Bogotá, con la facilitación del departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford, la Universidad de Antioquia y el Instituto de Capacitación Popular en Medellín. Medellín, 28 de abril 2005.

32 Dammert hace una buena clasificación de estos niveles de prevención: “... (se) identifica tres niveles de intervención preventiva (primaria secundaria, terciaria), basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la forma de intervención ofrecida. La prevención primaria involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos. La prevención secundaria se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan ‘corregir’ o ‘rectificar’ personas y/o situaciones problemáticas. Finalmente, la prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación”. Dammert, *op. cit.*

33 ENA, *op. cit.*

34 Dammert, *op. cit.*

barreras engrasadas en los antejardines de las casas para evitar las escaladas de los ladrones; poda de arbustos donde se puedan esconder traficantes de drogas o prostitutas, entre otros. Entre ambos tipos de prevención —situacional y social— se da un vínculo entre los actores sociales y los gobiernos y se aseguran los espacios con la ayuda de educadores de calle, agentes de ambiente o guías de turismo para evitar llamar a la policía cuando se pueden resolver pacíficamente los conflictos.

La prevención situacional y la prevención social sólo se logran determinar con base en contratos o acuerdos donde participan tanto el Estado central, como las autoridades locales, los prestadores de servicios públicos, la justicia, la comunidad y naturalmente la policía. Los pactos firmados buscan generar compromisos serios en donde cada actor se compromete a mejorar, desde su actividad particular, el entorno social y emprender las acciones necesarias para disuadir la delincuencia. En esta medida, la asociación no se entiende como una simple reunión informativa de la policía con los vecinos. Tampoco el Estado central delega todas sus responsabilidades en las autoridades locales. La seguridad ciudadana sigue siendo considerada fundamentalmente una regalía del Estado y, en ningún caso, es susceptible de ser delegada o asignada enteramente a los poderes locales o a los particulares. De ahí que se firme un contrato de asociación y mutuo acuerdo.

La policía comunitaria o la policía placebo

El último aspecto que se integra al diagnóstico de los problemas de inseguridad y a la contractualización o asociación entre actores locales para encontrar soluciones a estos problemas, es la adopción de modelos de policía comunitaria o de proximidad que logren tejer lazos y establecer contactos con los habitantes de cada sector. No obstante, la policía comunitaria ha existido de tiempo atrás sin que necesariamente se hubiese hecho mención a su rol o se le hubiera bautizado con el nombre que hoy tiene. En efecto, los primeros intentos por implantar un modelo de policía comunitaria se remontan inicialmente al final de la Segunda Guerra Mundial en Gran Bretaña. No obstante, las reformas policiales en este sentido se adoptaron de manera más sistemática en Estados Unidos en los años 1970. El modelo comunitario surge con fuerza en este país como una decisión política por acercar a la policía con las minorías étnicas como los hispanos y los afroamericanos que habían sido objeto de abusos por parte de uniformados de la policía. Una Comisión Presidencial en los Estados Unidos señaló que una parte considerable de las protestas violentas en Washington, Miami o Los

Ángeles se habían producido tras una acción desmedida de un uniformado frente a miembros de minorías raciales³⁵. Las tensiones y los recelos entre la policía y la comunidad persistían por varios meses incluso después de ocurridas las asonadas³⁶.

Según Skogan, en la medida en que los políticos locales entendieron la importancia electoral de estas minorías, presionaron por un cambio fundamental de la policía que transformara su imagen a veces brutal. Igualmente, la llegada de funcionarios con formación universitaria y con un mejor conocimiento de las cuestiones de policía, unido al interés creciente de expertos académicos en la materia por este modelo, le dieron un impulso considerable a la adopción de políticas que acercaran la policía a los vecinos de barrio. En ello también contribuyeron los laboratorios de ideas especialmente de Washington así como las agencias federales.

Posteriormente, en Europa, en los años 1990 se estableció la perspectiva de la policía comunitaria (*community policing* en su acepción anglosajona) o policía de proximidad (*police de proximité* para Francia), con pocas perspectivas de convertirse en un modelo o filosofía de la policía en su conjunto. Estos experimentos han intentado traer a colación recuerdos nostálgicos de aquella policía que interactuaba con los vecinos de barrio. La vigilancia a pie de los “Bobbies” británicos; el paso en bicicleta de las “hirondelles” en Francia o el policía del parque en América Latina dejaron el recuerdo de esa policía de la primera mitad del siglo XX que tenía por objetivo el “mantenimiento de la paz”³⁷.

No obstante, la policía comunitaria hoy en día se diferencia de aquella policía de antaño. La acción de la policía comunitaria se orienta esencialmente hacia la resolución de problemas siendo más atentos a las demandas de los ciudadanos que viven en cada comunidad. La policía comunitaria busca ayudar a los barrios a resolver por ellos

35 Por ejemplo, en 1991 el caso del afroamericano Rodney King golpeado salvajemente ante las cámaras de televisión por cuatro policías produjo protestas violentas en Los Ángeles con incendios, pillaje y vandalismo durante varios días.

36 Skogan, Wesley. “L’impact de la police de proximité dans les quartiers. Une étude croisée”, en *Les Cahiers de Sécurité Intérieure*, Número Especial: *Connaître la Police. Grands Textes de la Recherche Anglo-saxonne*, bajo la dirección de Jean- Paul Brodeur y Dominique Monjardet, IHESI, Hors-série 2003, págs. 299-338.

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

mismos los problemas de delincuencia por medio de la prevención y las organizaciones de proximidad. Para ello la policía sufre un cambio organizacional con una desconcentración creciente y una reorganización de las patrullas para establecer una comunicación de doble vía entre el público y la policía³⁸.

La concepción ortodoxa de la policía comunitaria se define como un modo de gestión netamente preventivo y persuasivo de la seguridad que resulte más cercano a la población. Para que este tipo de aproximación resulte eficaz se necesita que la policía se descentralice, sea más autónoma y proactiva. Además, debe privilegiar la comunicación y la colaboración con el público para poder resolver los problemas de un sector y determinar las raíces de la delincuencia. Como estrategia de intervención en cada sector la policía determina junto con la comunidad los problemas del sector³⁹.

No obstante, a pesar de poseer definiciones claras del papel de la policía comunitaria, en el fondo, no existe claridad sobre las dimensiones que ésta debe tener. Sus facetas son múltiples ya que se puede interpretar como una táctica; una estrategia; un programa o una misión. La dificultad para que la policía comunitaria se haya podido implantar de manera radical en diferentes países del mundo tiene que ver en esencia con esta confusión sobre su rol. En algunos países como Estados Unidos, ciertas ciudades han visto la noción de política comunitaria como una estrategia que busca que todos los uniformados de cualquier nivel jerárquico adopten una nueva cultura organizacional que les permita acercarse a la ciudadanía y resolver los problemas de un barrio de manera proactiva y solidaria con la comunidad (vg. Chicago)⁴⁰. En algunos países como Francia, la policía de proximidad se ha convertido en una táctica utilizada por la Policía Nacional y la gendarmería para hacer una mayor presencia sobre el terreno y un contacto directo con la población para compensar en alguna medida los efectos del distanciamiento con la comunidad, consecuencia de la profesionalización y la motorización del servicio⁴¹. En otros países de América Latina (Brasil, Chile o Colombia), la policía comunitaria es un programa o una división misma de la policía como lo pueden ser la

38 Skogan, *op. cit.*, págs. 300 y 301.

39 Dieu, "La Police et 'le Miracle'...", *op. cit.*, págs. 41 y 42.

40 Ver en el libro reseñado previamente el caso de la ciudad de Chicago.

41 Dieu, "La Police et 'le Miracle'...", *op. cit.*, pág. 46.

policía canina o la policía de menores, por ejemplo. En muchos casos, esta división no representa más de un 5 por ciento del total de uniformados de estas instituciones. Por último, la policía comunitaria vista como una misión, es quizá la que se aproximaría mejor a una verdadera revolución y transformación de la policía pero en el fondo ha tenido poca acogida ya que exige una introducción de nociones de *management* como la gestión por objetivos; el servicio al cliente; la evaluación de las necesidades y el cambio organizacional.

No deja de extrañar que diferentes análisis sobre la policía comunitaria, en especial en América Latina, dan casi por sentado que, si bien este modelo de policía no tiene un impacto significativo en la merma de la criminalidad, los habitantes de barrio se sienten más seguros con su presencia. Sin embargo, estos mismos estudios aceptan que no existe una evaluación concienzuda y de largo aliento que permita determinar la efectividad de la policía comunitaria. Escasamente se hacen encuestas de percepción o victimización que no logran determinar una relación de causa y efecto entre la implantación del modelo y sus posibles consecuencias positivas. Las estadísticas existentes provienen en algunas ocasiones de fuentes policiales en donde existe un interés por mostrar una imagen positiva de la institución policial.

“... la acción policial se caracteriza por un productivismo estadístico orientado sobretudo a la satisfacción de los imperativos internos de la organización que hacia la satisfacción de las necesidades de seguridad de los ciudadanos”⁴².

En muchos casos, no es clara la muestra escogida para cada estudio. Tampoco se determina qué tipo de contacto ha tenido el habitante del barrio con su policía comunitaria. En algunas ocasiones se hacen generalizaciones fáciles y cuestionables sobre la efectividad del modelo con base en el cruce de estadísticas sobre sentimientos de seguridad y contacto directo con la policía comunitaria. Como lo señala Frühling, no existen puntos de comparación entre comunidades donde se implantó el modelo con otras donde no ha estado presente, ni tampoco se ha dado una comparación en el tiempo de una misma comunidad antes y después de implantado el modelo⁴³.

42 Brodeur, Jean-Paul y Dominique Monjardet. *Connaître la Police. Grands Textes de la Recherche Anglo-saxonne*. En *Les Cahiers de Sécurité Intérieure*, Número Especial, IHESI, Hors-série 2003, pág. 184 (Traducción libre del francés).

43 Frühling, Hugo. “La Policía Comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso”, *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Hugo Frühling (Ed.), Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, pág. 24.

Existe la creencia de que una presencia policial activa y cercana a los habitantes disminuye la criminalidad o cuando menos eleva los sentimientos de seguridad entre la gente. No obstante, los pocos estudios realmente científicos han mostrado que esta presencia podría resultar inocua en ambos sentidos. La famosa investigación sobre la policía preventiva en Kansas City bajo los auspicios de la *Police Foundation* mostró que una mayor presencia policial no necesariamente tenía incidencia en los sentimientos de seguridad o la disminución en la comisión de delitos. En este famoso experimento, durante un año (1972-1973), la ciudad fue dividida en tres sectores. En el primero, la policía preventiva continuó haciendo su trabajo habitual de patrullaje. En el segundo sector, la policía prácticamente desapareció a los ojos de los habitantes del sector y solo acudía cuando había una llamada de emergencia. En el tercer sector, las rondas a pie, la visibilidad y la presencia de la policía en el sector fueron dobladas. Al cabo del año, tras una utilización exhaustiva de estadísticas de delitos, accidentes, quejas, mediciones de victimización, trabajos de campo, sondeos sobre los sentimientos de inseguridad, indicadores sofisticados; la investigación concluyó que no había diferencias significativas entre los tres sectores. En otras palabras, la presencia de la patrulla policial preventiva en un sector determinado no hizo disminuir la delincuencia ni los sentimientos de inseguridad de los habitantes de ese sector⁴⁴.

A falta de un estudio como el que se desarrolló en Kansas, con benevolencia parece aceptarse la idea de que la policía comunitaria en general no hace mal y si puede traer alguna consecuencia beneficiosa para la comunidad y la imagen de la policía.

Sin embargo, como lo señala Manning, ha existido una propensión de muchos investigadores en estudios de policía en juzgar los ejemplos comunitarios como altamente exitosos incluso antes de su implementación completa y basados en un soporte empírico de modestas proporciones. Los métodos experimentales utilizados esconden el hecho de que los efectos son costosos, de corto plazo y estadísticamente no significativos.

These empirical studies demonstrate what has been well known for a long time. The present strategies and tactics, random patrol, response to 911, and investigative

44 Ver a Monjardet, Dominique. "L'Espérance de Kansas City sur la Patrouille Préventive" y Kelling, George. L'Expérience de Kansas City sur la Patrouille Préventive", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors-Série 2003, págs. 187-228.

work built on the assumptions of 'professional policing', are embedded in ritual, ideology, and myth, and the practices are not based on evaluations, science, facts, or close scrutiny. Although these strategies are a mollifying presence, rooted in ever-hopeful memory, they have changed little⁴⁵.

Más allá de la demostración empírica o estadística del éxito o el fracaso de la policía comunitaria, también el modelo puede fallar en la medida en que la estrategia de "resolución de problemas" (*problem solving*) tan apreciada como forma privilegiada de intervención, puede ser el resultado de las intuiciones, percepciones y subjetividades del uniformado que desconoce las necesidades expresadas por el público. Así mismo los vecinos de barrio pueden tener una idea de los riesgos y amenazas existente en su entorno pero no llegan a pensar que su percepción es necesariamente común a lo que piensa su vecino.

Al interior de la policía, la adopción del modelo comunitario no parece haber tenido tampoco un efecto positivo dentro del clima organizacional. Los policías asignados a tareas comunitarias se sienten desmotivados porque creen desempeñar labores poco valorizantes e intrascendentes en una labor más importante como eliminar el bandidaje⁴⁶. Incluso se llega a presentar una división entre policías "duros", quienes combaten la gran delincuencia, y los policías "blandos" cuya misión es de aproximación con los vecinos de barrio. La organización sufre un choque frontal cuando todos los niveles de la organización consideran que la labor principal de represión se está dejando de lado para cubrir tareas preventivas poco eficaces a los ojos de una cultura policial más tradicional que siempre ha privilegiado el combate al crimen.

Este fenómeno se vuelve más agudo cuando el modelo de policía comunitaria antes que traer una merma de los índices delincuenciales parece verlos aumentar en los sectores donde opera. Esta paradoja se explica porque la policía comunitaria se dedica a prevenir desórdenes menores e incivildades dejando de lado la criminalidad. A lo anterior se suma la forma de operar de la policía comunitaria, en rondas a pie o bicicleta que impide una mayor movilidad y eficiencia en el

45 Manning, Peter. "Problem Solving?", en *Criminology & Public Policy*, vol. 4, No. 2, mayo 2005, págs. 149-154.

46 Dieu, "La Police et 'le Miracle'...", *op. cit.*, pág. 46.

desplazamiento. Esta policía, al utilizar un equipamiento acorde con su tarea de contacto con la comunidad, no puede combatir la delincuencia organizada que cuenta con mejores medios. Por último, cuando la policía comunitaria logra ganar la confianza de los habitantes de un barrio, éstos se deciden a denunciar más. Aunque parezca contradictorio, cuando la policía comunitaria hace mejor su trabajo, las estadísticas delincuenciales tienden a aumentar porque la comunidad se atreve a declarar los hechos delictivos cuando anteriormente no lo hacía por escepticismo o lasitud frente a la policía⁴⁷. La subdenuncia disminuye porque la confianza en la actividad de la policía ha mejorado y, por ende, los índices delincuenciales aumentan, es decir, son mayormente denunciados.

Por todas estas razones, el modelo de policía comunitario puede ser ante todo retórico lo que no es negativo *per se* ya que se trata de una estrategia organizacional que busca redefinir los objetivos de la acción policial. Según Skogan, la policía comunitaria es ante todo retórica, ya que necesita movilizar los representantes elegidos, las comunidades y las organizaciones privadas. En muchas ocasiones la población necesita que se interesen en ella y poder expresar sus vicisitudes y angustias alrededor de los temas de seguridad y otros tantos que le son conexos. Por esta razón, el policía frente a la comunidad no solo enfrenta la criminalidad sino que se convierte en un actor determinante en la resolución de los problemas cotidianos de los vecinos⁴⁸.

Quizá la policía comunitaria no ha tenido el éxito deseado o su éxito ha sido más aparente y mediático que real porque se ha quedado en este nivel retórico. No cabe duda de que el modelo resulta seductor y llama a consensos, al tiempo que se ajusta a las tendencias más recientes de descentralización y participación. Adicionalmente, la policía comunitaria parece querer reflejar la modernización de la gestión porque concita la cooperación en las políticas locales. Sin embargo, sólo si se adopta como un modelo del conjunto de la policía y no tan sólo como una división o una táctica, podrá alcanzar la eficiencia deseada.

47 Ibid., pág. 47.

48 Skogan, *op. cit.*, págs. 337 y 338.

Lo esencial se diluye ante lo formal: la policía comunitaria de América Latina en entredicho

El modelo comunitario tampoco parece haber tenido mayores éxitos de aplicación en América Latina⁴⁹. El problema fundamental de adopción de estos modelos por la policía en la región se ha debido a la falta de resultados claros y mejora en la eficiencia de la gestión policial. La debilidad de los programas de policía comunitaria se presenta porque los policías asignados para estas tareas se dedican a satisfacer a sus superiores jerárquicos proveyendo resultados formales que no reflejan necesariamente la realidad de cada sector en términos de seguridad. Los policías cumplen, por ejemplo, con la orden de reunirse con la comunidad pero no intentan remediar posteriormente los problemas de inseguridad señalados por los vecinos en esas reuniones. En parte, la gran burocratización existente en los cuerpos policiales hace que en apariencia se cumplan las directivas pero en nada se solucionen los problemas reales de la comunidad. Esto contradice la esencia de la policía comunitaria donde aparentemente ha funcionado como en Chicago o en la Provincia de Ontario en Canadá dado que los policías dan cuenta en reuniones ulteriores con la comunidad de los avances de sus gestiones para solucionar los problemas apuntados por los vecinos.

Los programas de policía comunitaria, donde se han aplicado en América Latina, no responden a una transformación cultural de toda la policía sino que nacen como la creación de una división específica que cuenta con poco recurso humano. En otras palabras, no todos los policías adoptan una mentalidad comunitarista sino que esta tarea es asignada a un solo departamento. Por ejemplo en Bogotá solo el 6% de los policías son asignados al programa comunitario. En Brasil, en la ciudad de Belo Horizonte, tan sólo un 24.7% de los uniformados han patrullado a pie en el último lustro⁵⁰. Adicionalmente, los policías comunitarios ya formados son trasladados a otras divisiones según la

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

50 Frühling, *op. cit.*

conveniencia de la institución o como castigo por una falta. En Colombia, por ejemplo, policías comunitarios son enviados como policías contraguerrilla y varios de éstos pasan a su vez a integrar la policía comunitaria. A esto se suma la poca credibilidad que suscitan los programas comunitarios entre los uniformados de base.

Algunos países del hemisferio han pensado que un modelo de policía comunitaria puede ser más provechoso para reformar las prácticas de seguridad y legitimar a la institución frente a la opinión pública. Esta estrategia se caracteriza esencialmente por construir puentes entre la comunidad y la policía buscando soluciones conjuntas a los problemas del vecindario. No obstante, este modelo comunitario tiene dos variantes. En el modelo anglosajón (*community policing* de la ciudad de Chicago o los *Neighbourhood Watches* de Gran Bretaña) la policía busca organizar a los vecinos para que ejerzan la seguridad de sus barrios. Los vecinos hacen rondas nocturnas y vigilan personalmente el sector. La policía delega entonces una parte importante de su rol. En su variante europea, la policía se asocia con la comunidad para obtener una mayor colaboración⁵¹. En América Latina existe una indecisión sobre cuál modelo adoptar y generalmente hace una mezcla no siempre efectiva de ambas tendencias

En América Latina, la reforma policial dirigida a la participación comunitaria se ha acogido para democratizar las instituciones policiales; reducir drásticamente los abusos de los policías; mostrar resultados de corto plazo ante el aumento dramático de la criminalidad y mejorar la imagen de la institución. Adicionalmente, la implantación de modelos de policía comunitaria puede ser útil cuando el presupuesto asignado a la policía es escaso y una colaboración ciudadana tiende a aligerar el peso de algunas tareas. En efecto como lo señala Hugo Frühling:

... la modernización institucional requerida enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial centralizado y altamente regulado⁵².

A pesar de que la implantación del modelo comunitario no ha sido siempre exitosa y tiene fallas, algunas experiencias nunca evaluadas

51 Ruiz, "Policía exitosa...", *op. cit.*

52 Frühling, *op. cit.*

son mencionadas con reiteración. Los casos de Santiago (Chile), Porto Belo, São Paulo, Rio de Janeiro, Cabo de Santo Agostinho, Gaucui (Brasil) Bogotá (Colombia) y Villa Nueva (Guatemala) son algunos ejemplos traídos a colación positivamente sin que exista evidencia real sobre sus resultados⁵³.

El Plan Cuadrante ideado por Carabineros de Chile (1999) pretende dividir en sectores un territorio asignado para la vigilancia distribuyendo los recursos físicos y humanos de la policía según la necesidad, densidad y demanda de cada sector. El cuadrante es calculado según la capacidad de patrullaje en tiempo de los autos y motocicletas policiales. Cada sector cuenta con carabineros (llamados delegados) formados en relaciones con la comunidad y servicio al cliente quienes dan cuenta a la comunidad de los avances y retrocesos del sector en términos de delincuencia. Paralelamente, el gobierno chileno ha promovido la conformación de los "Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana" y el "Plan Comuna Segura - Compromiso 100" donde participan en los sectores "sensibles" un miembro de la policía civil y militar, el alcalde y representantes de organizaciones comunitarias. El programa aún no cuenta con una evaluación rigurosa y no ha sido seguido por una reorganización de los carabineros chilenos que siguen teniendo una de las mejores imágenes de cuerpos policiales del continente pero al mismo tiempo no se han transformado en su cultura ni en su organización interna⁵⁴.

En Brasil, la policía militar de los Estados de São Paulo y Minas Gerais, adscritos al Ministerio del Ejército, iniciaron una política de participación comunitaria en la seguridad para frenar el franco deterioro de los índices de violencia y robo. En Sao Paulo, entre 1980 y 1996, los homicidios y las lesiones personales aumentaron en un 380%. Ante los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia la policía, se decidió configurar 41 zonas y 199 compañías policiales donde se dio inicio al programa de policía comunitaria. El proceso no ha resultado exitoso como quiera que en las reuniones con la comunidad la policía tomaba nota de las necesidades de los vecinos pero no se hacía un balance de las medidas tomadas si es que estas se tomaban. En Minas Gerais el proceso ha sido errático por la falta de formación de los policías. Sin embargo, la creación de los Consejos Comunitarios de Seguridad

53 Ibid., pág. 29.

54 Ibidem

donde participan los comandantes, representantes del gobierno local y asociaciones de vecinos y comerciantes han permitido planear de manera consensuada con la comunidad la seguridad de los vecindarios.

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

Todas estas experiencias no han sido suficientemente evaluadas. Resulta difícil establecer una relación causal entre la implementación de las políticas de seguridad comunitarias y el descenso de los índices de criminalidad cuando éstos se dan. Tampoco se le puede atribuir directamente a la actividad de la policía comunitaria una mejora en la imagen de la institución policial.

CONCLUSIÓN

La seguridad ciudadana concebida desde lo local no parece haber pasado de un nivel de ensayo. Aunque la seguridad en diferentes países ha sido concebida inveteradamente por las localidades con la intervención de fuerzas de policía con gran autonomía; en otros países, con una mayor tradición centralista, la seguridad local comenzó a implementarse tan solo en las últimas dos décadas. Por ello, estas políticas no han podido ser suficientemente evaluadas ni han logrado desarrollarse en el tiempo para determinar sus alcances. No obstante, el panorama no parece ser alentador como quiera que la descentralización administrativa y la participación comunitaria no han aportado los resultados deseados en la implantación de esta seguridad ciudadana local. Igualmente, la adopción de la policía comunitaria más como una división organizacional que como una estrategia de todo el conjunto policial ha impedido que se consolide un modelo cercano a los vecinos de barrio y a las necesidades de las localidades. Quizá los avances más significativos se han logrado en la contractualización y asociación creciente entre todos los actores locales concernidos por la seguridad. Sin embargo, también en este nivel asociativo las políticas de seguridad muestran resultados ambivalentes. Por ello, mientras no se

logre un consenso entre gobiernos nacionales y locales, asociados, e, incluso, entre policías y al interior mismo de los cuerpos de policía, las políticas locales de seguridad continuarán en el marasmo.

BIBLIOGRAFÍA

DIEU, FRANÇOIS. "Les Expériences Françaises de Police de Proximité", en *Desafíos*, No. 12, primer semestre de 2005, (traducción libre del francés) 39.

DIEU, F. "La Police et le 'miracle new yorkais'. Éléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)". *Community policing et zero tolérance à New York. En finir avec les mythes*. Bajo la dirección de Frédéric Ocquetau. Paris, La Documentation Française, 2003.

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

BRODEUR, JEAN-PAUL y DOMINIQUE MONJARDET. *Connaître la Police. Grands Textes de la Recherche Anglo-saxonne*. En *Les Cahiers de Sécurité Intérieure*, Número Especial, IHESI, Hors-série, 2003, (traducción libre del francés), 184.

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

DAMMERT, LUCÍA. "Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades", en *Desafíos*, No. 13, segundo semestre de 2005.

DONZELOT, JACQUES y ANNE WYVEKENS. "Community Policing et Restauration du Lien Social. Politiques Locales de Sécurité aux Etats-Unis et en France", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50, cuarto trimestre de 2002, 58-59.

ENA, "La Sécurité, un Bien Public: une Démarche Partagée en Europe", Séminaire de Questions Sociales, Promotion Averroes, 1998-2000.

FRÜHLING, HUGO. "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso", *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Hugo Frühling (Ed.), Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 24, 2004.

FRÜHLING, HUGO. "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?", Serie Documentos, Santiago de Chile, Universidad de Chile— Instituto de Asuntos Públicos— Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), mayo de 2003.

LEBIGRE, ARLETTE. *La Police. Une histoire sous influence*. Paris, Gallimard, 1993.

Manning, Peter. "Problem Solving?", en *Criminology & Public Policy*, vol. 4, No. 2, mayo 2005, 149-154.

MARTIN, GERARD y CEBALLOS, MIGUEL. Bogotá: *Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2004, 376.

MONJARDET, DOMINIQUE. "L'Espérence de Kansas City sur la Patrouille Préventive" y "Kelling, George. L'Expérence de Kansas City sur la Patrouille P' reventive", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors-Série, 2003, 187-228.

PIERCE, JENNY. Programa de intercambio de policía comunitaria Medellín-Bradford "Construyendo Paz y Seguridad con Comunidades Pobres en Situaciones Complejas de Violencia y Conflicto", financiado por el Consejo Británico en Bogotá, con la facilitación del departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford, la Universidad de Antioquia y el Instituto de Capacitación Popular en Medellín. Medellín, 28 de abril de 2005.

ROMERO, MAURICIO. *Autodefensas y paramilitares*, Bogotá, Editorial Planeta, 2004.

SIZMUR, STEVE. "Ce qui Marche vu du Royaume-Uni", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 54, cuarto trimestre, 2003, 21-41.

SKOGAN, WESLEY. "L'impact de la police de proximité dans les quartiers. Une étude croisée", en *Les Cahiers de Sécurité Intérieure*, Número Especial: *Connaitre la Police. Grands Textes de la Recherche Anglo-saxonne*, bajo la dirección de Jean-Paul Brodeur y Dominique Monjardet, IHESI, Hors-série, 2003, 299-338.

TULCHIN, JOSEPH y GRAIG, FAGAN. "Introducción. Perfil Actual de la Seguridad Ciudadana e Impacto en la Gobernabilidad Democrática. Aporte desde Latinoamérica". En *Nueva Sociedad* (Separatas), Caracas, 2003, 13-29.

"Propuesta de Reforma a la Policía de Colombia", <http://www.seguridadydemocracia.org/documentosocacionales/PropuestadeReformaalaPolic%C3%Ada.pdf>. Documento consultado el 16/04/2005

