



Wim Savenije

PERSIGUIENDO SEGURIDAD

Acercamiento de la policía a las comunidades
con problemas de inseguridad en Centroamérica



363.23
266

PERSIGUIENDO SEGURIDAD
ACERCAMIENTO DE LA POLICÍA
A LAS COMUNIDADES
CON PROBLEMAS DE INSEGURIDAD
EN CENTROAMÉRICA

Wim Savenije

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa El Salvador



FLACSO
EL SALVADOR



363.23

S266p

Savenije, Wim

sv

Persiguiendo seguridad : acercamiento de la policía a las comunidades con problemas de inseguridad en Centroamérica / Wim Savenije. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2010.

223 p. ; 23 cm.

ISBN 978-99923-33-34-1

1. Policía-América Central. 2. Seguridad social. 3. Policía-El Salvador. 4. Seguridad nacional. 5. Policía-Honduras. 6. Policía-Nicaragua. 7. Prevención del delito. I. Título.

BINA / jmh

Primera edición, noviembre de 2010

© Versión en español

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO - Programa El Salvador

www.flacso.org.sv

flacsoelsalvador@flacso.org.sv

Todos los derechos reservados

© Wim Savenije

Las opiniones en esta obra son de la exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de FLACSO - Programa El Salvador.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Organización Inter Eclesiástica para la Cooperación al Desarrollo, (ICCO).

Diseño de portada: Factory Design Laboratory

ISBN: 978-99923-33-34-1

Impreso en Talleres de Impresos Quijano, S.A. de C.V.

700 ejemplares

San Salvador

El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.



FLACSO
EL SALVADOR

ÍNDICE

Presentación	5
Glosario	11
Capítulo 1	
Introducción. La mano dura y la policía comunitaria	15
Capítulo 2	
Historia de la policía y sus relaciones con las comunidades en Honduras, El Salvador y Nicaragua	53
Capítulo 3	
El acercamiento en Nicaragua: los Comités de Prevención Social del Delito	87
Capítulo 4	
El acercamiento en Honduras: las Mesas de Seguridad Ciudadana	123
Capítulo 5	
El alejamiento en El Salvador. Una excursión	161
Capítulo 6	
El acercamiento a las comunidades. Reflexiones y recomendaciones	179
Bibliografía	213

PRESENTACIÓN

Presentación

Concluidos los conflictos político-militares que condicionaron los procesos regionales en las décadas de los años 70 y 80, el fenómeno de la inseguridad ciudadana se constituyó en uno de los hechos sociales de mayor influencia sobre la convivencia y cotidianeidad ciudadana de los centroamericanos, y en un factor de riesgo para la gobernabilidad democrática que la región procura construir.

Entre los años 90 y la presente década, Centroamérica ha observado el establecimiento de múltiples manifestaciones de violencia y criminalidad, así la constitución del problema de la seguridad como la primera y más extendida preocupación de los habitantes. De igual forma, en ese período, es posible constatar múltiples esfuerzos institucionales de los gobiernos por afrontar aislada o conjuntamente diversas expresiones del crimen y la violencia. Finalmente, las preocupaciones político- académicas condujeron también a un importante esfuerzo de construcción de conocimiento en torno al tema, cuyo resultado ha sido consignado en un importante número de publicaciones en toda la región.

En este marco, si bien las instituciones policiales tienen un rol central en el combate delincencial y en la promoción de condiciones de seguridad, escasos esfuerzos se han desarrollado por pensar o repensar la institucionalidad y la práctica policial en su déficit y fortaleza. Dadas las inclinaciones gubernamentales -particularmente en el triángulo norte de Centroamérica- hacia el reforzamiento privilegiado de las acciones policiales coercitivas, la ausencia de reflexión sobre la policía ha sido todavía más evidente cuando se trata de observar y ponderar los esfuerzos preventivos que estos cuerpos de seguridad pública han desarrollado en los diversos países.

El estudio que aquí presentamos bajo el título "Persiguiendo seguridad: Acercamiento de la policía a las comunidades con problemas de inseguridad en Centroamérica, pretende contribuir al necesario ejercicio

político y académico de pensar y discutir socialmente sobre el trabajo, el aporte y el rol de las policías centroamericanas en las iniciativas de prevención de la violencia y fortalecimiento de condiciones sociales para la seguridad.

En tal orden, el estudio se concentra en el análisis de los modelos o proyectos de Policía Comunitaria en Honduras, Nicaragua y El Salvador. Experiencias nacionales que, como sostiene el autor, no han sido objeto de una atención sistemática que permita conocer sus logros e impactos, extraer lecciones, y –en algunos casos- su desarrollo ha dependido más de convicciones de oficiales y ciudadanos aislados que honestamente creen en la prevención, pero cuyo compromiso no garantiza que los proyectos sean exitosos, que la situación de inseguridad mejore y que la relación policía-comunidad se renueve.

Los tres casos, objeto del presente estudio son distintos entre sí y en ello radica parte de la riqueza del análisis y reflexión que puede encontrarse en el contenido del documento. Como bien lo sintetiza el autor, en el caso de Nicaragua, la institución policial “tiene una larga trayectoria de acercamiento a los barrios; desde su inicio, después de la revolución sandinista de 1979, su enfoque ha sido trabajar cerca de la gente. La piedra angular de la presencia constante es el ‘jefe de sector’ quien trabaja en coordinación con los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD) de su sector. En el caso de Honduras la experiencia es más reciente. A partir de 1998 la Secretaría de Seguridad inició el proyecto de organizar Comités de Seguridad Ciudadana para trabajar con la Policía Nacional. En 2002, se creó una experiencia piloto, el programa Comunidad más Segura y a partir de 2006, la policía inició el proyecto de organizar Mesas de Seguridad Ciudadana (MSC). La experiencia de la PNC de El Salvador es más fragmentada. En 1999 se iniciaron las Patrullas de Intervención Policial Comunitaria (PIP-COM) para promover la prevención de delito, aumentando la presencia policial en las calles y mejorando el proceso de recolectar información en los barrios con mayores problemas. Con la formación de una nueva Subdirección de Policía Rural en 2004 y la implementación del Plan Mano Dura contra las pandillas callejeras a partir de 2003, la PIP-COM perdió impulso frente a los esfuerzos más represivos de las patrullas de los Grupos de Tarea Antipandillas (GTA)

entre la policía y el ejército. El trabajo con la comunidad quedó relegado a la voluntad de las jefaturas policiales locales y oficiales individuales”.

Esas trayectorias disímiles le permiten al autor la oportunidad de comparar prácticas específicas, aprendizajes concretos, lecciones generales basadas en políticas de acercamiento comunitario diferentes, e ideas distintas sobre la relación ‘ideal’ entre la policía y la comunidad. Sobre esta base, el estudio también ofrece líneas de recomendación para avanzar sobre el necesario esfuerzo de prevención social de delito. En cualquier caso, enfatiza, el autor, el estudio no pretende ser una evaluación de los modelos o iniciativas de Policía Comunitaria, sino más bien “identificar y comprender los principales retos que las situaciones locales de inseguridad, delincuencia y violencia representan para la policía, y definir e interpretar los aprendizajes de los esfuerzos por establecer y mantener relaciones cercanas entre la policía y los residentes de las comunidades o barrios en tres países de Centroamérica”.

El presente documento representa el resultado de una iniciativa académica de FLACSO Programa El Salvador, que nació hace aproximadamente tres años y que fue estimulada por las preocupaciones y el entusiasmo de oficiales de policía de los tres países que en aquel momento expresaban la necesidad que la reflexión académica se ocupara también de la institución policial y de sus esfuerzos por desarrollar procesos de prevención social de la violencia.

Concluida nuestra iniciativa, queremos reconocer el serio y riguroso trabajo desarrollado por Wim Savenije, investigador principal del estudio y autor del presente libro, así como la responsabilidad y calidad en las tareas realizadas por el equipo de investigadoras asociadas en cada uno de los países. Reconocer y agradecer, también, el valioso apoyo y aporte de jefes, oficiales y agentes de policía que compartieron sus experiencias, dedicaron su tiempo, acompañaron al equipo de investigación y enriquecieron la reflexión aquí contenida. Queremos agradecer especialmente a las siguientes instituciones que hicieron posible la presente investigación: la Policía Nacional de Nicaragua, la Policía Nacional de Honduras y la Policía Nacional Civil de El Salvador; además, al Instituto Centroamericano de Estudios Penales de la Universidad Politécnica de

Nicaragua. Damos las gracias a la Fundación Inter Eclesiástica para el Desarrollo (ICCO), por el respaldo financiero que facilitó la realización del presente estudio. Finalmente, agradecemos a los habitantes de las comunidades que brindaron su confianza y permitieron a nuestro equipo de investigación conocer de cerca el desarrollo de las experiencias de trabajo de las policías comunitarias en la región.

Dejamos en manos de lectores y lectoras un documento que puede servir para estimular la discusión académica y, particularmente, el diálogo político orientado a buscar nuevas formas y estrategias de prevención social de la violencia, articuladas a la institucionalidad y accionar policial.

Carlos G. Ramos
Director
FLACSO Programa El Salvador
San Salvador, noviembre de 2010.

GLOSARIO

GLOSARIO

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador (El Salvador)
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública (El Salvador)
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
CAM	Cuerpo de Agentes Metropolitanos (El Salvador)
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
CES	Cuerpo Especial de Seguridad (Honduras)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIHD	Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (El Salvador)
COECO	Comando de Operaciones Especiales Cobras (Honduras)
COFADEH	Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Honduras)
COP	Policía orientada a la comunidad (por sus siglas en inglés)
CPC	Consejos de Poder Ciudadanos (Nicaragua)
CPSD	Comités de Prevención Social del Delito (Nicaragua)
CSC	Comité de Seguridad Ciudadana (El Salvador)
CUSEP	Cuerpos de Seguridad Pública (El Salvador)
DAJ	Dirección Asuntos Juveniles (Nicaragua)
DAN	División Antinarcóticos (El Salvador)
DCMS	División Comunidad Más Segura (Honduras)
DGIC	Dirección General de Investigación Criminal (Honduras)
DIC	División de Investigación Criminal (El Salvador)
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)
DNI	Dirección Nacional de Investigaciones (Honduras)
DPC	División Policía Comunitaria (El Salvador)
EDH	El Diario de Hoy (El Salvador)
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Honduras)
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)

FNN	Fundación Nicaragua Nuestra
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
FUSEP	Fuerza de Seguridad Pública (Honduras)
GRP	Grupo de Reacción Policial (El Salvador)
GTA	Grupo de Tarea Antipandillas (El Salvador)
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program, United States Department of Justice (Programa Internacional para el Adiestramiento en la Investigación Criminal).
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (El Salvador)
IEEPP	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Nicaragua)
INE	Instituto Nacional de Estadística (Honduras)
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Nicaragua)
INVA	Instituto Nacional de la Vivienda (Honduras)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MINVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Nicaragua)
MSC	Mesas de Seguridad Ciudadana (Honduras)
ONG	Organización no gubernamental
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
PIP	Personas de Interés Policial (Nicaragua)
PIP-COM	Patrullas de Intervención Policial Comunitaria (El Salvador)
PNC	Policía Nacional Civil de El Salvador
PNH	Policía Nacional de Honduras
PNN	Policía Nacional de Nicaragua
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POP	Policía orientada a los problemas
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (El Salvador)
UEA	Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (El Salvador)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés
UNO	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)
WOLA	Washington Office on Latin America

**INTRODUCCIÓN
LA MANO DURA
Y LA POLICÍA COMUNITARIA**

Introducción

La mano dura y la policía comunitaria

1.1 La situación de inseguridad en Centroamérica

Centroamérica es una región con grandes problemas de inseguridad. Los altos niveles de delincuencia y violencia cotidiana -entre otros, causados por el tráfico y consumo de drogas, el actuar de pandillas callejeras transnacionales como la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, y las actividades de bandas delictivas organizadas- generan una constante sensación de inseguridad en la población, especialmente en las zonas urbanas marginales. El triángulo norte de la región -conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador- es considerado como una zona con niveles muy altos de inseguridad y violencia.

Para una muestra de dichos niveles de inseguridad y violencia, es válido recordar la cantidad de homicidios registrados en esos países. El nivel de homicidios es generalmente considerado como el indicador más importante de la incidencia de crimen violento, y otros crímenes menos notorios muchas veces están relacionados con él (United Nations Human Settlements Programme, 2007). En 2005, la tasa promedio estimada de homicidios en el mundo era 9 homicidios por 100.000 habitantes, mientras América Latina contaba con una tasa promedio de 25. En el mismo año, los países del Triángulo Norte de Centroamérica llegaron a tasas mucho más elevadas que el promedio de la región: Guatemala tuvo una tasa de 44, Honduras de 37 y El Salvador una tasa de 62. Otros países centroamericanos, sin embargo, registraron tasas más bajas: Costa Rica y Nicaragua tuvieron tasas de 8 y 13, respectivamente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009: 68-69). A pesar de una incidencia de violencia comparativamente baja y la ausencia de pandillas transnacionales de los países del triángulo norte, Nicaragua comparte muchos de los problemas de la región: no le faltan la pobreza y exclusión social de grandes grupos de la población, el tráfico y consumo de drogas, ni confrontaciones y el actuar violento de las pandillas callejeras locales.

En el contexto de inseguridad de la región centroamericana, la policía adquiere un papel trascendental; pero sus respuestas han sido pocos eficaces. Las respuestas más importantes de las autoridades de Honduras y El Salvador frente a la creciente sensación de inseguridad han sido políticas de seguridad predominantemente represivas y altamente selectivas. Esas políticas fueron ejecutadas por la policía, reforzadas con soldados del ejército regular, y se enfocaban principalmente en las pandillas callejeras. Casi simultáneamente, pero menos ostensible, la Secretaría de Seguridad en Honduras impulsó algunas iniciativas para organizar comités locales de seguridad, con el objetivo de involucrar a los residentes en los problemas locales de inseguridad. A diferencia de sus vecinos, la Policía Nacional de Nicaragua [PNN] se comprometió claramente con un modelo de acercamiento a la comunidad (Política Integral e Implementación Policía - Comunidad y Derechos Humanos; PNN, 2002a) y se distanció de los operativos estilo mano dura. Frente a los jóvenes de las zonas con problemas de pandillas, mantuvo formalmente una actitud no discriminadora ni estigmatizadora (Rocha, 2006).

Las políticas de seguridad en Honduras y El Salvador han involucrado muchos esfuerzos del personal policial y militar con impacto indeterminado en las tasas de violencia. Su implementación ha sido difícil: la policía no ha sido eficiente en buscar y arrestar a los responsables de los hechos delictivos y ha carecido de inteligencia policial para implementarlas eficazmente; los jueces se han opuesto a enjuiciar a los detenidos argumentando falta de pruebas; y las políticas han sido costosas en términos financieros, pero también en cuanto a la imagen y prestigio de las autoridades y organismos encargados de ejecutarlas. Todas esas son razones para explorar soluciones alternativas a la inseguridad que azota la región. Acercarse a las comunidades con mucha inseguridad y violencia, y buscar la colaboración de sus habitantes, es un camino interesante en este contexto. Las experiencias en Nicaragua pueden ser, en tal sentido, un ejemplo para los países vecinos; además, diferentes agencias de cooperación internacional están promoviendo, con recursos financieros y técnicos, sus ideas sobre el acercamiento a los barrios de la región. El presente estudio se enfoca en las experiencias existentes e inquiriere las lecciones que se pueden aprender de los esfuerzos de

acercamiento que las instituciones policiales actualmente están realizando en la región.

A continuación se esbozan las políticas de seguridad de Honduras y El Salvador, sus problemas y, como consecuencia, surge la pregunta si el camino de acercamiento policial -el ejemplo de la PNN- puede ser una alternativa viable. Después se problematiza la aplicabilidad de esos enfoques en distintos contextos nacionales, remitiendo a los limitantes que ponen esos diferentes contextos de inseguridad. El siguiente apartado elabora en la perspectiva teórica del estudio, relaciona las iniciativas de acercamiento a diferentes modelos policiales y resalta algunas tensiones entre ellos. Posteriormente, se explica la metodología y el proceso de investigación de los esfuerzos de acercamiento a las comunidades del área de Centroamérica y se dibujan, brevemente, las iniciativas de acercamiento existentes. Se cierra la introducción con un breve esquema de los siguientes capítulos.

1.2 Las políticas de seguridad: 'Operación Libertad' y 'Plan Mano Dura'

En la década pasada, las respuestas más destacadas de las autoridades de Honduras y El Salvador frente a la creciente sensación de inseguridad causada por la delincuencia, han sido políticas de seguridad altamente represivas (Savenije, 2009). A inicios de 2002, en Honduras, el gobierno del Presidente Maduro declaró la guerra a las pandillas callejeras y lanzó un operativo policial masivo, llamado 'Tolerancia Cero'; lo cual en agosto 2003 fue relanzado bajo el nombre 'Operación Libertad'. El Salvador lo siguió en julio de 2003, cuando el Presidente Flores, públicamente desde la colonia Dina -frente a un gran mural de la Mara Salvatrucha- anunció el plan 'Mano Dura'. Iniciaron, entonces, en ambos países las patrullas conjuntas de la policía y soldados de la Fuerza Armada en las zonas urbanas marginales y operativos enfocados en detener pandilleros. Las dos iniciativas buscaban intensamente a jóvenes pandilleros y los detenían por los delitos cometidos o solamente por la sospecha de pertenecer a una pandilla. Meses después del inicio de los operativos en ambos países, se acordaron cambios en los códigos penales, dirigidos específicamente a los miembros de las pandillas. El Congreso Nacional

de Honduras (agosto de 2003) y la Asamblea Legislativa de El Salvador (octubre de 2003) aprobaron 'leyes antimaras,' las cuales definían a las pandillas o maras como asociaciones ilícitas y penalizaban con varios años de reclusión la sola pertenencia a ellas. En la práctica, las únicas indicaciones que solían tener los policías para reconocer a los supuestos pandilleros entre los demás jóvenes, eran sus tatuajes y su manera de vestir. En consecuencia, durante los patrullajes por los barrios marginales detenían a muchos jóvenes que vivían allí y por casualidad estaban en las calles, para indagar la presencia de tatuajes que los delataran como pandilleros (Andino, 2005: 101; Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho [FESPAD], 2004b: 26). La sola presencia de algún tatuaje podía valer como justificación de arresto por asociación ilícita.

La atención de la policía se centró principalmente en detener y encerrar a los supuestos pandilleros, sin inquirir si fueron ellos quienes habían cometido los delitos por los que fueron culpados, sin abarcar los problemas sociales que podían estar al fondo del fenómeno de las pandillas, ni preocuparse por los efectos sociales que tendrían las redadas y arrestos masivos de jóvenes que vivían en las zonas marginales. La consecuencia era que "la investigación criminal no se orienta a buscar un delito efectivo [...], sino en buscar una supuesta pertenencia a una organización, y por ese camino se llega a la criminalización y estigmatización de los asociados a tales grupos" (Andino, 2005: 108). Jóvenes y pandilleros fueron arrestados y encarcelados, sin que muchas veces hubiese evidencias claras sobre delitos cometidos por ellos. La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) de El Salvador concluyó que "miles de jóvenes detenidos por asociaciones ilícitas, no puede considerarse exitoso desde la perspectiva policial, a menos que se trate de una específica persecución de sectores vulnerables de la población" (FESPAD, 2004a: 55). Entre la población general, sin embargo, las políticas estilo mano dura contra la delincuencia, violencia y sobre todo contra las pandillas, han sido populares.

Algunos problemas con las políticas de seguridad estilo "mano dura"

Las actitudes positivas del público y el interés político en 'Operación Libertad' y 'Plan (Súper) Mano Dura' exponen la atracción de "una 'justicia'

estilo Rambo" frente a los problemas de inseguridad, "que solo se puede alcanzar orillando el proceso legal y suprimiendo sutilezas como la presunción de inocencia" (Méndez, 1999: 22-23)¹. Arremetiendo contra el crimen, especialmente contra las maras, los gobiernos comunicaban su iniciativa y firmeza, y demostraban que eran capaces de controlar la situación de inseguridad en el país. No obstante, los problemas con las políticas 'Operación Libertad' y 'Plan (Súper) Mano Dura' fueron múltiples. Los más importantes pueden ser ordenados en cinco categorías: falta de eficacia, problemas legales, falta de eficiencia, problemas de inteligencia policial y grandes costos.

1. Problemas de eficacia: La falta de claridad de los resultados

Los objetivos públicamente declarados de las mencionadas políticas de seguridad eran la reducción de la delincuencia -especialmente bajar los niveles de homicidios- y la desarticulación de las pandillas. El Presidente Flores de El Salvador lo anunció así: "Esta operación que se llama 'Mano Dura' busca la desarticulación de las pandillas y la encarcelación de sus miembros. [...] Estas pandillas están asesinando a un promedio de cien personas por mes". (Flores, 2004). Uno de los problemas más graves en la región es que las diferentes políticas de seguridad no son evaluadas de manera rigurosa e independiente, y la información que difunden las autoridades sobre los resultados es poco confiable. Por ende, el impacto de esas políticas predominantemente represivas sobre los niveles de violencia y delincuencia o el fenómeno de las pandillas, tampoco queda claro.

Lo que resulta manifiesto es que las oscilaciones de los niveles de violencia o victimización en Honduras y El Salvador no parecen tener una relación sencilla con las políticas implementadas. En El Salvador, las tasas de homicidios siguieron aumentando durante y después de la implementación de las políticas antipandillas, mientras que en Honduras las tasas parecen haber bajado. Entre 2002 y 2005, la tasa de homicidios

1. "Rambo-like 'justice' that can only be achieved by skirting the legal processes and doing a way with niceties like the presumption of innocence."

de El Salvador subió de 39 a 62 (PNUD, 2009: 69). En Honduras, sin embargo, los datos son confusos. Según la información que obtuvo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) la tasa bajó poco a poco de 69 en 2002 a 37 en 2005 (PNUD, 2009: 69). Pero cuando se utiliza la información que obtuvo el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) de la misma DGIC, entre el 2002 -cuando inició Operación Libertad- y 2003, la cantidad de homicidios aumentó fuertemente de 4.167 en 2002 a 6.231, es decir, casi 50%. En cambio, según los datos de la Policía Preventiva, la cantidad de homicidios en 2002 era de 3.252 (Equipo de Investigación, 2004; 158), lo que corresponde a una tasa de 53,4. Al mismo tiempo, las encuestas Latinobarómetro no revelan niveles más bajos de victimización durante el periodo de las políticas de seguridad estilo mano dura en Honduras y El Salvador (ver cuadro 1).

Cuadro 1.
Experiencias de victimización

¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito?			
Respuesta "sí" (%)			
	El Salvador	Honduras	Nicaragua
2002	33,9	34,0	34,6
2003	38,6	27,4	29,5
2004	29,5	34,6	32,3
2005	35,6	34,0	37,3
Fuente: Encuestas Latinobarómetro: 2002, 2003, 2004, 2005			

En ninguno de los dos países las pandillas fueron desmanteladas, a pesar de que ese fue el objetivo acentuado por las autoridades y la policía, justificando los operativos antipandillas y arrestos masivos. El Diario de Hoy (EDH) cita al subdirector de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador explicando cómo la policía, por medio de captura en masa de los líderes, pretendía desarticular a las pandillas: "la idea es desarticular

de esa forma a los grupos 'para que sus miembros busquen otras cosas que hacer'. 'Al capturar a los líderes, se ejercerá un mejor control con el resto de mareros'. [...] 'Esa gente se va a quedar sin cabecillas y eso nos permitirá hacer un mejor trabajo'². Contrario a lo que previnieron, las pandillas se transformaron adaptándose a las nuevas condiciones: se ocultaron, cambiaron sus apariencias, se profesionalizaron y ampliaron su actuar delictivo (Aguilar, 2007; Savenije, 2009).

2. Problemas legales

Muchos jueces dudaban de la constitucionalidad de los cambios legales que fueron dirigidos especialmente a los integrantes - predominantemente jóvenes- de las pandillas callejeras, las denominadas Leyes Antimaras. En El Salvador, desde el inicio, varios jueces se negaban a aplicar la nueva legislación por considerar inaplicables ciertas disposiciones. Además, la Ley Antimaras fue declarada inconstitucional el 1 de abril de 2004 (FESPAD, 2005:71). En ambos países, muchas veces los jueces no consideraban convincentes las pruebas que ofrecía la policía contra los supuestos pandilleros detenidos en las redadas o, incluso, señalaban la ausencia de ellas.

3. Problemas de eficiencia

Muchos arrestados por la aplicación de las leyes antimaras fueron liberados por los jueces. En El Salvador, entre el 23 de julio de 2003 y el 30 de agosto de 2004, la PNC realizó 19.275 capturas mediante el plan Mano Dura, de las cuales el 91% después fue sobreseído provisional o definitivamente (FESPAD, 2004b: 25)³. En Honduras pasó algo similar después de la aprobación de la reforma del nuevo artículo 332 (Ley Antimaras) el 14 de agosto de 2003; según los datos consolidados del Ministerio Público, el Poder Judicial y la Secretaría de Seguridad de Honduras, entre esa fecha y el 31 de diciembre de 2006, un total de 6.711

2. Pedro González, subdirector de la PNC, citado en: PNC anuncia caza, 2003.

3. Además, en los periodos de enero a septiembre de 2003 y 2004, 3.406 menores de 18 años fueron capturados por asociaciones ilícitas o pertenencia a una mara o pandilla (FESPAD, 2004b: 42).

personas fueron detenidas por el delito de asociación ilícita. De ellos, el 66,5% fue liberado por decisiones administrativas, por sobreseimiento o recibió otras medidas cautelares⁴. La policía desplegaba grandes esfuerzos, pero éstos no se concretaban en sentencias, pues no había acuerdo entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

4. Problemas de inteligencia policia

La policía no tenía relaciones suficientemente cercanas con la población afectada para saber a quiénes buscar, ni por cuáles causas y recurrió a un tipo de cacería de brujas, deteniendo jóvenes por el solo hecho de andar vestidos como pandilleros o tener tatuajes (FESPAD, 2004b:25; Gutiérrez, 2009: 136). La presencia policial local descansaba fundamentalmente en las patrullas conjuntas con los militares, quienes llegaban a las comunidades a realizar redadas, arrestar a presuntos pandilleros y después se retiraban; como observa Gutiérrez (2009: 137): “la fuerza pública [...] al contar con mínima cooperación estatal en los barrios, se sentía casi extranjera, actuando sola, en un territorio desconocido”. No procuraban establecer relaciones más cercanas y permanentes con los residentes, que hubiesen podido facilitar información más acertada. Al contrario -como se verá en el siguiente capítulo- en El Salvador la política antipandillas contribuyó a dismantelar el sistema de patrullaje comunitario que estaba implementando la PNC para propiciar una mejor relación con los residentes de los barrios con problemas de inseguridad.

5. El problema de los múltiples costos

Los costos de tales políticas de seguridad son altos en diferentes aspectos: por ejemplo, los costos financieros de los extensos operativos conjuntos con la participación de mucho personal policial y castrense son elevados y también la campaña mediática que les acompañó para informar y convencer al público (FESPAD, 2004b:31; 2004c:19; Gutiérrez, 2009: 147). No obstante la ineficiencia en traducir la cantidad de los capturados en

4. De las 6.711 personas detenidas 1.412 eran menores de edad y fueron 5.299 adultos, liberados fueron el 44,5% de los menores (629) y el 72,3% de los adultos (3.831).

detenciones judiciales efectivas, la cantidad de detenidos en bartolinas policiales y presos en los centros penales aumentó sustancialmente. Eso no solo causó un incremento importante en el hacinamiento (Andino, 2005; Martínez, 2005), sino también en los costos financieros para mantener el sistema penal funcionando.

Al final de agosto de 2004, en El Salvador, el jurista Jaime Martínez estimó que “las capturas realizadas por la PNC en la aplicación del plan Mano Dura [...] significaron la detención judicial efectiva de 964 personas que pasaron a incrementar el hacinamiento carcelario” (Martínez, 2005: 403). Desde una perspectiva temporal más larga, el incremento resulta más evidente. Mientras en El Salvador la cantidad de pandilleros en prisión creció de 2.058 (16,2% del total de la población interna) en 2002 hasta 5.098 (31,2%) en 2006⁵, en Honduras entre el 14 de agosto de 2003 y el 31 de diciembre de 2006 la población carcelaria sumó 2.251 personas acusadas del delito de asociación ilícita⁶, aquí también se observan los costos de la ineficiencia en el funcionamiento del sistema legal. En Honduras, “la estadía de un pandillero en la cárcel procesado por Ley Antimaras, pero aún no condenado, podía durar años” (Gutiérrez, 2009: 147). La Comisión de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Honduras (COFADEH), en su informe sobre los Derechos Humanos en 2004, observa que “del total de detenidos durante el año de vigencia y aplicación del artículo 332, sólo el 3% ha sido sentenciado, el resto permanece en las cárceles con sus juicios paralizados” (COFADEH, 2005).

Las políticas de seguridad estilo mano dura también tenían costos en la imagen y prestigio de las autoridades y organismos encargados de ejecutarlas. Las autoridades fueron acusadas de violar la constitución y convenios internacionales, mientras la policía y militares fueron acusados por organizaciones sociales locales y organismos internacionales, de abusos

5. Datos de la Dirección General de Centros Penales de El Salvador (Ministerio de Seguridad Pública y Justicia).

6. Datos consolidados del Ministerio Público, el Poder Judicial y la Secretaría de Seguridad de Honduras.

de los derechos humanos de los jóvenes de las zonas urbanas marginales, quienes podían ser arrestados sólo por su apariencia⁷.

1.3 El modelo de la 'policía comunitaria': ¿una alternativa?

Alternativas a las políticas de seguridad estilo mano dura que han sido promovidas extensamente, son las diferentes modalidades de acercamiento policial a las comunidades con problemas de inseguridad, muchas veces etiquetadas con el nombre de 'policía comunitaria' (Brogden & Nijhar, 2005: 13; Ellison, 2007). Los que más respaldan esos programas de policía orientada a la comunidad en Centroamérica, son organizaciones de cooperación internacional que están preocupadas por temas de seguridad ciudadana -especialmente la japonesa (JICA)⁸, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)- y algunos oficiales de policía convencidos de la necesidad de encontrar maneras alternativas para prevenir y suprimir la delincuencia. Las instituciones policiales de Honduras y El Salvador, sin embargo, mantienen una postura ambivalente. No han tenido mucha experiencia y apego a esa manera de trabajar; además, muchos elementos de su personal no están convencidos de su utilidad o incluso resisten plenamente su aplicación. Esas posturas también reflejan la ambivalencia general de la opinión pública en esos países. Aunque numerosos ciudadanos están a favor de un acercamiento mayor de la policía y de un enfoque de trabajo preventivo, también piden acciones más contundentes contra la delincuencia en general, principalmente en su propio barrio.

Los protagonistas de la idea de una policía cercana a la gente o de la policía comunitaria, reconocen a Nicaragua como el ejemplo a seguir

-
7. Ver, por ejemplo, el informe que preparó la Red para la Infancia y la Adolescencia de El Salvador en el marco de la reunión con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), marzo de 2004.
 8. La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) facilitó la elaboración de un Manual de Policía Comunitaria para la PNC de El Salvador (PNC & JICA, 2008) y la elaboración de la "Guía de Conocimiento, Organización, Capacitación y Seguimiento de las Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad" (Chinchilla, 2008) para la Policía Nacional de Honduras (PNH).

para los otros países de la región centroamericana. La PNN tiene una larga trayectoria de trabajo en cercanía con las comunidades y con un acento importante en la prevención; además, ha logrado algunos éxitos importantes en su trabajo con los jóvenes involucrados en las pandillas (Cordero, Gurdián & López, 2006).

Nicaragua: una situación diferente

En Nicaragua, a diferencia de El Salvador y Honduras, los niveles de homicidios son más bajos y no hay presencia de las pandillas callejeras transnacionales Mara Salvatrucha y Barrio 18, las cuales en los países vecinos son consideradas como las culpables de la mayoría de los actos de delincuencia y violencia actual. No obstante sus políticas de seguridad más orientadas al acercamiento y de índole más preventiva, las encuestas Latinobarómetro demuestran que el porcentaje de personas que han sido víctimas de un delito, es más o menos igual que los de los países vecinos (ver cuadro 1). Incluso, en el mismo periodo de 2002 a 2005, la tasa de homicidios subió un poco, de 10 a 13 (PNUD, 2009: 69).

La PNN mantiene relaciones cercanas con los barrios con problemas específicos de inseguridad. Por medio de oficiales encargados de determinados sectores geográficos, intenta involucrar a los habitantes en el tema de seguridad y prevención de delitos en su vecindad. Entre sus tareas está también señalar la existencia de grupos de jóvenes en riesgo y de las pandillas juveniles en su zona, y trabajar para disminuir los problemas que ellos producen. Los esfuerzos dirigidos a las comunidades enfatizan la prevención, pero van acompañados, en el caso que sea necesario, por intervenciones policiales contundentes. Por su presencia local, la PNN adquiere mucha de la inteligencia necesaria para sus intervenciones más contundentes. A lo largo de los años, la PNN ha logrado desmovilizar varias pandillas y ha podido apoyar a jóvenes a reintegrarse por medio de becas para estudios o trabajo (Cordero, Gurdián & López, 2006).

1.4 La policía y el problema de inseguridad

Como se ha mencionado, a pesar de sus altos costos, las políticas estilo mano dura en Honduras y El Salvador no han logrado cumplir sus promesas de mejorar la seguridad en el país y la desarticulación de las pandillas. Las diferentes políticas de seguridad en la región muestran los límites de lo que se puede alcanzar con solamente la represión policial y sus resultados resaltan la necesidad de políticas de prevención. El Presidente Maduro de Honduras, casi al mismo tiempo que la implementación de la Operación Libertad y la Ley Antimaras, inició un proyecto piloto nombrado 'Comunidad Más Segura'. Frente a las limitantes de la Operación Libertad, este proyecto ofrecería durante el periodo del Presidente Zelaya la base para una expansión grande del trabajo en comunidades. En El Salvador, el desmantelamiento del sistema de patrullaje comunitario de la PNC, la dejó sin muchas alternativas instaladas al abordaje represivo de la inseguridad. En Nicaragua, el enfoque preventivo y de relaciones mantener cercanas ha contribuido a mantener la situación de relativa seguridad y de bajos niveles de violencia, comparado con los países vecinos. En ese aspecto, las experiencias de Nicaragua podrían enseñar algo a los otros países.

En el tema de seguridad, la policía ostenta un papel imprescindible, pero no es el único actor. La fiscalía, el poder judicial y la administración de los centros penales, son otros actores importantes que afectan la eficacia del sistema de justicia. La implementación de las políticas de seguridad en Honduras y El Salvador, sin embargo, ha puesto su énfasis primordial en los operativos conjuntos de policía y ejército. El funcionamiento y las capacidades de los otros actores han sido relegados a un segundo plano, causando la sobresaturación de sus tareas (Andino, 2005: 96; FESPAD, 2004b: 12-13). Esa falta de visión institucional explica, sin ninguna duda, parte de los problemas y los percances de esas políticas de seguridad. A pesar de todos los problemas que tiene el sistema de justicia criminal en Nicaragua, la estabilidad de las políticas de seguridad ha permitido la evolución hacia un relativo ajuste entre el trabajo de las mencionadas instituciones.

Enfocándose sólo en el trabajo de la policía, se pueden distinguir dos maneras de interpretar las diferencias entre Honduras y El Salvador, por un lado, y Nicaragua por el otro. En primer lugar, se puede considerar

-como ha sido argumentado por algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de cooperación internacional- que el trabajo de la PNN en los barrios y la participación de los residentes han prevenido que la violencia y los problemas de pandillas escalaran a los niveles de los países vecinos. Eso implicaría que las instituciones policiales de la región tengan que seguir el ejemplo de la PNN e implementar iniciativas de policía comunitaria para mejorar la seguridad en sus países. Por otro lado, también se podría argumentar -cómo hacen algunas autoridades policiales de la región- que es precisamente la relativa seguridad lo que ha permitido a la PNN mantener relaciones más cercanas con la población, dedicarse al trabajo con los jóvenes y contener las pandillas juveniles. Este argumento implica que el caso de Nicaragua es irrelevante para Honduras y El Salvador, porque las grandes diferencias en seguridad hacen imposible implementar ese tipo de iniciativas.

Probablemente ambas líneas de argumentación tengan cierta razón, pero es inasequible desenmarañar los efectos del acercamiento de la policía en la situación local de inseguridad, y de las influencias de las condiciones locales en el trabajo de la policía. Para poder alcanzar mejores resultados que los logrados por las políticas de seguridad de Honduras y El Salvador, es importante analizar las experiencias de acercamiento y poner las de Nicaragua a la par de estos esfuerzos de los países vecinos, aunque esos sean distintos. A pesar que esa comparación no permite descifrar las causas de las diferencias en inseguridad, comparar las mencionadas experiencias ayudaría a entender cómo las relaciones entre la policía y las comunidades y cómo las condiciones locales influyen en el trabajo de prevención de delincuencia y violencia.

En otras palabras, es pertinente indagar por un lado cuáles aspectos de las relaciones entre la policía y las comunidades propician un trabajo efectivo de prevención del delito; y por otro, es oportuno examinar cuáles condiciones en los barrios con problemas de inseguridad favorecen o frustran un trabajo policial efectivo. Las respuestas a ambas preguntas podrían ayudar a mejorar el trabajo de la policía de la región centroamericana, a desarrollar con un mejor enfoque las iniciativas locales de prevención de delito, y extender el acercamiento a los jóvenes en riesgo y pandilleros.

1.5 Enfoque del estudio

Las reformas encaminadas a crear una policía democrática son consideradas por varios autores como un soporte para la democracia y la creación de un ambiente propicio para el desarrollo económico y social (Ziegler & Neild, 2002: 67). El acercamiento de la policía -cuyas diferentes modalidades generalmente se articulan con la idea de una 'policía orientada a la comunidad' (COP)⁹ o policía comunitaria- a los barrios con problemas de inseguridad puede -y tal vez, debe- ser parte del proceso de obtener instituciones policiales con prácticas democráticas. Es un modelo que ha sido promovido como una respuesta a la falta de legitimidad de la policía, su incapacidad para frenar el crecimiento de la delincuencia y violencia, el creciente sentimiento de inseguridad de la población, pero también la necesidad de subsanar el carácter cerrado, autoritario y antidemocrático de la institución policial en países con historias de corrupción, violencia policial y violaciones a los derechos humanos (Brogden & Nijhar, 2005: 13; Ellison, 2007: 214-215; Murphy, 2007: 246). No obstante, el estímulo para implementarlo proviene generalmente de organizaciones externas a las instituciones policiales nacionales -como son los organismos internacionales y las organizaciones de cooperación internacional (Ellison, 2007; Brogden, 2005). El modelo ha sido 'exportado' a diferentes partes del mundo, tan variadas como Kenia, Zambia, Lituania, Jamaica, Bulgaria, Indonesia, Nepal, Pakistán, India, etc. (Brogden, 2005) y, por supuesto, a los países de Centroamérica.

Los países del estudio tienen una historia de instituciones policiales reconocidas por su violencia y violaciones de derechos humanos, y aunque en cada país las instituciones han sido reformadas, los mencionados problemas todavía azotan a las policías de Honduras y El Salvador. En ambos países la idea de policía comunitaria es promovida por algunas agencias de cooperación y organismos internacionales como opción para enfrentar la situación. En Nicaragua, el modelo COP no solo encuentra una amplia aceptación por las autoridades de la PNN y una larga trayectoria de implementación, también allí puede contar con un soporte importante de organizaciones de cooperación internacional.

9. Según sus siglas en inglés: 'Community Oriented Policing'.

A pesar de la popularidad general del modelo COP en la población, su implementación implica para muchas instituciones policiales cambios grandes en su organización y su manera de funcionar, y además, genera resistencia interna. En consecuencia, existe el riesgo que esas iniciativas sean utilizadas por las instituciones policiales y sus autoridades políticas como una herramienta de relaciones públicas, en vez de ser implementadas como parte de una reforma integral de las prácticas policiales desacreditadas. El acercamiento puede ser utilizado para convencer a la población que la policía 'está haciendo algo', obtener el apoyo del público y mejorar la imagen de la policía, (Bayley, 2006: 59; Brogden & Nijhar, 2005: 78); y, además, para captar recursos financieros y técnicos de los organismos internacionales y las organizaciones de cooperación internacional que promueven la implementación de proyectos de policía comunitaria.

El presente interés académico, no solamente surge por las presiones externas para implementar esas iniciativas en la región centroamericana, sino principalmente porque la implementación del modelo COP suele ser considerado por sus protagonistas como la única opción y la panacea para la delincuencia, violencia y otros problemas de inseguridad (Brogden & Nijhar, 2005: 13; Ellison, 2007: 215). Observadores críticos temen que la mencionada difusión amplia del modelo obedece más a las ideas preconcebidas de las organizaciones internacionales que lo promueven, que a las necesidades actuales nacionales y locales (Murphy, 2007: 244; Brogden & Nijhar, 2005: 13).

El problema con muchas de esas formas de ayuda... (incluye) ... el enfoque de 'esto tenemos disponible, entonces lo puedes tener'. Es muy poco probable que potenciales destinatarios de escasos recursos rechacen una oferta, pero el riesgo real de este enfoque es que la agenda de ayuda sea establecida por lo que haya disponible en vez de lo que se necesita. (Beck, 2002: 236-237, citado en Brogden & Nijhar, 2005: 8)¹⁰.

10. "The problem with many of these forms of assistance... (include) ... 'we have this available so you can have it' approach. Potential recipients with very few resources are highly unlikely to refuse any offer, but there is a real danger with this approach that the agenda for assistance is set more by what is available rather than by what is needed"

Policía comunitaria

El modelo COP no abandona la lucha contra el crimen y el desorden, pero se diferencia de la policía tradicional sobre todo en la importancia de la comunidad, de sus demandas y necesidades, en los esfuerzos para controlar el crimen y el desorden, y en el énfasis en la prevención. Así, sustituye el estrecho enfoque dirigido a los 'malos', por el reconocimiento de que invocar el poder de los ciudadanos honrados es el camino para lograr más seguridad. Idealmente, la policía comunitaria debe cumplir dos objetivos: Organizar y empoderar a la comunidad para que asuma la responsabilidad por su propia seguridad; y colaborar con ella para resolver los numerosos problemas que sufre, entre otros, inseguridad, droga, miedo al crimen y desorden (Trojanowicz & Bucqueroux, 1998: 5).

El concepto COP, sin embargo, no tiene una definición clara y significa diferentes cosas para diferentes actores (Ellison, 2007: 207; Bayley, 1992). No obstante, dos aspectos generales suelen ser ingredientes importantes de su implementación: 1. La reorientación del patrullaje a zonas delimitadas para fomentar la comunicación y confianza entre la policía y el público. Los oficiales son asignados permanentemente a la misma ronda o barrio, y además tienen la autoridad para tomar decisiones necesarias para su efectivo funcionamiento. 2. El compromiso de ayudar a las comunidades a resolver por sus propios medios sus problemas, por ejemplo, a través de comités de seguridad y programas de prevención (Skogan & Hartnett, 1997: 5-9). La idea atrás de ese énfasis en los deberes de los habitantes es que la policía por sí misma no puede resolver los problemas de inseguridad, y por ende, la población debe convertirse en coproductora de seguridad (Bayley, 2006: 76-77). Para captar las diferentes iniciativas de acercamiento en Centroamérica, en el presente estudio se utiliza un concepto amplio de policía comunitaria, refiriéndose a "un estilo y una estrategia de prácticas policiales que parecen reflejar las necesidades de comunidades locales" (Brogden & Nijhar, 2005: 2)¹¹.

11. "A style and strategy of policing that appears to reflect local community needs."

La discreción siempre ha sido un aspecto muy importante en el trabajo de un policía. En su rutina diaria, el policía hace uso de bastante discrecionalidad tomando decisiones sobre cómo manejar la inmensa variedad de circunstancias que enfrenta (Goldstein, 1990: 7). El COP amplía aún más la discreción policial al intervenir en asuntos criminales y civiles, enfatizando los aspectos positivos de esa discreción para el trabajo concreto en las comunidades, donde los oficiales tienen que resolver situaciones que no siempre caben dentro de la concepción tradicional del trabajo policial (Brogden & Nijhar, 2005: 30), pero también desatiende las dificultades (Murphy, 2007: 252). La sensación de inseguridad de los habitantes, muchas veces proviene de situaciones del desorden que los rodea, y no tanto por los delitos cometidos. Por ejemplo, predios baldíos, camiones mal estacionados y el deterioro físico pueden provocar sentimientos de inseguridad, porque son percibidos como escenarios propicios para la ocurrencia del delito. Para encontrar soluciones a esa clase de situaciones, la policía debe utilizar su sentido común y necesita la colaboración de la población.

Aunque el manejo de la discrecionalidad policial debe ser dirigido y controlado por el profesionalismo de los oficiales y la institución, en muchos países -por ejemplo, con historias de guerras civiles, en transición democrática o estados fallidos- esa discreción también está vinculada con la violencia policial, corrupción y violaciones de los derechos humanos. En Centroamérica las instituciones policiales tienen una larga historia de violencia y violaciones de derechos humanos. A pesar de las reformas institucionales y los avances importantes en el tema de los derechos humanos, hoy en día los oficiales todavía suelen tener escasa educación, dudosas habilidades policiales y, además, reciben poca remuneración por su trabajo (ver: Washington Office on Latin America [WOLA], 2009). En tales circunstancias, ampliar la discreción policial en el marco de un programa de policía comunitaria, se corre el riesgo de crear un ambiente propicio para la corrupción policial (Murphy, 2007: 252).

El éxito del modelo COP es punto de discusión, incluso en los países anglosajones -Estados Unidos e Inglaterra- donde surgió (ver por ejemplo, Skogan & Hartnett, 1997; Crawford, 1997). Revisando las experiencias en diferentes partes del mundo, Bayley (1992: 10) observa

que las iniciativas de policía comunitaria funcionan mejor en zonas urbanas de clase media, relativamente prósperas y étnicamente homogéneas. Brogden & Nijhar (2005: 61) y Murhpy (2007: 253) afirman que las prácticas de policía comunitaria dan mejores resultados en comunidades homogéneas con poca criminalidad y una aceptación casi general de la policía; además, resaltan que el modelo COP tiene poca relevancia para sociedades con crecientes niveles de criminalidad y donde la policía ha sido vista como agente de opresión.

En las comunidades con elevados niveles de criminalidad y violencia, es más difícil de implementar programas de policía comunitaria y convencer a la población de aceptar su papel como coproductores de seguridad. Los habitantes no necesariamente están dispuestos a participar en iniciativas de policía comunitaria (Grinc, 1994); por ejemplo, por el miedo que tienen a los traficantes de drogas y matones locales, o por la desconfianza en la sinceridad y persistencia de la misma policía en sus esfuerzos de acercamiento. Por su experiencia en el pasado, los residentes suelen pensar: "Ahora están aquí, mañana se habrán ido" (Skogan & Hartnett, 1997: 112)¹². Incluso, los esfuerzos pueden ser inefectivos para resolver la inseguridad, por la sencilla razón que los programas de policía comunitaria hacen poco para aliviar los problemas más fundamentales de pobreza, racismo, analfabetismo y desempleo (Brogden & Nijhar, 2005: 72). Ellison (2007: 209) y Brogden & Nijhar (2005: 61) concluyen que la policía comunitaria funciona mejor en situaciones donde la necesitan menos.

Una dificultad adicional de las iniciativas del COP -especialmente las promovidas por las agencias de cooperación internacional en países en transición o estados fallidos- es que suelen sufrir de una ausencia sistemática de evaluaciones rigurosas. La consecuencia es que los verdaderos resultados e impactos de esas iniciativas son difíciles de conocer, y la valoración de ellos muchas veces queda en anécdotas contadas por los policías y residentes involucrados. De las pocas evaluaciones que son

12. "Here today, gone tomorrow."

metodológicamente y conceptualmente sólidas, algunas muestran éxitos limitados, otras ni eso (Ellison, 2007: 210).

Representatividad

Los esfuerzos de coproducir seguridad en zonas con inseguridad y violencia, generarían, según los proponentes del modelo de policía comunitaria, una mayor supervisión local del trabajo policial y, entonces, procurarían una mayor legitimidad de la policía ante la población. El trabajo coordinado con comités de seguridad y la implementación de programas de prevención permiten que los actores locales tengan una voz importante para identificar los problemas de inseguridad y establecer las prioridades en el trabajo con la policía. Esa colaboración puede promover un mejor entendimiento mutuo, aclarar las expectativas que ambas partes pueden tener sobre el trabajo concreto de la policía y la solución de los problemas, además de fomentar una mayor receptividad y responsabilidad de la policía frente a la población; en otras palabras, se crean estructuras de por medio de que la policía rinde cuentas a la población local y la población tiene cierto control sobre las prioridades policiales (Brogden & Nijhar, 2005: 53). No obstante, en la práctica, la participación suele concentrarse en algunos grupos y personas que tienen interés en definir ciertos temas como problemas de criminalidad y organizarse alrededor de ellos, mientras otros actores quedan excluidos. Muchas veces quedan relegados los intereses de personas y grupos no organizados, habitantes menos poderosos o marginados dentro de la misma comunidad (Crawford, 1997: 167). Entonces, el riesgo existe que la coproducción de seguridad involucre solamente una minoría de los habitantes -cuyos problemas se vuelven el foco de atención, discreción y receptividad policial- y sea el reflejo de las estructuras de poder locales.

La dificultad de la representatividad es aún más profunda: la base de la policía comunitaria, la idea de 'comunidad', es inherentemente problemática. Tanto en teoría como en la práctica es difícil determinar los límites e integrantes de una comunidad. Los límites geográficos funcionan solo muy parcialmente. Los que viven en determinado lugar, muchas veces están gran parte del día en otros lugares; por ejemplo, porque

trabajan o estudian allí. Los que durante el día llegan a trabajar o estudiar, no viven allí. La existencia de un centro escolar o un mercado hace que en una zona geográfica se mantengan más personas durante el día que por la noche. Entre los que viven en un barrio, algunos casi nunca están allí, otros están de paso o de visita, mientras que también hay personas que casi nunca salen de allí. Según la visión ortodoxa, la policía comunitaria trabaja basada en el consenso (Trojanowicz & Bucqueroux, 1998: 12), pero en una sociedad dividida, este consenso suele ser proveído solamente por las personas que consideran a la policía como defensores de su estilo de vida, normas y propiedades (Brogden & Nijhar, 2005: 51), los proverbiales 'ciudadanos honrados' (Trojanowicz & Bucqueroux, 1998: 5). Muchas veces la policía actúa contra quienes -por ejemplo, jóvenes, desempleados, personas sin techo- se sienten alejados y desconectados de esa (parte de la) comunidad (Crawford, 1997: 175). Para evitar que las mencionadas complicaciones confundan el análisis, en el presente estudio se asume que la territorialidad define la comunidad y considera la extensión y calidad de las relaciones entre los vecinos como variable o problemática (Sampson, 2006: 33; Tilly, 1973: 212). Los conceptos comunidad y barrio serán utilizados como sinónimos.

Orientación a los problemas

Una orientación policial alternativa sostiene que los problemas que causan la inseguridad deben ser el enfoque del trabajo de la policía, en vez del acercamiento a la comunidad; lo cual se refleja en un modelo diferente: la 'policía orientada a los problemas' (POP)¹³. A pesar que, según algunos autores (Skogan & Hartnett, 1997: 5; Trojanowicz & Bucqueroux, 1998: 5) y oficiales de la policía (Clarke, 2002: 1) la orientación del modelo COP, también implica un enfoque a los problemas que generan la inseguridad; las dos orientaciones reflejan modelos disímiles y, por ende, pueden resultar en prácticas muy distintas.

El modelo POP parte de la idea que los incidentes reportados a la policía son síntomas de problemas sustanciales y urge a la policía enfocarse

13. Según sus siglas en inglés: 'problem oriented policing'.

en los factores y las condiciones que ocasionan los incidentes, en lugar de recurrir cada vez de manera reactiva a los incidentes (Goldstein, 1990: 33-34). Ambos modelos tienen en común una descentralización de la autoridad policial a los oficiales que se encuentran en las comunidades y sus supervisores; y además un énfasis en la colaboración entre la policía y las organizaciones locales (Brogden & Nijhar, 2005: 36). No obstante, el COP se puede implementar sin adhesión al modelo de policía orientado a los problemas.

Mientras el POP es, en primer lugar, un método para analizar y resolver una gama amplia de conductas o problemas de criminalidad, el COP es un esfuerzo enfocado a resolver una dificultad importante de la policía: mejorar la relación con la comunidad y lograr su apoyo en la prevención del crimen y desorden. La policía comunitaria busca organizar la comunidad alrededor del tema de seguridad y realiza reuniones frecuentes con ella. De esa manera, concentra, en primera instancia, sus esfuerzos en establecer los medios o las condiciones para el trabajo policial. A diferencia a éstas, las prácticas del POP se orientan a analizar y resolver los problemas sustanciales que provocan inseguridad. En breves palabras, para el COP el principal problema es la relación con la comunidad y no los problemas de crimen e inseguridad concretos que forman el núcleo de la rutina diaria de la policía. Su manera de abordaje consiste en procedimientos generales para regenerar esa relación. Al contrario, el POP no suele buscar la colaboración de la comunidad, sino que suele recurrir a personas o grupos específicos, cuyo apoyo es deseado para resolver ciertos problemas concretos (Clarke, 2002: 22-23). Esos problemas surgen de un análisis cuidadoso de las situaciones que enfrentan las unidades o departamentos policiales. Las soluciones son específicas y a la medida de las necesidades de cada situación (Brogden & Nijhar, 2005: 36; Clarke, 2002: 23).

Modelo de profesionalización

Otra alternativa para el COP es el modelo de profesionalización policial. Este modelo fue desarrollado entre 1930 y 1940 como respuesta a problemas de reforma policial, como el mal uso de fuerza, ineficiencia, mala opinión pública, corrupción, control político de la policía y amplia

discrecionalidad de los oficiales (Murphy, 2007: 253). De gran importancia para las experiencias en Centroamérica, el modelo de profesionalización policial intentaba despolitizar a la policía, removiendo el control administrativo sobre la policía de la comunidad política y enfatizando el control institucional interno y profesional. Además, pretendía aislar las operaciones y actividades de la policía de las dinámicas políticas locales. El argumento tras esos esfuerzos era que la policía permanecer atenta y más allá de políticas partidarias e intereses locales, y por ende, responder a las prioridades policiales establecidas por sus autoridades centrales (Murphy, 2007: 254). A pesar de que haya tenido un impacto real en la disminución de la violencia y corrupción policial, en los años 1970 y 1980 -sin poder eliminarlas del todo¹⁴- frente a los crecientes niveles de criminalidad, los países anglosajones prefirieron el modelo COP (Brogden & Nijhar, 2005: 27).

Dentro del modelo de profesionalización, la discrecionalidad policial es explícitamente reconocida como un tema importante y una posible fuente de dificultades; en consecuencia, las instituciones policiales han desarrollado métodos para estructurar y controlar esa discreción (Goldstein, 1990: 47). Los procesos de profesionalización incluyen códigos formales de conducta, extensas reglas y regulaciones, requerimientos legítimos para promoción y remuneración, y procedimientos disciplinarios rigurosos para crear un oficial policial controlado y disciplinado. El énfasis en selección, entrenamiento, tecnología y especialización permiten a la policía convencer a un público escéptico que están recibiendo un servicio policial competente y profesional (Murphy, 2007: 256; Mendes, 1999). Prevenir abusos de discrecionalidad policial y violaciones de derechos humanos, sin embargo, no solo requiere una capacidad de supervisión interna basada en pericia y criterios profesionales, sino también una seria y efectiva forma de supervisión civil externa (Mendes, 1999).

En Centroamérica, el proceso de profesionalización de la policía no ha llegado a los niveles de los países anglosajones y generalmente las instituciones policiales no logran brindar un servicio policial competente

14. Ver por ejemplo; los estudios de caso de Los Ángeles y Nueva York en Chevigny (1995).

y profesional como el estipulado por el modelo. Las instituciones manifiestan una formación policial débil, una cultura de promociones y liderazgo institucional poco transparente, mecanismos débiles e inefectivos de supervisión interna, y además, tienen problemas de ineffectividad y corrupción en las unidades de investigación (Washington Office on Latin America, 2009: 17-19; 41-44). Esas características pueden formar una base improcedente con el desarrollo del modelo de policía comunitaria (Murphy, 2007: 257).

La implementación de la COP puede generar tensiones dentro de la institución policial entre los oficiales que apuestan a seguir el camino de la profesionalización -y por ende, a continuar con el desarrollo de códigos profesionales y distintas especializaciones que corresponden a los diferentes problemas de delincuencia e inseguridad que enfrenta la institución- y otros que enfatizan el enfoque y acercamiento a la comunidad. La importancia que pueden tener esas tensiones se refleja en los resultados del diagnóstico organizacional interno de la PNC de El Salvador, el informe observa que “el organigrama de la institución policial posee altos niveles de fragmentación (especializaciones) y esto no le permite responder a la ‘velocidad de la demanda ciudadana’” (United States Agency for International Development (USAID) & PNC, 2009). Parece que existe el riesgo de que los protagonistas de una orientación a la comunidad desestimen los procesos instalados de profesionalización institucional, al dar prioridad a un mayor acercamiento.

La cuestión no es que los esfuerzos de acercamiento de la policía a las comunidades con problemas de inseguridad en Centroamérica necesariamente deben obedecer a un solo modelo, o que la implementación de un modelo necesariamente excluye al otro. No obstante, las tensiones entre los requisitos y las prácticas de los diferentes modelos pueden provocar que un programa, que pretende ser basado en múltiples enfoques, termine implementando solamente un modelo; o incluso, esté haciendo de todo un poco y ninguno lo haga bien. La discusión anterior ofrece algunas herramientas conceptuales para analizar y entender las iniciativas concretas de acercamiento en Centroamérica, no solamente señala los diferentes modelos que pueden respaldar las distintas prácticas y las posibles tensiones entre ellas; sino también los diversos objetivos que esas iniciativas pueden tener y las diferentes relaciones con las comunidades.

1.6 La investigación

En la región, la policía suele distinguir dos maneras para hacer el trabajo preventivo: la 'prevención del delito' y la 'prevención social del delito'. Las actividades que forman parte de la primera corresponden exclusivamente a la policía y consisten en las medidas que la policía puede aplicar para contrarrestar la delincuencia; entre otras, patrullaje y presencia policial, arrestos de presuntos delincuentes, cierre de expendios de drogas, etc. Cuando los habitantes, con apoyo de la policía, se reúnen para identificar los problemas, buscar soluciones y se encargan de implementar iniciativas para mejorar el ambiente y la seguridad local, se trata de prevención social del delito. Los proyectos de acercamiento bajo el nombre de policía comunitaria, son esfuerzos de combinar estas dos maneras de prevención.

Esos esfuerzos en varios países de Centroamérica no han sido objeto de una atención sistemática para conocer sus efectos en la (in)seguridad local o para destilar lecciones para mejorar su implementación en realidades locales diversas. Muchos de los proyectos de policía comunitaria son promovidos por oficiales que sinceramente creen en la necesidad de involucrar a la población en el compromiso de aumentar la seguridad. En muchos de los barrios hay personas dispuestas a trabajar para mejorar la seguridad en su propia comunidad. No obstante, esas buenas voluntades no son una garantía que los proyectos de acercamiento sean exitosos, que la situación de inseguridad se mejore y que la relación entre la policía y la población se renueve.

A pesar de la disposición de algunos residentes de colaborar con la policía, no todos tienen el tiempo y el interés de involucrarse, incluso pueden tener miedo a ser considerados informantes de la policía. Entre los que sí se comprometen, algunos se desaniman y se retiran después de un tiempo. Esas y otras reacciones de la población pueden desmoralizar a los policías que trabajan en la comunidad para mejorar la seguridad. Por otro lado, la reputación de la policía en cuanto al trato con la gente, la historia de las relaciones entre la policía y la población, la conducta de los policías que no creen en relaciones cercanas con las comunidades, la corrupción de algunos miembros de la institución policial expuesta ampliamente en los medios de comunicación, etc., todo influye negativamente en posibilidades de desarrollar

relaciones locales estrechas. Así también, los limitados recursos con los que cuenta la policía para efectuar intervenciones concretas, su dependencia - muchas veces- de otras instituciones para poder implementar proyectos de prevención, la falta de personal policial para dar seguimiento al trabajo, etc., influyen en la relación con la gente. A pesar de que el conocimiento de los delitos proviene predominantemente del público (Bayley, 2006: 75), no es automático que con un acercamiento a los residentes de los barrios con problemas de inseguridad, la policía logrará prevenir, modificar o impedir que se cometan delitos. A pesar de inversiones múltiples en programas de policía comunitaria en la región, no se sabe mucho del impacto, resultados o, incluso, de algunas lecciones que se puedan aprender.

El presente estudio busca dar un aporte a la discusión sobre la utilidad y conveniencia de la aplicación del modelo COP en la región centroamericana. Su objetivo es analizar y comparar las iniciativas de prevención social de delito, dirigidas al ámbito comunitario, efectuadas por las instituciones policiales en Nicaragua, Honduras y El Salvador. Además, con base en ellas, se formularán recomendaciones para avanzar constructivamente en la prevención social de delito y para fortalecer el trabajo de la policía en las comunidades. La pregunta principal de la investigación, por ende, es: ¿cuáles condiciones de los barrios y aspectos de la relación entre la policía y sus residentes posibilitan o dificultan un esfuerzo efectivo de acercamiento y un trabajo preventivo en el ámbito de la comunidad?

No se pretende evaluar el trabajo de las instituciones policiales en las comunidades con problemas de inseguridad, y el presente estudio no puede remediar la ausencia de estudios evaluativos rigurosos de los diferentes proyectos en la región. Únicamente se pregunta por las lecciones que pueden revelar las experiencias de acercamiento para mejorar las iniciativas de prevención. Se busca entender los principales retos que las situaciones locales de inseguridad, delincuencia y violencia representan para la policía y definir e interpretar los aprendizajes de los esfuerzos por establecer y mantener relaciones cercanas entre la policía y los residentes. En vez de seguir el desarrollo temporal de algunos proyectos e iniciativas de la policía en ciertos barrios para evaluarlos, el estudio reconstruye una serie de experiencias en diferentes lugares e inquiere los aspectos claves que influyeron en su éxito o fracaso.

Por esas características, la presente investigación no permite hacer mención de resultados de las iniciativas de acercamiento. Es un estudio de casos limitados, tanto geográficamente, temporalmente como en el abordaje de las temáticas; no es un estudio que evalúa uno o más proyectos definidos; por ende, los fenómenos observados no son fácilmente atribuibles a factores específicos, y tampoco se pueden relacionar con certeza las diferentes iniciativas de la policía a los cambios en los niveles de inseguridad. Los niveles de delincuencia o la sensación de inseguridad pueden disminuir o agravarse, sin que el estudio pueda indicar las causas o el por qué de esos cambios. El concepto 'resultado' implica tener más control o certeza sobre los factores que llevaron a la situación actual u obstaculizaron cambios en ella, que la presente investigación ha tenido. Por esa razón conviene -en vez de mencionar los 'resultados' de los esfuerzos y las iniciativas de acercamiento- utilizar el concepto 'tendencias'. Este último será entendido como una preponderante disposición de mover, proceder o actuar en una dirección señalada. Muchas veces no se sabe bien por qué los acontecimientos van en tal dirección, otras veces existe una buena idea sin que se pueda comprobar. El estudio no pretende apuntar a causas u orígenes, más bien quiere señalar algunos acontecimientos y procesos importantes -como el contexto local de los esfuerzos de acercamiento de la policía- que influyen en la situación local de inseguridad.

La PNN tiene una larga trayectoria de acercamiento a los barrios; desde su inicio, después la revolución sandinista de 1979, su enfoque ha sido trabajar cerca de la gente. La piedra angular de la presencia constante es el 'jefe de sector' quien trabaja en coordinación con los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD) de su sector. En Honduras la experiencia es más reciente. A partir de 1998 la Secretaría de Seguridad inició el proyecto de organizar Comités de Seguridad Ciudadana para trabajar con la Policía Nacional. En 2002, se creó una experiencia piloto, el programa Comunidad más Segura y a partir de 2006, la policía inició una estrategia amplia de organizar Mesas de Seguridad Ciudadana (MSC). La experiencia de la PNC de El Salvador es más fragmentada. En 1999 se iniciaron las Patrullas de Intervención Policial Comunitaria (PIP-COM) para promover la prevención de delito, aumentando la presencia policial en las calles y mejorando el proceso de recolectar información en los barrios con mayores problemas. Con la formación de una nueva Subdirección de Policía Rural en 2004 y la

implementación del Plan Mano Dura contra las pandillas callejeras a partir de 2003, la PIP-COM perdió impulso frente a los esfuerzos más represivos de las patrullas de los Grupos de Tarea Antipandillas (GTA) entre la policía y el ejército. El trabajo con la comunidad quedó relegado a la voluntad de las jefaturas policiales locales y oficiales individuales.

Esas trayectorias en cuanto a la relación entre la policía y los barrios con problemas de inseguridad, destacan la PNN como una institución con una larga experiencia; la PNH con una experiencia reciente y la PNC de El Salvador con poca experiencia y, además, fragmentada por la institución. Esas diferencias ofrecen una oportunidad de comparar prácticas específicas, aprendizajes concretos, lecciones generales basadas en políticas de acercamiento diferentes e ideas distintas sobre la relación 'ideal' entre la policía y la comunidad.

Selección de casos

El trabajo de campo de la presente investigación se realizó entre junio de 2008 y mayo de 2009 en Nicaragua, Honduras y El Salvador. En cada país se estudiaron diferentes casos; es decir, distintas iniciativas concretas de trabajo cercano a la gente. En Nicaragua y Honduras, donde la policía tiene iniciativas de mantener cercanía a las comunidades con problemas importantes de inseguridad, se realizaron estudios de casos en cuatro barrios por cada país. En El Salvador, donde no existían las mencionadas iniciativas institucionales, se decidió enfocarse en el trabajo realizado en tres municipios por parte de los departamentos de prevención de tres delegaciones de la PNC. Cada departamento tenía su propia estrategia de acercamiento: uno trabajaba en los barrios, otro en los centros escolares de educación media, y el último se movilizaba a través del Comité Intersectorial que funciona en su zona. Esa selección da paso a un punto de comparación distinto: las experiencias obtenidas en diferentes localidades en ausencia de una estrategia colectiva.

En Nicaragua y Honduras los barrios fueron seleccionados según los siguientes criterios: (1) debían ser comunidades urbanas pertenecientes a las zonas/áreas metropolitanas capitalinas; (2) tener más de 10 años de existencia; (3) contar con más de un año de presencia de la policía dirigida

a la prevención; (4) en cada país, la mitad de los casos estudiados fueron considerados experiencias exitosas por la policía, en cuanto a la construcción de una relación de trabajo efectiva y lograr una significativa disminución de criminalidad y violencia. La otra mitad consiste en casos considerados como experiencias poco satisfactorias (ver cuadro 2).

Obviamente, el criterio de éxito es arbitrario, porque: ¿según quién un caso es exitoso o no? La opinión de la policía no necesariamente corresponde a la opinión de los residentes. Este último criterio de selección ha sido elegido sólo para obtener mayor diversidad entre los casos; es decir, para evitar estudiar solamente casos exitosos y que la investigación terminase siendo sesgada, incapaz de identificar lecciones de las experiencias y alabando los esfuerzos policiales sin justificación. Entonces, no es un criterio para distinguir las experiencias positivas de las negativas, ni mucho menos compararlas entre sí. No solamente el criterio no es sólido en este aspecto, tampoco la modalidad del estudio no permite hacerlo. Cuatro estudios de casos en cada país, sencillamente no permiten una comparación válida entre intervenciones exitosas y no exitosas.

Cuadro 2.
Barrios estudiados en Honduras y Nicaragua, clasificados según la valoración de la experiencia

	Nicaragua	Honduras
Experiencias positivas *	El Sauce	El Girasol
	El Alamo	El Lirio
Experiencias negativas *	El Roble	Las Orquídeas
	El Almendro	Las Margaritas
* Según la opinión de la policía.		

En El Salvador se buscaron zonas urbanas que tuvieran niveles de inseguridad distintos para poder estudiar cómo esas diferentes situaciones se reflejaban en las estrategias de acercamiento de la policía. Los municipios donde trabajan los departamentos de prevención seleccionados pueden ser calificados con niveles de inseguridad que oscilan de muy alto, alto y mediano¹⁵. La zona urbana con los niveles más elevados colinda con el Área Metropolitana de San Salvador. Además, en El Salvador se encontró un obstáculo adicional: por la ausencia de iniciativas institucionales de acercamiento y prioridad del tema, fue difícil coordinar la selección y el trabajo de campo con la jefatura policial. Por ende, el proceso de selección de los departamentos de prevención con diferentes estrategias fue realizado por medio de los contactos establecidos en el trabajo de campo. El resultado fue que los tres departamentos seleccionados utilizaban diferentes estrategias de acercamiento a la gente.

Cuadro 3.
Departamentos de Prevención estudiados en El Salvador

Municipio	Inseguridad
El Cañaveral	Muy alto
El Naranjal	Alto
Al Algodonar	Mediano

Para proteger a los entrevistados y a la población de las comunidades se les prometió que las entrevistas serían anónimas y que los nombres serían disfrazados para mantener su anonimato. Por esa razón, todos los nombres que aparecen en el presente libro -de los barrios, las personas y las pandillas locales (de Nicaragua) son ficticios. En el caso de Honduras

15. En la lista de los treinta municipios más violentos de El Salvador en 2008, las tasas de homicidios de los principales municipios de la zona bajo responsabilidad de los tres Departamentos de Prevención son respectivamente: muy por encima de 100, más que 35 y menos que 35 homicidios por 100.000 habitantes (PNUD, 2009: 87).

y El Salvador únicamente se utilizan los nombres generales de las pandillas trasnacionales, sin mencionar ninguna clika (grupo local) en especial. El estudio tampoco hace ninguna referencia a los rangos que tienen los policías en la jerarquía policial. Se hace referencia a oficiales de la policía, sin hacer ninguna distinción. Sólo cuando se quiere enfatizar la diferencia entre los oficiales de más altos rangos y otros, se ocupa el término 'autoridades'.

El aspecto comparativo

Las diferentes modalidades de acercamiento en los países tienen implicaciones para la posibilidad de comparación. Por tratarse de iniciativas institucionales de acercamiento a las comunidades con problemas de inseguridad, las principales posibilidades de comparación se encuentran en los estudios de casos en Nicaragua y Honduras. Esos pueden ser comparados dentro y entre los países; por ejemplo, las experiencias en una comunidad en Tegucigalpa o Managua pueden ser comparadas con las de otras en la misma ciudad. Pero también las experiencias del acercamiento por medio del jefe de sector y los CPSD en Nicaragua, se pueden comparar con las de los 'policías comunitarios' y las MSC en Honduras. El caso de El Salvador es muy distinto. Las experiencias de acercamiento en este país son más bien incidentales y tienen un carácter más ilustrativo de un distanciamiento institucional e iniciativas desarrolladas por oficiales en forma individual en situaciones serias de inseguridad local, enfrentando una ausencia de prioridad institucional. Las delegaciones locales de la PNC organizan, a su manera, las relaciones con las comunidades en las zonas urbanas que les corresponden. Las diferencias con los otros países puntualizan algunas dificultades adicionales de acercarse a la gente sin poder respaldarse en políticas institucionales.

Las relaciones con la policía

Las relaciones de los investigadores con la policía en los tres países han sido buenas. En Nicaragua y Honduras las autoridades se interesaron por el estudio, pidieron a sus oficiales apoyar donde fuera necesario y dejaron trabajar a los investigadores autónomamente. La idea de incluir en la muestra barrios donde las experiencias de acercamiento fueron

insatisfactorias, generó al inicio algunas dudas y preguntas obvias; pues no es agradable salir a la luz con iniciativas frustradas. Después de explicar que para poder analizar las experiencias y formular lecciones de ellas se necesita estudiar casos de índole distinta, propusieron algunas comunidades donde, en su opinión, las experiencias fueron exitosas y otras donde las experiencias podían ser mejoradas. La franqueza y el compromiso de las autoridades policiales con el estudio se evidenciaron cuando el trabajo de campo mostró que los residentes de barrios seleccionados por las experiencias menos satisfactorias, estaban de acuerdo con esa valoración por parte de la policía. No obstante, los residentes de algunos barrios que representaban experiencias exitosas, rebatían esa calificación del trabajo de la policía. Un hallazgo contrario a lo que se podría esperar, si las autoridades policiales sólo querían destacar sus casos exitosos.

En los tres países la investigación recibió mucho apoyo de los oficiales que trabajaban en los barrios. Los policías presentaban los investigadores a los residentes, les acompañaban en la primera visita y cuando fuera necesario por razones de seguridad. Más que compartirles sus propias experiencias, opiniones, convicciones y dudas; facilitaban que los investigadores pudiesen hacer su trabajo por la familiaridad y confianza que gozaban en el lugar. No obstante, eso no prevenía que la gente se expresara -muchas veces- muy críticamente sobre el trabajo de la policía.

Metodología de la investigación

La metodología de investigación consistía, sobre todo, en entrevistas con residentes y oficiales de policía encargados de las iniciativas en las localidades estudiadas. También se entrevistó a las autoridades de la policía sobre las políticas institucionales de acercamiento. En Nicaragua y Honduras se entrevistaron, en cada caso, al oficial de policía encargado y a un oficial que conocía bien la comunidad. De los residentes, se entrevistaron, por lo menos, a dos involucrados en el trabajo con la policía (participantes en las mesas o comités de prevención y/o seguridad), un residente histórico (que hubiese vivido más de cinco años en la comunidad), y también se buscaba entrevistar a una persona cercana que supiera sobre el trabajo de la policía (p.ej. un trabajador social de la alcaldía, de una ONG, etc.).

En El Salvador, además de dos autoridades de policía con una larga experiencia en el trabajo con las comunidades y un especialista externo, se entrevistaron a cada jefe del departamento de prevención y a dos oficiales. En cada caso se habló también con dos personas que estaban involucradas -directa o indirectamente- en el trabajo de la policía: dos residentes, el director y un profesor del centro escolar y dos líderes comunales del Comité Intersectorial.

Cuadro 4.
Resumen de entrevistas realizadas por país

	Nicaragua	Honduras	El Salvador
Residentes	16	16	6
Oficiales que trabajan en las comunidades	6	7	10
Autoridades de la policía	3	2	2
Expertos sobre la policía	1	2	1
Persona cercana a las comunidades	5	2	-

Equipo de investigación

En el presente estudio participó un equipo de cinco investigadoras asociadas y un asistente de investigación bajo la coordinación regional del investigador principal. Este equipo tuvo bajo su responsabilidad el núcleo del trabajo de campo y las sistematizaciones preliminares de información primaria y documental.

1.7 Acercamiento actual a los barrios con problemas de inseguridad

Las instituciones policiales de los tres países donde se sitúa el estudio, manifiestan diferentes maneras de acercarse y relacionarse con

los barrios con problemas de inseguridad. A modo de introducción, en este apartado se describen brevemente esas distintas modalidades de trabajar el tema de inseguridad, por país.

La ciudad de Managua está dividida en cinco distritos municipales, que a su vez corresponden a cinco delegaciones policiales. Para el trabajo policial, cada distrito está subdividido en sectores policiales cuya delimitación sigue los límites de los barrios existentes, pero también toman en cuenta factores como la extensión territorial, población e incidencia delictiva. A cada sector, la PNN le asigna un oficial como jefe de sector y le encarga trabajar junto con los residentes en temas relacionados con la prevención de delito. Así, dependiendo de cada situación particular, cada jefe de sector está encargado de una, dos o más comunidades. En principio, todos los días de la semana visita la zona de su responsabilidad, mantiene contacto con los líderes, se informa de lo que pasa en el barrio, se familiariza con los residentes -especialmente se ilustra sobre los que anteriormente han tenido o que están teniendo problemas con la policía o la ley- y se coordina con las organizaciones que trabajan en su sector. Hace sus recorridos, observa lo que sucede en los espacios públicos y si es necesario interviene de manera más contundente. Junto con los interesados, el oficial organiza un CPSD como espacio donde los residentes, junto con la policía, analizan la situación de seguridad local, diseñan iniciativas y buscan involucrar a los demás residentes. Para enfrentar situaciones de inseguridad urgentes, el jefe de sector se coordina con su delegación para que envíen patrullas policiales, mientras que para la organización de iniciativas específicas o la realización de eventos sociales más grandes, busca también apoyo de algunas ONG especializadas y el respaldo de la alcaldía municipal.

En Honduras, la estrategia de las 'Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad' se inició en 2006 por un decreto presidencial emitido por el Presidente Manuel Zelaya, en el cual se ordenó la creación de 1.000 mesas de seguridad, 500 en Tegucigalpa y 500 en San Pedro Sula¹⁶. La División Comunidad Más Segura (DCMS) de la Policía Nacional, es la entidad encargada de la implementación y desarrollo de esa estrategia.

16. Decreto ejecutivo PCM 08-2006. Ver Chinchilla, 2008: 17.

En la zona metropolitana de Tegucigalpa, sus oficiales y agentes -conocidos como policías comunitarios- están estacionados en cuatro postas de policías y tienen el objetivo de crear y dar seguimiento a las MSC en los barrios aledaños. La modalidad de trabajo consiste en convocar a los residentes y motivarlos para que organicen una mesa de seguridad. En la primera reunión los presentes eligen a los integrantes de la mesa; ellos se reúnen una vez al mes para identificar y analizar la situación de inseguridad, proponer mecanismos de solución y realizar gestiones pertinentes para solucionar los problemas planteados. El policía comunitario visita con frecuencia la comunidad, se mantiene en contacto con los participantes, asiste a sus reuniones y les da capacitaciones. Cuando es necesario, solicita intervenciones policiales firmes; y además, participa en las acciones realizadas por las mesas.

En El Salvador, los departamentos de prevención en cada delegación de la PNC están subdivididos en tres secciones: familia, comunitaria y centros escolares. El objetivo de cada departamento es realizar actividades preventivas con la población para lograr disminuir la delincuencia y violencia en el área geográfica que le corresponde. Los departamentos trabajan a su propia manera, respondiendo a las prioridades del jefe de la delegación y a las situaciones que se encuentran en el área bajo su responsabilidad. En la delegación policial del municipio de El Naranjal, a cada sección se le han asignado dos agentes fijos; en el municipio de El Cañaveral, por el escaso personal, los agentes asignados a una sección deben asumir también el trabajo de otras, mientras que en la delegación del municipio de El Algodonar todos los agentes del departamento de prevención atienden las tres secciones. Solamente en dos departamentos de prevención se trabaja directamente con los residentes de los barrios con problemas de inseguridad. En El Naranjal, los policías asignados a la sección comunitaria visitan los barrios, interactúan con los residentes -sobre todo con los miembros de la junta directiva-, intentan resolver algunos problemas cotidianos y, si es necesario, piden apoyo de las patrullas policiales. Por razones de seguridad, los policías de la delegación de El Cañaveral se reúnen con los líderes comunitarios fuera de su comunidad. En el marco del Comité Intersectorial, la policía y algunas organizaciones sociales intercambian información y planifican actividades junto con 15 a 20 representantes locales. En el período que se realizó el trabajo de

campo, se observó que en El Algodonar el departamento de prevención había suspendido el trabajo directo con las comunidades. La participación en la campaña electoral presidencial de algunos miembros de las juntas directivas causaba muchos conflictos, y por ende, se decidió focalizar su trabajo en centros escolares de educación media, sobre todo en aquellos que se consideraba tener una población en alto riesgo de ingresar a pandillas callejeras.

1.8 El libro: Los siguientes capítulos

El capítulo siguiente examina brevemente las historias de las instituciones policiales en Honduras, Nicaragua y El Salvador, enfocando cómo influyeron en el desarrollo de las relaciones con las comunidades. Los capítulos tres y cuatro esbozan los esfuerzos de acercamiento de la policía a los barrios con problemas de inseguridad en Nicaragua y Honduras respectivamente, mientras que el cinco refleja brevemente el trabajo de los departamentos de prevención en tres municipios de El Salvador. En Nicaragua se enfoca la labor del jefe de sector y los CPSD; en Honduras el trabajo de los policías comunitarios de DCMS y las mesas de seguridad, mientras que en El Salvador se apuntan los esfuerzos, se puede decir, contracorriente institucional de algunos oficiales en las comunidades y centros educativos. El último capítulo elabora algunos aspectos importantes de los procesos de acercamiento, retoma las preguntas de la investigación y reflexiona sobre los dilemas y limitaciones de las iniciativas de la policía comunitaria en la región. Una preocupación importante que informa el análisis y las correspondientes reflexiones forman los límites que la profesionalización de las instituciones policiales en la región y la falta de recursos ponen a los esfuerzos de la policía comunitaria. El capítulo termina con algunas recomendaciones para las políticas de seguridad enfocadas en las comunidades con problemas de inseguridad.

1.9 Reconocimientos

Para la elaboración del presente estudio y su resultado final fue fundamental el trabajo e insumos provistos por el equipo asociado de investigación en los tres países. En el caso de Nicaragua, Claudia Ocón e Imara Gabuardi Pérez; Digna López y Mirna Lizeth Flores en el caso de

Honduras, y Laura Aguirre en el caso de El Salvador. De igual manera, los aportes brindados por Hamyn Gurdián Alfaro en Nicaragua y Carlos Chinchilla en Honduras fueron muy esclarecedores y orientadores del análisis que el estudio contiene.

Debe reconocerse también el apoyo brindado por las autoridades policiales en los tres países de estudio. Especialmente, al Comisionado Somoza Barahona, al Subcomisionado Flores Pineda, y agentes y oficiales de la División Comunidad Más Segura en las localidades estudiadas en Honduras; al Comisionado General Díaz Madríz y Comisionado Borge Aguilar, así como a Jaime Sequeira Amador y los jefes de sector de la Policía Nacional de las comunidades estudiadas en Nicaragua; en el caso de El Salvador, al Comisionado Hugo Ramírez Mejía y Comisionado Cotto Castaneda. Finalmente, debe reconocerse y agradecer el apoyo del Dr. Castillo Guido, director del Instituto Centroamericano de Estudios Penales (ICEP) de la Universidad Politécnica de Nicaragua y a "Focus en Massa" de la Universidad Utrecht (Países Bajos), por facilitar un espacio de discusión académica sobre los resultados de la investigación.

CAPÍTULO II

HISTORIA DE LA POLICÍA Y SUS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EN HONDURAS, EL SALVADOR Y NICARAGUA

Historia de la policía y sus relaciones con las comunidades en Honduras, El Salvador y Nicaragua

2.1 Introducción

Las modalidades existentes de acercarse a las comunidades con problemas de inseguridad en los países en Centroamérica tienen sus propias trayectorias y éstos dependen de la historia propia de cada institución policial. En cada país la institución policial es relativamente joven, pues ha sido reformada o, incluso, nuevamente creada para que pudiera cumplir con las exigencias democráticas y profesionales que las sociedades centroamericanas al final del siglo pasado exigían de la institución. La Policía Nacional de Honduras (PNH) tuvo un proceso largo de reformas para independizarse de las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional de Nicaragua (PNN) se creó después de la Revolución Sandinista de 1979 y la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador se fundó después de los acuerdos de paz de 1992. Los procesos de creación o reformación policial han tenido secuelas importantes en la manera de acercarse a la población. En El Salvador se trató de un proceso propio de profesionalización policial que fue desbaratado por una nueva política de seguridad lanzada por el presidente; en Nicaragua también fue parte de un proceso de profesionalización, esta vez de una policía que aspiraba a ser completamente distinta a su predecesora. La PNH, a diferencia a las otras instituciones, formó su Subdirección de Policía Comunitaria y emprendió el acercamiento por iniciativa de la casa presidencial y la Secretaría de Seguridad.

2.2 Honduras: Las fuerzas de seguridad y su acercamiento a los barrios

En el período histórico reciente, la policía de Honduras ha pasado tres momentos durante los cuales podía ser caracterizada de diferentes maneras: una policía política, una militarizada y una civil. Solo a partir de 1998 se volvió formalmente una institución civil. En la práctica, esa

historia dejó una herencia de una tradición institucional y cultura organizacional marcada por rasgos militares y una propensión natural hacia relaciones distantes y difíciles con los residentes de las comunidades.

Hasta 1963 la policía funcionaba bajo la discreción del poder ejecutivo que solía identificar los intereses del partido gobernante con los intereses del Estado. Por tanto, el trabajo de la policía tenía un carácter político, porque su papel no solo era mantener el orden y garantizar la seguridad en el país, sino también “el control, la persecución y la eliminación de los críticos y opositores al gobierno” (Castellanos & Salomón, 2002: 2). La Policía Nacional y -después de 1959- la Guardia Civil, eran instrumentos en las manos de los partidos políticos en el poder y “cuyo enemigo principal eran los adversarios políticos” (Salomón, 1993a: 39).

Después del golpe de estado de 1963, las Fuerzas Armadas abolieron la Guardia Civil y se adueñaron del papel de la seguridad pública. Para poder implementar esa nueva función, organizaron un cuerpo de policías con el nombre de Cuerpo Especial de Seguridad (CES) que después de 1997 adquirió el nombre de Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP) convirtiéndose en la cuarta fuerza dentro las Fuerzas Armadas¹. A pesar de que la integración en las Fuerzas Armadas significaba un avance en términos de profesionalización interna de la policía (Salomón, 1993b: 8), esa misma pertenencia “ha hecho que la policía se especialice en funciones de defensa interna, que son propias de las fuerzas militares, y no en seguridad ciudadana que es el fundamento de su función” (Salomón, 1993a: 40). En el tiempo de la guerra fría, con el surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional como la doctrina de seguridad en Latinoamérica, la FUSEP se volvió el principal instrumento de las Fuerzas Armadas para tratar los problemas de seguridad interna (Merrill, 1995: 226). En los años 1970-80, había grupos de ciudadanos o comités en las zonas rurales del país quienes apoyaban a la policía en esa amplia tarea de la seguridad.

Ellos “se encargaban de patrullar con la policía y ayudarle, no solamente a proporcionarle informaciones de carácter ideológico

1. A la par del Ejército, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval.

sino también relacionada con la actividad delictiva". Buscaban "identificar a los simpatizantes de la izquierda, y [...] aparte de eso, ayudarle a la policía a detener abigeos, asesinos, contrabandistas, violadores".

Entrevista a autoridad de la Policía Nacional

En los ochenta e inicios de los noventa las organizaciones defensoras de los derechos humanos denunciaban cada vez más el irrespeto y las violaciones de los derechos fundamentales de los ciudadanos por la policía y, al mismo tiempo, se destacaron con más claridad los intentos de las Fuerzas Armadas por encubrir esos hechos y su resistencia a enjuiciar a los perpetradores. Incluso el 'Informe Anual de País sobre los Derechos Humanos' de 1990² del Departamento de Estado de los Estados Unidos, enfatizó, en su típico lenguaje diplomático, que la FUSEP estaba "aún bajo mando de oficiales de carrera del ejército sin formación policial, los cuales se inclinan a condonar el uso de excesiva fuerza"³ (op. cit. Schulz & Sundloff, 1994: 288). Especialmente la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI) se hizo notoria por aplicar tortura, detenciones ilegales, asesinatos políticos e incluso la desaparición de personas sospechosas (Norsworthy & Barry, 1994: 48; Salomón, 1993a: 41).

En 1993, una extensa divulgación de las graves violaciones de los derechos humanos cometidos por la DNI, provocó una fuerte presión de una amplia coalición de la sociedad civil para poner las fuerzas de seguridad bajo control civil (Norsworthy & Barry, 1994: 48; Salomón, 1999: 65). Al final de este año, el Congreso Nacional aprobó una reforma amplia de las fuerzas de seguridad que consistía; entre otros, en abolir la DNI e iniciar un proceso de formar una policía bajo control civil. El Congreso decretó, además, una depuración de la policía; es decir, la eliminación de los oficiales que habían sido involucrados en corrupción y violaciones de los derechos humanos. La depuración era un paso importante en el proceso

2. Country Reports on Human Rights Practices for 1990, publicado en febrero de 1991.

3. "Still commanded by career army officials lacking police training who are inclined to condone the use of excessive force".

de restaurar su imagen frente a la sociedad y lograr mayores niveles de profesionalismo. Un punto histórico de ese proceso de transformación ocurrió cuando en 1998 aprobaron la Ley Orgánica de la Policía Nacional y con ella se inició la creación de una nueva Secretaría de Seguridad, donde estaban adscritas la Policía Preventiva y la Policía de Investigación.

La Secretaría de Seguridad fue la instancia crucial para el diseño y realización de nuevas políticas de seguridad pública y de esas dependerían, entre otros, las estrategias para bajar los niveles de delincuencia y violencia, la modalidad de trabajo de la policía y las relaciones con las comunidades. La falta de una política nacional de seguridad diseñada e implementada por la Secretaría, sin embargo, permitió que cada Secretario pudiese dedicarse a ingeniar sus propios programas, a veces en detrimento de la institucionalidad y del sistema de seguridad en conjunto (Equipo de investigación, 2004: 15). El proceso de depuración policial fue estancado durante la dirección de la primera Ministra de Seguridad y retomado después por su sucesor, antes de entramparse de nuevo en procesos judiciales.

Durante los diferentes períodos, la Secretaría de Seguridad animó la participación de la población en el tema de seguridad local, pero ha habido diferencias importantes. El involucramiento directo de la primera Ministra de Seguridad en la creación de Comités de Seguridad Ciudadana en las zonas con altos índices delictivos ha sido uno “de los rasgos que más caracterizaron esta gestión en sus inicios” (Equipo de investigación, 2004: 16). Con el tiempo, las iniciativas de la Secretaría de Seguridad han tenido rasgos muy distintos y parecían moverse de una visión muy amplia de participación -en la cual los mismos residentes, incluso, podían asumir el rol de la policía- hasta una visión elaborada de prevención de delito y de un papel limitado de la participación civil. Las tres iniciativas más importantes impulsadas por la Secretaría son los Comités de Seguridad Ciudadana, el programa Comunidad Más Segura y las Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad. Con el tiempo se ha podido observar un interesante desarrollo de la relación de la policía con la población, sin que las antiguas costumbres hayan desaparecido del todo. De las denuncias que recibió el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) en el año 2008, el 51 % fue contra las autoridades,

siendo las más denunciadas la Policía Nacional Preventiva y la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) (CONADEH, 2009: 40).

Los Comités de Seguridad Ciudadana

En sus inicios, la Secretaría de Seguridad no solo promovió activamente la participación de los ciudadanos en los Comités de Seguridad Ciudadana, incluso la primera Ministra de Seguridad viajaba a los barrios y las aldeas en diferentes regiones del país para inaugurarlos. La Secretaría consideraba “que el combate a la delincuencia y la criminalidad no es un problema exclusivo de la Secretaría de Seguridad” y que “los comités de seguridad ciudadana surgen como una necesidad en poblaciones grandes o pequeñas, para buscar soluciones a los problemas relativos a su seguridad común. Generalmente son impulsados por autoridades municipales, pero éstas, a su vez, tienen supervisión de la policía para que sus acciones se enmarquen dentro de la ley” (Subsecretaría de Policía Preventiva, 2000: 11 y 13). Para respaldar el funcionamiento de los comités, la Policía Preventiva extendía una credencial a los miembros que los identificaba como integrantes y que llevaba inscrita una petición de ayuda: “Se solicita a las autoridades militares, policiales y judiciales, prestar su colaboración al portador de este carné en caso de ser requerida, ofreciendo reciprocidad en casos análogos” (citado por Castellanos y Salomón, 2002: 30).

Hasta enero de 2000, se habían formado 563 Comités de Seguridad en todo el país (Castellanos y Salomón, 2002: 30). A pesar del respaldo de la Ministra de Seguridad y la participación de las municipalidades, el estatus legal de esos comités seguía siendo confuso. Incluso, el siguiente Ministro de Seguridad, quien asumió la dirección de la Secretaría en el año 2000, consideraba inconstitucional el funcionamiento de los Comités de Seguridad (Equipo de investigación, 2004: 17).

Contrariamente a lo aseverado por la Secretaría, en la práctica había poca regulación de las funciones de los Comités de Seguridad y escaso control sobre sus actividades por parte de la policía. Tampoco existía claridad sobre las funciones específicas de los ciudadanos involucrados en las tareas de seguridad y los límites legales de su actuar. Además, el protagonismo de las municipalidades en algunos Comités de

Seguridad Ciudadana hacía que la policía fuese solo un actor entre otros (Castellanos y Salomón, 2002: 26). Como resultado, los comités funcionaban de maneras muy distintas, pero además, la falta de una supervisión real también permitía que la conducta de algunos desbordara los límites legales.

Castellanos y Salomón (2002: 30) distinguen cuatro modalidades de trabajo de los comités: 1. los integrantes se dedican a patrullar y realizan acciones para reprimir la incidencia delictiva; 2. los vecinos se organizan para diseñar planes de prevención y colaborar con la policía proporcionándole combustible y medios de transporte para realizar patrullaje en la zona; 3. los Comités de Seguridad funcionan en una relación estrecha con las autoridades municipales y manejan un impuesto municipal de seguridad para la compra y mantenimiento de las instalaciones y equipos de la policía; y 4. los integrantes asumen el rol de policía, portan armas e incluso realizan capturas. Los autores resaltan que algunas de las experiencias locales más interesantes surgieron con los comités que se dedicaban a la prevención y que fueron sujetos a un fuerte control por un Consejo de Seguridad local, formado por la alcaldía, la policía y algunos jueces.

Los comités que se dedicaban a la represión del delito y que asumían funciones de policía, generaban muchas quejas y denuncias de los vecinos. La escasa supervisión, acompañada de la falta de formación de los participantes en las tareas de seguridad y supresión del delito, permitían que se fueran engendrando excesos y abusos por parte de algunos de los miembros contra supuestos delincuentes o la población en general. Un factor agravante era que esa ausencia de control por la Secretaría de Seguridad también facultaba para que los comités “fueran penetrados por personas que tenían cuentas pendientes con la justicia, por antiguos colaboradores o informantes de la desaparecida Dirección Nacional de Investigación y por personas que vieron en los comités una posibilidad de asumir una posición de poder en las comunidades” (Equipo de investigación, 2004: 16). Como consecuencia de esa situación surgieron quejas y denuncias involucrando a los comités en abusos de los vecinos del barrio o incluso en acciones de limpieza social de jóvenes vinculados con las maras (Castellanos y Salomón, 2002: 28).

“Una vez veníamos con mi esposo de viaje, entramos por la [comunidad vecina], ya eran como las doce de la noche, y unos hombres nos hacían parada, encapuchados. Registraron el carro y luego nos explicaron, nos asustamos mucho”.

Entrevista a subdirectora de escuela

Un habitante recuerda cómo, en su barrio, algunos miembros del comité de seguridad distorsionaron el compromiso inicial de vigilar la comunidad y empezaron a cometer abusos contra los mismos residentes. Las correspondientes quejas de la población causaron la desmotivación de los demás, por lo cual el comité dejó de funcionar.

“Por la noche, ya a las siete de la noche, salía un grupo bien formado de personas y había uno de los muchachos que había pertenecido al ejército y tenía permiso para portar arma. Él salía y organizaba los grupos y entonces se mantenía el orden.

Cuando nosotros llevábamos a una persona a la policía, ellos ya sabían que las personas que lo traían eran de los grupos organizados de vigilancia populares. Cuando llegábamos allá hacíamos la aclaratoria de que estábamos autorizados y que no estábamos actuando por cuenta propia. Sabíamos que teníamos el apoyo de la autoridad, pero no existía el acercamiento con ellos; por ejemplo, nunca anduvimos con el policía a la par.

Lo que sucedió es que algunas personas cambiaban la mentalidad y querían actuar como la autoridad. Con el tiempo, esa idea fue agarrando cuerpo y empezó a ocupar un espacio mental de ellos. Por ejemplo, cuando algunos muchachos venían sanamente de sus trabajos querían hacer el oficio de policía, interrogarlos y todo eso.

Entonces comenzaron algunas quejas y cosas así de las personas de aquí de la comunidad. Esos incidentes se fueron dando y resultaron ser situaciones que aplacaron la razón por lo cual había nacido el grupo de vigilancia y así se iban desmotivando las personas”.

Entrevista a residente de La Orquídea

El programa Comunidad Más Segura

Al final de 2002, el Presidente Ricardo Maduro formó el programa presidencial Comunidad Más Segura, creando una división policial que trabajara de cerca con las comunidades. El programa, en realidad, era un proyecto piloto que se estableció en diez barrios con problemas de inseguridad en siete ciudades del país, diseñado y coordinado desde la presidencia de la república. El programa Comunidad Más Segura se podía entender como el antípoda de Operación Libertad, siendo un esfuerzo preventivo dirigido al ámbito comunitario. Al mismo tiempo que se dieron los operativos antimaras, altamente mediatizados capturando jóvenes de las zonas marginales, sospechosos de ser miembros de pandillas, desde la casa presidencial se inició un proyecto dirigido a la prevención local y colaboración entre policía y residentes, que funcionaba a la sombra de los grandes operativos.

Los tres componentes básicos del programa Comunidad Más Segura son: 1. mejorar la relación entre la policía y las comunidades asignando policías específicos; 2. implementar programas especiales y talleres educativos; y 3. organizar reuniones y comités comunales para identificar y dar seguimiento a los problemas en la comunidad (WOLA, 2009: 39). La metodología de trabajo consiste en que los policías asignados a la comunidad -'policías comunitarios'- convocan a los residentes y las organizaciones sociales presentes del barrio, a una reunión y en conjunto realizan un diagnóstico colectivo de sus problemas. Con base en ese diagnóstico, se priorizan los problemas, se formula en conjunto un plan de trabajo y se distribuyen las tareas entre las diferentes organizaciones y vecinos participantes (Equipo de investigación, 2004: 185). A diferencia de los anteriores Comités de Seguridad Ciudadana, la policía está involucrada continuamente en las iniciativas locales, los policías comunitarios han recibido capacitaciones sobre cómo establecer relaciones con la comunidad y, además, existen reglas explícitas para regular el actuar de los participantes del programa. Los residentes, por ejemplo, no están autorizados para asumir el trabajo de la policía y efectuar acciones para reprimir la delincuencia, ni portar ningún tipo de arma; pero son estimulados para realizar actividades para prevenir la ocurrencia de delitos en sus barrios, como la limpieza de predios baldíos, solicitar (la reparación

de) alumbrado público a las autoridades correspondientes, denunciar ventas ilegales de alcohol o drogas, crear un sistema de alerta entre ellos, etc. Los policías también dan su número de teléfono celular a los participantes para que puedan ser contactados en situaciones de emergencia (Equipo de investigación, 2004: 185).

En 2003 se creó al interior de la Policía Preventiva una nueva subdirección de Policía Comunitaria para dar más institucionalidad al programa Comunidad Más Segura. La nueva subdirección tiene, entre otras, las siguientes divisiones, cuyo trabajo está dirigido especialmente a las comunidades: la División de Prevención de Drogas, la División de Prevención de Maras, la División del Servicio de Protección de la Familia y la División Comunidad Más Segura⁴. La DCMS es la oficina encargada del acercamiento de la policía a los barrios con problemas de inseguridad. El trabajo de la nueva subdirección pretende ofrecer un abordaje integral para las dificultades en los barrios:

“A través de este programa de Comunidades Más Seguras, si su problema es que hay mucha violencia, mucho alcohol y mucha droga en la juventud, la unidad antidrogas llega; si es que hay maras, llega la unidad antimaras; si hay problemas de explotación de los jóvenes, o hay problemas de violencia doméstica, etc.; todas las unidades, de forma integral, estamos llegando” (Muñoz, sf.)

Un área de trabajo importante de las mencionadas divisiones, es brindar capacitaciones en las escuelas y a los residentes de las comunidades. A los alumnos, por ejemplo, les informan sobre el consumo de drogas y enfatizan la prevención, también les enseñan conocimientos básicos sobre las maras para evitar que los jóvenes ingresen. A los participantes de los comités comunales los capacitan sobre los procedimientos y sus responsabilidades; entre otros, sobre cómo elaborar un plan de trabajo; identificar un problema, encontrar una posible solución e identificar a los

4. Las otras son: la División contra el Tráfico y la Explotación Sexual Infantil y la División de Turismo.

responsables del problema; además, cómo reconocer los factores que inciden en la comisión del delito y cuáles medidas de prevención -comunales y personales- se pueden tomar para prevenir la ocurrencia de un delito.

El programa Comunidad Más Segura se puede entender como un intento importante de profundizar y mejorar la calidad de las relaciones entre la PNH y la población. Las seis nuevas divisiones de la subdirección de la Policía Comunitaria se dedican y se especializan en temas importantes de seguridad. Además, muchos de los planes elaborados por las divisiones eran novedosos para la institución policial, resaltando un enfoque preventivo. A pesar de la expansión del concepto de policía comunitaria en el pensamiento de la institución, la falta de una verdadera institucionalización y las dificultades para dar seguimiento a los planes -causados por insuficiente personal de la subdirección- fueron señaladas desde el inicio como potenciales problemas en la implementación del programa (WOLA, 2009: 39). Otros factores que afectan la PNH, y por ende, también limitan el alcance y las posibilidades de la subdirección de la Policía Comunitaria, son el bajo nivel de la formación policial, la falta de recursos y equipos, y la falta crónica de personal policial (Ungar, 2009: 98).

Las Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad

A pesar de que el programa Comunidad Más Segura era novedoso para una institución policial que recientemente había salido de la esfera de control militar y tenía una aceptación aún frágil dentro de la organización, a comienzos de 2006 se dio un cambio significativo para la subdirección de la Policía Comunitaria y la DCMS. Al asumir su cargo, el Presidente Manuel Zelaya, ordenó por decreto ejecutivo la creación “un mil mesas de ciudadanos y ciudadanas por la seguridad”⁵, con el objetivo de establecer medidas en las comunidades, mejorar la seguridad y combatir la delincuencia.

5. Decreto Ejecutivo No. PCM-08-2006.

Transformando el programa Comunidad Más Segura, el decreto ordenó la formación de 500 mesas de seguridad en Tegucigalpa y 500 en San Pedro Sula. El Secretario de Seguridad de ese momento, sin embargo, pidió a la subdirección Policía Comunitaria organizar mesas en todos los departamentos del país. Así, el decreto y la consiguiente política institucional no solamente implicó un cambio importante para el proyecto piloto, sino también una expansión muy acelerada sobre todo el territorio nacional de los comités comunales, ahora llamados 'Mesas de Seguridad Ciudadana'. Según datos oficiales, a finales de 2006 se habían conformado 4.015 mesas; en 2007 se instalaron 5.608 mesas (Rodas, 2007) y en el siguiente año - hasta el inicio de noviembre- se formaron 3.506 mesas⁶.

La metodología de las mesas es básicamente la misma que la de los comités del programa Comunidad Más Segura. La DCMS es la encargada de la organización de las MSC, sus oficiales -especializados en el trabajo en los barrios- siguen la misma división de trabajo que antes: los policías son los encargados de las acciones para reprimir la delincuencia y de ciertas medidas policiales preventivas (prevención del delito), mientras que los participantes en las mesas identifican los problemas en la zona donde viven, buscan soluciones y se encargan, con apoyo de la policía, de proyectos de prevención social del delito. Al igual que en los comités del anterior programa, a la población participante no se le permite asumir el papel de policía, ni portar armas; pero tienen el número del celular del policía comunitario encargado, para notificarle cuando ocurren emergencias en su barrio.

El objetivo oficial de las MSC es: "crear las condiciones necesarias para promover la participación ciudadana en las comunidades de Honduras, en procura de restaurar la confianza de la población, previniendo el delito y la violencia, en un ambiente donde los ciudadanos y ciudadanas sean responsables solidariamente con la autoridad, en la construcción de su propia seguridad" (DCMS, sf). Los específicos demuestran una mezcla

6. Información de la División Comunidad Más Segura, Subdirección Policía Comunitaria, 6 de noviembre de 2008.

de objetivos sociales y policiales -como son la "reducción en la delincuencia local", "mejorar la relación policía comunidad", "promover la cultura de la denuncia y la mejora de la respuesta policial"- con una meta de índole política y más instrumental, como es: "fomentar el respeto a las autoridades y las leyes" (DCMS, sf). Visto de esa manera, el acercamiento a las comunidades es más que solamente una estrategia para reducir los índices de delincuencia local; las MSC también son un instrumento para recobrar el respeto y prestigio de las autoridades de seguridad y la policía, frente de la población.

Muchos residentes de las zonas con problemas de inseguridad esperan que por medio de las mesas se pueda hacer algo para mejorar la situación. El interés por parte de la policía en los problemas cotidianos de las comunidades y el profesionalismo mostrado por los oficiales que trabajan en los barrios, generan una imagen distinta y positiva de la PNH. Eso es una de las razones de la aceptación, aunque sea parcial, de la idea de la policía comunitaria dentro de la institución. Para una institución policial que enfrenta diariamente el clima de inseguridad en el que vive la ciudadanía, la percepción de un desempeño policial deficiente por los altos oficiales del Estado, acusaciones de abuso de autoridad e involucramiento de policías en delitos comunes y crimen organizado (Equipo de investigación, 2004: 181, 178, 151 y 195), los proyectos locales de la policía comunitaria ocasionan una muy necesitada publicidad positiva.

Los planes para organizar intensivamente grandes cantidades de MSC, sin embargo, son muy ambiciosos; no solo por la extensión territorial, sino también por los diferentes ámbitos en que las mesas pretenden funcionar. Se pueden distinguir cuatro diferentes tipos de mesas y sus correspondientes ramificaciones: 1. Mesas Municipales de Seguridad Ciudadana que dedican atención a la inseguridad en el municipio y donde participan representantes de las autoridades municipales, la jefatura de la Policía Nacional en el municipio, los jueces, el Ministerio Público, empresarios, iglesias, clubes deportivos y sociales, sociedad civil, etc. 2. Las Mesas Comunales de Seguridad Ciudadana o 'mesas principales', que procuran mejorar la seguridad en el barrio y están integradas por residentes de diferentes sectores y representantes de las organizaciones presentes en la comunidad; por ejemplo, patronatos, iglesias, escuelas, colegios, padres

de familia, juntas de agua y otros. 3. Las Mesas de Seguridad Ciudadana organizadas por sectores, cuadras o bloques dentro del barrio; que están integradas por algunos residentes, quienes intentan remediar y prevenir situaciones de inseguridad en su sector. 4. Mesas Juveniles de Seguridad Ciudadana en los colegios o centros escolares de educación media; que iban a ser integradas por los alumnos. No obstante, hasta el momento del estudio, no se habían podido organizar esas mesas juveniles por falta de personal de la DCMS y tampoco se había formado una mesa municipal en Tegucigalpa.

Para apoyar el trabajo en las comunidades de la DCMS, JICA facilitó la elaboración de la "Guía de Conocimiento, Organización, Capacitación y Seguimiento de las Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad" (Chinchilla, 2008) que explica a los oficiales la estrategia de las mesas de seguridad, cómo organizar y dar seguimiento a las diferentes mesas. No obstante, al promover tan ambiciosamente las MSC, la PNH y la Secretaría de Seguridad corren el riesgo de quedarse cortos.

La ambición de querer implementar diferentes tipos de mesas de seguridad, además cubriendo gran parte del territorio nacional, implica un reto muy grande para una división policial relativamente nueva y pequeña como la DCMS. Existe el riesgo que los oficiales no logren cubrir todas las exigencias que implica la vasta expansión de las mesas. Los planes y la publicidad que los rodea pueden generar mayores expectativas en diferentes sectores de la población, pero el reducido personal de la división no tendrá los recursos para atender todas demandas que podrían generarse. Eso puede ir a expensas de la motivación de los policías y ciudadanos involucrados, pero también podría perjudicar de nuevo la imagen de la policía.

2.3 El Salvador: El patrullaje como manera de acercarse a las comunidades

La PNC de El Salvador es una institución joven que se formó después de los Acuerdos de Paz firmados en 1992 entre la guerrilla

organizada en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno de Presidente Alfredo Cristiani del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Los anteriores cuerpos policiales que conformaban los Cuerpos de Seguridad Pública (CUSEP) -la Policía Nacional, la Policía de Hacienda y la Guardia Civil- estaban bajo el mando del Ministerio de Defensa. Antes y durante la guerra civil, estos cuerpos de seguridad tenían un importante rol en reprimir y controlar los conflictos sociales, y fueron notorios por sus violaciones de los derechos humanos (Amaya, 2006: 133). Además, estas instituciones policiales no fueron muy competentes en el trabajo policial, se concentraban más en suprimir conflictos sociales y contrainsurgencia, que en la prevención e investigación del crimen:

“Las fuerzas de seguridad tenían pocas habilidades investigativas y les faltaba las competencias básicas para proteger, recoger y utilizar las pruebas. Sus actividades se enfocaban en contrainsurgencia: sospechosos de crímenes políticos fueron arrestados, detenidos sin juicio, y sometidos a tortura y abuso, principalmente para obtener información. Las antiguas fuerzas de seguridad pocas veces obtuvieron condenas y daban poca atención al crimen. [...] Su reputación de brutalidad y arbitrariedad creaba relaciones muy pobres con las comunidades, y casi nunca obtenían información de ciudadanos cooperativos sobre actividades criminales, dificultando aún más su capacidad de investigar crímenes”⁷ (Stanley, 1993: 2; ver también Costa, 1999: 54-60).

Para prevenir esos abusos en el futuro, lograr una policía profesional con mejor formación y mayor respeto a los derechos humanos, los Acuerdos estipularon la disolución de los cuerpos de seguridad y la instauración de una nueva institución policial (Murray, 1995: 66; Costa, 1999: 83). Una de

7. “The security forces had poor investigative skills and lacked the most basic skills for protecting, recording, and using evidence. Activities focused on counterinsurgency: suspects of political crimes were arrested, detained without trial, and subject to torture and abuse, largely to obtain information. The old security forces seldom obtained convictions and gave little attention to crime. [...] Their reputation for brutality and arbitrariness created very poor community relations, and they seldom obtained information about criminal activity from cooperative citizens, further hampering their ability to investigate crimes”.

las características más importantes de la nueva policía era su carácter civil. Su doctrina no solamente estableció el respeto a los derechos humanos y la subordinación a las autoridades civiles, sino también define "la actividad policial como un servicio público" cuyo objeto fundamental es "proteger la ciudadanía contra los actos ilegales y garantizar sus derechos y libertades" (Costa, 1999: 105). Este servicio requiere, en sí mismo, un mayor acercamiento a la ciudadanía y una mayor profesionalización policial que los cuerpos de seguridad anteriores hayan tenido. Además, el objetivo de proteger la ciudadanía de los actos ilegales implica no solamente tener la capacidad investigativa de esclarecer los delitos cometidos, sino más bien realizar un esfuerzo de prevención para evitar, en primer lugar, que los delitos ocurran. Esa perspectiva se refleja en el informe de la misión Rodés a la Naciones Unidas que formó la base para la organización de la PNC. Este informe explícitamente propone la formación de una división de "policía de prevención" dentro la Dirección General de Seguridad Pública que "desarrollará aquellos mecanismos que precisen para aumentar la calidad y cualidad de las relaciones policía-comunidad" (ONU, 1991: 3). Diseñar e implementar políticas democráticas y prácticas profesionales en el área de seguridad pública, requería una institución nueva, con personal policial nuevo; sin embargo, establecía, al mismo tiempo, un reto enorme para la PNC; sobre todo en un contexto donde los índices de criminalidad crecían rápidamente y la voluntad política para implementar políticas de seguridad diferentes no siempre estaba presente.

El contagio por medio de la transmisión de personal y métodos de los antiguos cuerpos de seguridad a la nueva PNC, fue un riesgo importante durante la fase inicial de su creación. Los acuerdos sobre la PNC incluían el convenio que solamente el 20% de los nuevos policías llegarían de la antigua Policía Nacional. No obstante, el auge en los niveles de criminalidad en los primeros años después de la guerra, reforzaba el argumento que la nueva policía necesitaba más personal con experiencia de los antiguos cuerpos de seguridad. Escudándose en este argumento, el Ministro de Seguridad y el director de la PNC en el gobierno del Presidente Armando Calderón Sol, dejaron pasar -contra las recomendaciones de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y con el apoyo explícito del Programa Internacional para el Adiestramiento en la Investigación Criminal (ICITAP,

por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos⁸- que personal de las antiguas policías, que trabajaba en la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIHD) y la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (UEA), se incorporase irregularmente a la nueva institución (Costa, 1999: 271)⁹. Aunque con el tiempo muchas de esas personas se marcharon de la PNC, este episodio muestra la vulnerabilidad de la nueva institución frente a las influencias del pasado.

“Como nadie de nosotros sabía cómo era desarrollar un sistema policial. Los que veníamos del lado del Frente no lo sabíamos. Algunos que venían del lado del Ejército habían tenido la experiencia de los anteriores cuerpos de seguridad, casi todos venían de la Policía Nacional. Los independientes mucho menos, ¿verdad? [...] Así comenzaron a nacer un montón de prácticas de la escuela de la Policía Nacional, en la PNC”.

Entrevista a oficial de la PNC

El auge de la inseguridad en el país causó que la PNC se enfocase más en aumentar la cantidad de policías disponibles para dar cobertura nacional, y menos en el fortalecimiento institucional, el proceso de profesionalización de su personal, la planificación de sus actividades y las políticas de prevención local (Amaya, 2006: 134; FESPAD, 1998: 7). Las orientaciones a la prevención o a las comunidades no eran desconocidas para los altos oficiales de la policía; sin embargo, ni ellos ni las autoridades políticas encargadas de la seguridad pública estaban convencidas de sus posibles beneficios. Las autoridades policiales y políticas veían el problema de inseguridad desde una perspectiva reduccionista de una lucha o guerra contra la delincuencia en la cual la meta principal era bajar los índices (Chevigny, 1999: 49), en vez de analizar y cambiar las condiciones sociales que daban lugar a actos delictivos. La consecuencia era que en el proceso la institución policial se condujo “cada vez más hacia un modelo altamente

8. International Criminal Investigative Training Assistance Program (United States Department of Justice).

9. Esas personas se incorporaron específicamente en la División Antinarco tráfico (DAN) y la División de Investigación Criminal (DIC) de la PNC. El argumento fue que sus capacidades profesionales eran indispensables para la nueva policía.

jerarquizado, burocratizado, alejado de la comunidad -a la que suele ver sólo como fuente de información- y evasiva del principio de legalidad en la definición de competencias, atribuciones y el uso de la fuerza" (Martínez, 2003: 308). Así, el esfuerzo principal iba dirigido a la represión del crimen por medio de operativos policiales enfocados a crímenes específicos -por ejemplo, los secuestros o los delitos supuestamente cometidos por pandilleros- y dirigidos a sectores socialmente desfavorecidos -especialmente los jóvenes de zonas urbanas marginales- o áreas urbanas donde sucedían disturbios (Amaya, 2006: 140 y 278-279, nf: 11).

Para las relaciones con las comunidades, la PNC creó la División Policía Comunitaria (DPC); sin embargo, sin una visión clara sobre cómo desarrollar e implementar un proceso de acercamiento adecuado para la situación de inseguridad en el país. La DPC funcionaba por medio de las oficinas de relaciones con la comunidad, ubicadas en las delegaciones territoriales. Su papel era identificar y asesorar sobre los problemas de inseguridad en los barrios, y dar apoyo logístico para eventos locales. Los policías asignados a esas oficinas se reunían periódicamente con algunas comunidades para buscar soluciones a los problemas locales. El trabajo aislado de las otras divisiones y la falta de incidencia en la política institucional hacían que algunos investigadores calificaran el trabajo de la DPC como "oficinas de relaciones públicas e imagen institucional" (Aguilar, Amaya & Martínez, 2001: 92) en vez de un esfuerzo para acercarse a la población.

Durante el tiempo en que se realizó la presente investigación existían dos dependencias de la PNC que mantenían relaciones con las instituciones de la sociedad civil y las comunidades. Aparte de los departamentos de prevención, también existía la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, sucesora de la DPC. La Secretaría era la encargada de mejorar la comunicación entre la policía y las comunidades, pero también su funcionamiento estaba relativamente separado de las otras dependencias de la PNC. Hasta la fecha, el trabajo más importante ha sido el desarrollo de un modelo de policía comunitaria, lo cual se concretó en una versión experimental del Manual de Policía Comunitaria (PNC & JICA, 2008) para capacitar a los oficiales de la PNC, presentado a finales de 2008 y elaborado por un consultor externo con el apoyo de JICA. En aquel período, la

Secretaría estaba planificando un proyecto piloto en el departamento de La Unión, para implementar y validar dicho manual. Desde la perspectiva de la seguridad pública, la elección de La Unión podía parecer un lugar extraño para un proyecto piloto de esta índole, por ser un departamento predominante rural, muy alejado de la zona urbana con más problemas de inseguridad -el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), pero desde la perspectiva de la cooperación japonesa no era tan extraño: La Unión era recipiente de la mayor inversión japonesa en El Salvador, el puerto de Cutuco.

Patrullas de Intervención Policial Comunitaria

La resistencia al involucramiento de la población en el tema de seguridad, se puede entender como una herencia de la guerra civil en la cual el FMLN organizaba la ciudadanía, mientras el gobierno y las fuerzas armadas veían la organización local como subversión. Los Acuerdos de Paz -aunque permitieron que el FMLN entrara en el sistema político como partido- no cambiaron esa concepción por parte de las autoridades. Según ellas, la relación entre la policía y las comunidades debe ser distante para evitar que se organicen y confronten a las autoridades en temas de seguridad. Los policías asignados a las postas y delegaciones son cambiados frecuentemente para evitar que las relaciones de los agentes y oficiales con la población se volvieran demasiado cercanas. El argumento es que asignar a los agentes y oficiales por largo tiempo en un mismo sitio, aumenta la posibilidad que los residentes o delincuentes locales los corrompan. Un oficial de la PNC lo describe de esa manera: organizar a la gente alrededor del tema de seguridad:

“suenan a ‘comités de defensa de la revolución [cubana]...’; o sea, hay ciertos estigmas o miedos hacia la organización comunitaria. [Las autoridades] suelen tener una visión de que todo lo que se organiza, demanda. Y cuando les demandan, más cuando no tienen capacidad de respuesta, [su reacción es] “mirá, ya tenemos suficiente nivel de organización que nos demanda, para nosotros estar abonándole a esa situación”.

Entrevista a oficial de la PNC

Irónicamente, ICITAP -que fue formado originalmente para “apoyar a los países centroamericanos para investigar más eficazmente las supuestas atrocidades cometidas por los grupos guerrilleros” (Bayley, 2006: 73)¹⁰- promovió el proyecto de acercamiento más importante de la PNC: las Patrullas de Intervención Policial Comunitaria (PIP-COM). A inicios de 1999, ICITAP junto con la delegación policial de Mejicanos¹¹ empezaron a desarrollar un proyecto piloto de patrullaje que gradualmente se expandió a otras delegaciones del AMSS antes de desplegarse por el interior del país.

La idea era descentralizar el contacto con el público por medio de trasladar el énfasis sobre los puestos de policía a las patrullas policiales que vigilaban las zonas urbanas. Sin necesidad de organizar los residentes en comités de seguridad, las patrullas debían establecer relaciones y mantener el contacto con los habitantes de su zona. Sobre todo se desplegaban a pie, pero también había patrullas que usaban bicicletas o vehículos. Cada grupo estaba formado por tres o cuatro policías y en sus rondas levantaba información relevante para el trabajo de la policía en el sector; por ejemplo, sobre la existencia de ventas de alcohol y drogas, presencia de pandillas y los sospechosos del lugar (Aguilar, Amaya & Martínez, 2001: 95, npp: 109). Además, las patrullas estaban organizadas de tal manera que podían solucionar gran parte de los problemas que encontraban en la zona geográfica asignada, sin tener que recurrir a los colegas en el puesto de la policía. Los integrantes de las patrullas recibían capacitaciones básicas sobre los asuntos que podían encontrar durante su ronda -por ejemplo, sobre hurto, robo de carros, y el narcomenudeo- para poder actuar adecuadamente en el momento. Por su permanencia en la zona y el contacto con los habitantes, los policías lograban conocer la situación cotidiana y obtenían la inteligencia policial necesaria para cumplir su tarea de mejorar la seguridad. Un aspecto importante del despliegue de las PIP-COM era que quería romper el anonimato de los policías. Los

10. “To assist Central American countries to investigate more effectively the alleged atrocities committed by guerilla groups”.

11. Un municipio del Área Metropolitana de San Salvador.

integrantes de la patrulla fueron presentados a las comunidades para que los conocieran personalmente.

Inicialmente el proyecto solo contemplaba patrullas de intervención policial, pero después se añadió la parte comunitaria para poner más énfasis en el acercamiento y “generar un mayor impacto en la ciudadanía y en la opinión pública” (Aguilar, Amaya & Martínez, 2001: 95). A la institución policial, sin embargo, le faltaba la experiencia de acercarse, establecer y mantener relaciones estrechas con las comunidades. Por ende, el componente comunitario era la parte más débil de las PIP-COM y tenía que desarrollarlo en el camino. “El enfoque comunitario no estaba suficientemente desarrollado, nosotros mismos no teníamos idea de cómo hacerlo mucho más eficaz” (Entrevista a oficial de la PNC). No obstante, las urgencias que surgieron no le darían el tiempo para desarrollar su propio modelo tranquilamente.

Los resultados prometedores en las zonas donde iniciaron el proyecto PIP-COM, junto con la presión sobre la policía de la creciente inseguridad en el país, provocaron el salto rápido del proyecto piloto hacia un despliegue nacional. Según la Embajada de los Estados Unidos, en 2005 el programa había sido implementado en 200 municipios y alcanzaba el 90% de la población de El Salvador (WOLA, 2009: 36). Los oficiales encargados del despliegue privilegiaron la intervención sobre la parte comunitaria; es decir, no pusieron mucho énfasis en las relaciones y el trabajo con la población. Ese enfoque a la intervención policial resurgió no solamente por la mencionada falta de experiencia en trabajar de cerca con la población, sino más bien porque las autoridades favorecían la parte reactiva del actuar policial. A pesar de su entusiasmo inicial por el modelo de las PIP-COM “en el fondo nunca creyeron en los temas de prevención” (Entrevista a oficial de la PNC).

Así, PIP-COM no fue pensado como un programa de policía comunitaria y no debe ser evaluado como tal (Neild, 2002: 15; WOLA, 2009: 36). Era más bien un sistema de patrullaje dirigido y activo con rutinas regulares (Call, 2003: 845) -dedicado a recopilar información de interés policial sobre las zonas urbanas y sus habitantes- que un esfuerzo dedicado al acercamiento a las comunidades. A pesar de su alcance

reducido, el sistema podría considerarse como un avance importante en el desarrollo y un paso en el proceso de la profesionalización de la PNC. Las PIP-COM permitían a la policía tener mayor presencia en el territorio, conocer las condiciones en las comunidades y recabar información para la realización del trabajo policial. Además, el hecho de acumular datos sistemáticos sobre las diversas localidades les obligó a “registrar, procesar y analizar cifras delincuenciales de forma periódica y reacomodar el trabajo en función de tales cifras” (Aguilar, Amaya & Martínez, 2001: 98). Los críticos dentro de la institución policial del PIP-COM, sin embargo, se quejaban que el énfasis en el patrullaje relegaba el desarrollo institucional en el área investigativa a un segundo plano. En la segunda mitad de 2004, empezó a desarticularse el sistema de las patrullas.

Fueron principalmente dos acontecimientos los que causaron la desarticulación de las PIP-COM: 1. la creación de la Subdirección de Policía Rural; y 2. el patrullaje conjunto con los militares en el marco del Plan Súper Mano Dura. El despliegue de la nueva Policía Rural¹² causó el debilitamiento de la PNC en las zonas urbanas, porque muchos oficiales del nuevo personal policial que salieron de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) fueron enviados a la nueva subdirección, causando que las otras dependencias no recibieran el personal que necesitaban. Esa situación se agravó más cuando en el marco del Plan Súper Mano Dura mandaban soldados de las Fuerzas Armadas a patrullar junto con la policía, sobre todo en las zonas urbanas con altos niveles de inseguridad y presencia de pandillas (FESPAD, 2005: 14). El sistema de patrullaje de los GTA interfirió con el funcionamiento de las PIP-COM, debido a que los soldados no podían patrullar solos. Para tener suficiente personal para acompañar a los militares, los jefes de las delegaciones policiales tuvieron que dismantelar su sistema de patrullas.

“Entonces me dice el jefe de la delegación: ‘Mire, yo aquí el trabajo comunitario lo hago con GTA’, ‘¿Con GTA?’, le dije, ‘¿no son patrullas las que tenés?’ ‘No, son GTA’. ‘¿Vos creés que los soldados

12. El primer despliegue fue el día 26 de julio de 2004 en Sonsonate.

van a hacer el trabajo comunitario?' le dije. 'Me están dando 60 soldados, ¿y qué quieres que haga? Tengo que ponerle policías a cada grupo de soldados'. Entonces, ¿qué fue lo que hicieron con eso? Destruir el sistema de patrullaje".

Entrevista a oficial de la PNC

2.4 Nicaragua: Un compromiso con la comunidad

La política de acercamiento a los barrios con problemas con inseguridad de la Policía Nacional de Nicaragua es excepcional, en comparación con el resto de la región centroamericana. En primer lugar, contrariamente a la ambivalencia que existe en las instituciones policiales en Honduras y El Salvador, la relación cercana con la comunidad es presentada por la PNN como uno de los pilares de su estrategia de seguridad, lo que se refleja en su eslogan 'desde la comunidad, para la comunidad y por la comunidad'. En segundo lugar, los esfuerzos de la PNN han logrado captar la admiración e imaginación de los observadores externos, tanto de la cooperación internacional, como de algunos académicos. Zapata & Cuarezma (2003: 424) afirman que "la mística de sus fundadores ha permitido que la Policía Nacional haya comprometido su esfuerzo y energías en consolidar una institución en el marco del respeto de la dignidad de la persona y sometido al imperio de la ley". Mientas Call (2003:60) observa que "la policía de Nicaragua ha mostrado la capacidad de involucrar a ciudadanos locales de una manera organizada que generalmente ha gozado de apoyo local"¹³. A pesar del éxito atribuido al trabajo de la PNN, faltan las evaluaciones externas sólidas de la política de acercamiento que lo sustenten. Tampoco existen estudios independientes que puedan ofrecer una perspectiva menos interesada sobre el trabajo y desarrollo de la PNN (ver también WOLA, 2009: 41). Muchas de las publicaciones han sido escritas por altos oficiales, algunos de ellos ya en retiro (Bautista, 2006; Cordero, Gurdían & López, 2006) o han sido

13. "The Nicaraguan Police have shown a capability to involve local citizens in an organized manner which has generally enjoyed local support".

encargados por la cooperación internacional para destacar los resultados de su propio trabajo y en el proceso han pasado por una revisión de parte de la PNN (Bihler, Torres & Alvarado, 2005). La obvia consecuencia de esa situación es que muchas de las historias y los logros de la PNN que aparecen en las diferentes publicaciones, lejos de ser reflexiones externas, más bien reflejan la visión de la misma policía sobre su propio trabajo. Una notable excepción son las publicaciones del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). Esa situación causa dificultades cuando se quiere conocer y aprender de las experiencias de la PNN, ya sea para mejorar el trabajo de la institución o para la formulación de insumos para las políticas de seguridad de los otros países de la región.

El origen revolucionario de la PNN

La Policía Nacional de Nicaragua tiene sus raíces en la Revolución Sandinista de 1979. Desde su fundación en 1927 (Bautista, 2006: 21) hasta aquel momento, la Guardia Nacional era encargada de las funciones militares y policiales; principalmente de la dictadura de la familia Somoza que duró de 1936 hasta julio de 1979. El vínculo tan íntimo de la Guardia Civil con la dictadura de Somoza y con los Estados Unidos, país que la apoyaba, provocó que después de la revolución el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) nunca considerase seriamente una depuración o una reforma institucional, ni incorporar algunos de sus miembros a las nuevas fuerzas de seguridad (Barry, 1991: 365-366). El FSLN desmanteló la Guardia Nacional y empezó a construir desde sus filas variopintas un ejército formal profesional y una institución policial nueva.

Así fue como en septiembre del mismo año se fundó la Policía Sandinista, definiendo su naturaleza civil y su dependencia del Ministerio del Interior. A pesar de su definición legal, en la práctica las autoridades políticas y militares consideraban a la Policía Sandinista como parte de las Fuerzas Armadas y el FSLN, ahora un partido político, mantenía su influencia sobre la institución: "los nombramientos y promociones internas estuvieron sujetos a decisiones principalmente partidarias y el ejercicio de la función policial incluyó objetivos políticos del Gobierno Sandinista" (Bautista, 2006: 23). El cambio a una institución policial civil y apolítica, se dio después de las elecciones de 1990, las cuales fueron perdidas por

el partido FSLN frente a la alianza política Unión Nacional Opositora (UNO). En vista de ese cambio, la policía se embarcó en un camino de alejamiento político y hacia una profesionalización institucional. Uno de los hechos simbólicos más importantes fue el cambio del nombre a Policía Nacional. Además, todo el proceso de transformación fue respaldado e impulsado por la nueva Ley de Policía de septiembre de 1992. La nueva institucionalidad contaba “con una clara definición de su carrera de servicio, separándose efectivamente de su rasgo partidario y acentuando el proceso de institucionalización de su funcionamiento en el marco de las leyes vigentes” (Bautista, 2006: 25). En 1995, por medio de una reforma a la Constitución Política se aclaró la naturaleza de la PNN como una institución “profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante” y al mismo tiempo diferenciándola claramente del Ejército, como “un cuerpo armado civil”, cuya misión es “garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito” (Zapata & Cuarezma, 2003: 428). El año siguiente se aprobó la Ley de la Policía Nacional que estipula específicamente que la PNN debe “establecer intercambios y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil, con el fin de implementar conjuntamente la solución a problemas de las comunidades”¹⁴.

Con el tiempo, la PNN como institución profesional alcanzó un alto grado de autonomía para desarrollar e implementar políticas propias, y además de las competencias necesarias para conducir la creciente organización, desarrolló también la capacidad de definir las principales políticas nacionales de seguridad pública. Por un lado, esa relativa autonomía provino de la falta de liderazgo y capacidades profesionales en el Ministerio de Gobernación -ministerio al que está adscrita la PNN- y por otro lado, porque la primacía de las políticas partidarias han distraído al Estado de su responsabilidad de crear una política nacional de seguridad ciudadana (IEEPP, 2007a: 21). Esa concentración de las capacidades de definir las principales políticas de seguridad pública del estado en las manos de una institución, sin embargo, genera el riesgo de un abordaje

14. Ley de la Policía Nacional. Ley No. 228 de 23 de agosto de 1996. Artículo 7.-4.1.

parcial y limitado. El IEEPP (2007a: 21) señala que si bien es un logro importante para la PNN poseer esas capacidades, “la seguridad ciudadana requiere un enfoque más multidimensional e interinstitucional”.

La autonomía de la PNN se destaca frente a las organizaciones policiales de Honduras y El Salvador, donde las autoridades políticas injieren con más asiduidad en sus políticas institucionales; por ejemplo, ordenando operativos antipandillas o programas de acercamiento a las comunidades. Pero también oculta una vulnerabilidad importante que la PNN comparte con sus vecinos: un control casi ilimitado del Presidente de la República sobre la policía. En el caso de Nicaragua, después del alejamiento de la Policía Sandinista del FSLN, “todos los Presidentes sin excepción ninguna [...] han manoseado con fines políticos no sólo procesos investigativos sino también la organización interna de la policía al destituir miembros [altos oficiales] de la Policía Nacional que reclamaron por esta injerencia o manoseo” (Orozco, 2009: 17).

Varios oficiales policiales, ‘fundadores’ de la PNN, ubican la causa de la continua cercanía a las comunidades en su período inicial, cuando jóvenes guerrilleros después del triunfo, sin mucha formación, se volvieron policías que tenían que cuidar la seguridad de la gente en las ciudades y los pueblos (ver por ejemplo, Bautista, 2006). Esa perspectiva -muchas veces mezclada con rasgos nostálgicos- sin ninguna duda señala un punto importante de la visión y dedicación de los antiguos oficiales; sin embargo, esa condición histórica no puede explicar las políticas institucionales actuales, es decir, 25 años después. La “mística de sus fundadores” (Zapata & Cuarezma, 2003: 424) es un mito importante. No solo porque muchos de los fundadores han sido parte, o todavía conforman, los altos mandos de la PNN, sino también porque comunica una visión especial sobre lo que es y debe ser la Policía Nacional a las nuevas generaciones de policías¹⁵.

15. Un buen ejemplo es el ‘testimonio’ que escribió Bautista (2006: 187).

En la realidad, son las decisiones políticas de la institución y el trabajo diario en los barrios, los que dan rostro a las relaciones entre la policía y la comunidad.

Política Integral Policía-Comunidad y Derechos Humanos

En 1997-2000, un período de consolidación como una institución profesional, el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad era parte del enfoque estratégico de la PNN. El Primer Comisionado de aquel entonces, Montealegre, expresó que “el éxito del quehacer policial solo puede ser obtenido con la colaboración de la comunidad” (Bihler, Torres & Alvarado, 2005: 22). La policía organizaba, entre otros, cabildos abiertos, proyectos en los barrios, y también comités departamentales, municipales o comarcales para atender temas de seguridad pública y de tránsito (Bihler, Torres & Alvarado, 2005: 23). Esas experiencias, junto con los nuevos ordenamientos legales, dieron paso a la publicación de la Política Integral Policía-Comunidad y Derechos Humanos (PNN, 2002a). Su implementación como política institucional, fue ordenada en noviembre de 2001, por una disposición oficial firmada por el Director General de la PNN¹⁶. Además, el mismo decreto define la publicación como uno de los “Documentos rectores del actuar policial” y califica su implementación “de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de la Policía Nacional”.

El objetivo principal de la Política Integral es desarrollar relaciones con las comunidades en todo el territorio nacional, enfocadas a la prevención del delito. En este marco, la policía apuesta a potenciar la organización de las comunidades y fomenta la participación de sus habitantes -siempre junto con la policía- en los planes contra la inseguridad. Entre los objetivos específicos, sin embargo, se encuentra también una aspiración más instrumental atrás de la promoción de esas relaciones: “mejorar la imagen de la Policía Nacional” (PNN, 2002a: 16). Aparte de las obvias ventajas de mantener relaciones cercanas con las comunidades para el trabajo policial, esas relaciones también tienen rasgos políticos importantes de fondo: son

16. Disposición N° 0426-2001; firmado el 20 de noviembre de 2001.

concebidas como una manera de mejorar la imagen de la institución policial a los ojos de la ciudadanía.

La Política Integral Policía-Comunidad manifiesta que “la comunidad es la base de apoyo a la institución policial” y resalta dos actores importantes para la prevención local del delito: el jefe de sector y los comités comunales (PNN, 2002a: 18). El primero, es parte de la estructura policial para implementarla y el segundo, pertenece a la estructura comunitaria. El ‘jefe de sector’ es el oficial encargado de dar atención a un sector policial (una comunidad o zona específica designada) e integrar a los residentes en los esfuerzos de prevención. El objetivo de su trabajo en la comunidad es -junto con los residentes u organizaciones locales- atenuar las condiciones que propician la comisión de hechos delictivos y que pueden atentar contra la seguridad de ellos. Los comités comunales o los CPSD constituyen el espacio comunitario donde el jefe de sector -eventualmente con apoyo de otros funcionarios policiales- se coordina con los residentes y otros actores sociales. Algunas funciones importantes de los CPSD explicitadas en la Política Integral (PNN, 2002b: 24) son:

- Llevar a cabo planes de desarrollo comunitarios.
- Buscar apoyo en la comunidad con las instituciones estatales y privadas presentes en la localidad y con las ONG para encontrar soluciones a los problemas de la comunidad.
- Elaborar planes de trabajo de prevención social del delito, en conjunto con el jefe de sector.
- Establecer acciones en conjunto con la PNN para prevenir el delito desde la comunidad.
- Coordinar y promover actividades recreativas y culturales para insertar a jóvenes, con especial atención a los de alto riesgo.

Para cumplir con esas funciones, el jefe de sector y los miembros de CPSD realizan un diagnóstico de los problemas de inseguridad en la comunidad, elaboran un plan estratégico para resolverlos, prevenir hechos delictivos y eliminar otras amenazas a la seguridad de las personas. La Política Integral sugiere, además, que los CPSD y los jefes de sector se reúnan cada mes para evaluar los avances y la situación de seguridad en la comunidad.

La Política Integral fue un paso importante en el proceso de desarrollar un modelo propio para relacionarse con las comunidades, abriendo la puerta para la participación de los residentes y organizaciones locales. Es probable que esa apertura refleje la 'mística' de los policías que forman la institución y de su historia muy particular, pero es esa misma apertura institucional hacia la población la que separa a la PNN significativamente de las otras instituciones policiales en la región. A pesar de todas las buenas intenciones detrás de la Política Integral, en un inicio solo fue implementada parcialmente. En 2007 la PNN la relanzó con el nombre 'Policía Comunitaria Proactiva', apoyada por una generosa ayuda de la comunidad internacional. Según expertos consultados por el IEEPP, anteriormente el "modelo no se pudo implementar por razones presupuestarias y condiciones adversas que impidieron la participación efectiva de la comunidad". La diferencia en 2007 no fue solamente la parte presupuestaria, también que en ese momento la policía contó con un mayor número de efectivos policiales y "una razonablemente activa participación comunitaria a través de los Comités de Prevención Social del Delito" (IEEPP, 2007b: 45-46).

Manejar a las pandillas juveniles en Managua

La PNN aborda el fenómeno de las pandillas juveniles de una manera propia, muy distinta al estilo que se solían aplicar en los países vecinos. En 1999, la PNN realizó durante tres meses un operativo antipandillas bajo el nombre 'Plan Pandillas Managua'. Se movilizaron 210 policías en más que veinte patrullas motorizadas -llamada la Brigada Especial- que vigilaban desde las seis de la tarde hasta las dos de la madrugada, los lugares con mayor incidencia de violencia juvenil en Managua. El éxito del Plan se debió a que en el tiempo que duró el operativo, no hubo ningún incidente grave protagonizado por pandillas y, además, capturaron 30 pandilleros (de ellos 16 con orden judicial). No obstante, el precio de esos resultados no era poco. Aparte de la movilización considerable de personal, la ejecución del Plan Pandillas le costó al gobierno nacional unos 330.000 dólares extra (Cordero, Gurdián & López, 2006: 43).

Después de esta experiencia, la PNN cambió en el abordaje reactivo hacia las pandillas e inició el desarrollo de un modelo más preventivo. A

partir de 2001, se sustituyeron los operativos antipandillas por un abordaje que consistía, entre otros, en visitas domiciliarias a los jóvenes involucrados en pandillas, reuniones con los CPSD para coordinar acciones preventivas en el barrio y formar comisiones de atención a grupos juveniles. Un paso significativo fue la creación, en 2003, de una nueva Dirección Asuntos Juveniles (DAJ) que dirigía su trabajo especialmente a promover iniciativas de prevención para jóvenes en riesgo social y pandillas (Cordero, Gurdián & López, 2006: 50). Además, se hizo un esfuerzo importante de reconceptualizar la noción de 'pandillas juveniles', separando las pandillas de 'grupos juveniles en alto riesgo social'. Por medio de un decreto oficial se dispuso que todas las agrupaciones juveniles consideradas de interés policial debieran ser clasificadas y ordenadas en esas dos categorías¹⁷. Según esa disposición, algunas características importantes de los 'grupos juveniles en alto riesgo social' son:

- Se relacionan espontáneamente, a veces con fines menos lícitos.
- Salen constantemente de sus hogares.
- Se juntan en los parques, esquinas, centros comerciales, pulperías, en los alrededores de los centros de estudio, paradas de buses.
- Ocasionalmente consumen licor, drogas, estupefacientes y psicotrópicos.
- Afloran algunos signos de violencia y rebeldía.

Las 'pandillas juveniles', sin embargo, se distinguen porque:

- Se identifican como grupo, manejan símbolos, lenguajes y conductas de identidad como solidaridad y pertenencia grupal.
- Se organizan en forma local; la cuadra, la cancha, la esquina, el barrio, el que consideran "su territorio".
- Cometan delitos, faltas penales, lesiones, daños a la propiedad, provocan un gran sentimiento de inseguridad.

17. Disposición N° 0204 - 2004; firmada el 2 de febrero de 2004. Categorías policiales sobre violencia juvenil.

- Habitualmente consumen alcohol y drogas.
- Ejercen la violencia continua y muy afirmada en el grupo.
- Generan enfrentamientos con otros grupos o pandillas en defensa de su "territorio", para ello hacen uso de armas de fuego, blancas, hechizas y otras.

Aparte de esas dos agrupaciones juveniles, la disposición también se refiere a los jóvenes que no caben en una de las dos categorías mencionadas pero quienes sí han cometido delitos o faltas; a esos jóvenes deben registrarlos como "delincuencia juvenil común"¹⁸. Esa diferenciación efectuada por la obligación de que los policías en los barrios -especialmente para los jefes de sector- clasifiquen los grupos juveniles de interés policial y compartan esa información con la DAJ, podría generar para la PNN un sistema de información importante. Una base de información que podría ser utilizada para poder intervenir de manera preventiva en las situaciones locales. No obstante, no todos los policías consideran adecuados todos esos cambios.

"Es una disposición del jefe de la policía que los grupos juveniles o la violencia juvenil tienen que ser categorizada. Es como una ley y el otro jefe [de sector] que venga, tiene que cumplirla. Eso es muy importante, pero a la hora de las acciones hay resistencia a cambiar los estilos de trabajo por parte de algunos. Nosotros los estamos capacitando, por lo menos a nivel del jefe de sector, porque es él que va [a los barrios] y él que tiene que organizar el trabajo en su territorio. Saben que existe la clasificación, pero muchas veces los jefes de sector no la aplican, solo en términos generales. Entonces nosotros los capacitamos".

Entrevista a un trabajador social de la PNN

Con base en la información recabada, se inició en el Distrito Policial 2 de Managua el programa 'No a la violencia' para tratar el problema que mostraban las pandillas juveniles. El programa consistía en tres fases:

18. Disposición N° 0204 - 2004.

1. La 'tregua', en la cual la policía por medio de la familia y amigos se ponía en contacto con los jóvenes de la pandilla, intentaba convencerlos y los presionaba para que hicieran un acuerdo de paz con sus rivales y que se reintegraran a su comunidad. Además, organizaba actividades comunales con los jóvenes, por ejemplo, la limpieza de espacios públicos del barrio y ligas de fútbol. 2. El 'armisticio' en el cual los pandilleros, preferiblemente de los dos lados del conflicto de pandillas, entregaban a la policía sus armas -cuchillos, machetes, armas de fuego etc.-. 3. La 'reinserción', en la cual los oficiales de la PNN ayudaban a los jóvenes a integrarse en la sociedad ofreciéndoles un programa de becas -con apoyo de ONG, empresas o negocios de la zona- o capacitaciones en el trabajo y ayudándoles a conseguir empleo (Cordero, Gurdián & López, 2006: 53, 68, 79).

"A veces platicamos con algunas empresas con que coordinamos en el trabajo como policía: 'Mirá, cuando tengas oportunidad laboral para jóvenes, necesitamos que nos den un chancecito'. Y nos avisan: 've, tengo unas plazas para jóvenes con estos requisitos'. Entonces, como ya tenemos los expedientes de los jóvenes, incluso hasta nivel escolar y si tienen algún oficio, podemos seleccionar entre esos mismos".

Entrevista a un trabajador social de la PNN

Un complemento a la participación exitosa de los jóvenes pandilleros en ese programa era que la policía les podía 'limpiar' su expediente criminal, para que pudiesen aplicar a trabajos donde les pedían una constancia de buena conducta (Cordero, Gurdián & López, 2006: 53).

"El tema de la limpieza de los expedientes tiene que ver con el proceso de integración y de reinserción social de los jóvenes. Un joven quien estuvo en todo un proceso de reintegración social, necesitará un certificado de conducta para poder ingresar a un trabajo que le conseguimos a él. Si estuvo detenido y tuvo alguna causa, el certificado no va a ser apto para poder entrar en un trabajo. Ya como hicimos todo un proceso con él, entonces nosotros limpiamos su expediente. Él sale con su certificado y puede ingresar a un trabajo".

Entrevista a un trabajador social de la PNN

Los esfuerzos innovadores de la PNN de acercarse a las comunidades con presencia de pandillas han sido impresionantes, sobre todo en comparación con las acciones policiales en los países vecinos. Según la PNN, han sido bastante exitosos con una cantidad de pandillas desmovilizadas¹⁹; además, los periódicos locales reportaban sobre la entrega de armas por grupos pandilleros y los esfuerzos de reinserción (Cordero, Gurdián & López, 2006: 24). Eso es bastante más que las políticas de seguridad estilo mano dura que Honduras y El Salvador pueden citar. Después de esta revisión, surge de nuevo la pregunta sobre qué pueden aprender los países de la región de las experiencias de acercamiento que existen, no solamente en la PNN sino también en las otras instituciones policiales. Para intentar responder a esa interrogante, en los siguientes capítulos se detallan los esfuerzos de acercamiento en Nicaragua y Honduras, además del trabajo de los departamentos de prevención en El Salvador.

19. Un informe interno de la PNN de abril de 2005 'Categorización de la violencia juvenil / Disposición 02-04. A nivel nacional', señala que 30 pandillas juveniles fueron desmovilizadas en Managua, con una cantidad de 517 integrantes. El informe también indica la existencia de 40 pandillas en Managua con 726 miembros y de 57 grupos juveniles en alto riesgo social con 847 integrantes. No obstante, el informe no indica el periodo cuando dieron esas desmovilizaciones. Aquí se debe hacer de nuevo una precaución importante: los 'resultados' del programa 'No a la violencia', tanto de los otros esfuerzos, siempre son basados en informes policiales o experiencias personales de los oficiales involucrados. Su impacto más amplio no queda tan claro por falta de estudios evaluativos metodológicamente válidos.

CAPÍTULO III

EL ACERCAMIENTO EN NICARAGUA: LOS COMITÉS DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO

El acercamiento en Nicaragua: Los Comités de Prevención Social del Delito

3.1 Introducción

En Nicaragua, el estudio se enfoca en cuatro comunidades de Managua. Dos tienen serios problemas de inseguridad provocados por la presencia de pandillas y tráfico de drogas por menor, y dos con una situación de inseguridad menos grave, pero con problemas de robos y asaltos, muchas veces relacionados con el consumo de drogas. Cada una tiene un jefe de sector designado por la Policía Nacional, que procura mejorar la seguridad y es responsable de involucrar a los residentes en los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD). Una tarea importante es brindar seguridad a los estudiantes de educación media de su sector, en el marco del Plan Colegio.

En el presente capítulo se examinan y comparan esos esfuerzos en los diferentes barrios, el acercamiento a los residentes y organizaciones locales y las consecuencias para la seguridad. En el primer apartado se describen brevemente las comunidades del estudio y en seguida se relatan las experiencias anteriores. Después se examinan las iniciativas actuales de acercamiento, el trabajo del jefe de sector y la relación entre la policía y las organizaciones locales. En el penúltimo apartado se inquieren algunas tendencias que se pueden discernir en los casos: el efecto limitado que tiene la presencia policial, la comunicación difícil entre la policía y los habitantes y el clamor de los residentes por más presencia policial. Al final del capítulo se resalta que a pesar de la cercanía del jefe de sector con la comunidad, no existe mucha supervisión local sobre su trabajo y hay muchos residentes que no se involucran en la prevención social del delito.

3.2 Las comunidades del estudio

El Roble

El Roble fue construido entre 1977 y 1978 por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH) inicialmente para el personal de la Guardia Civil y gente afín al gobierno del Presidente Somoza, pero después de la Revolución Sandinista fue habitado por otras personas. La calle principal es una arteria transitada por vehículos y varias rutas de transporte, y está rodeada por negocios y comercios -farmacias, clínicas, heladerías, una casa de empeño, pulperías (tiendas pequeñas de abarrotes) y algunos bares. El Roble cuenta con un colegio público, tres escuelas privadas, una casa comunal y un parque pequeño, con una cancha de básquetbol, que es el lugar favorito de algunos bebedores consuetudinarios. Tiene aproximadamente 7.989 habitantes (Instituto Nacional de Información de Desarrollo [INIDE], 2008) y sus principales problemas de inseguridad son robos y asaltos, pero también el consumo de alcohol y droga. Existen 13 expendios de bebidas alcohólicas que están autorizados para vender licor a partir de las 6 de la tarde a personas adultas, pero se pueden observar algunas pulperías vendiendo alcohol a plena luz del día y jóvenes y adultos tomándolo en la calle. No hay expendios de drogas en El Roble, pero los residentes las compran en los barrios colindantes o llegan vendedores ambulantes a ofrecérselas. Incluso, hubo intentos de introducir drogas en el centro de educación media, que está ubicado en la calle principal. Los robos y asaltos ocurren principalmente en las afueras del colegio y en las paradas de buses, las víctimas suelen ser las personas que están esperando el bus o que están bajando del mismo y los estudiantes que llegan a recibir clases. Esos delitos también ocurren en lugares oscuros, sobre todo en los límites con los barrios vecinos. Muchos de los robos son cometidos por personas -según los entrevistados, de los barrios aledaños, pero también admiten que algunos viven en El Roble- adictas a la droga.

El Almendro

El Almendro es uno de los barrios con niveles de inseguridad más altos de Managua. A pesar de haber sido fundado en una toma de tierra usada como potrero o pastizal en 1982, ahora es una zona urbana muy

transitada, cerca de un mercado grande y un centro comercial moderno. Está rodeado por algunas avenidas principales de la ciudad, pero en su interior hay calles y callejones estrechos escasamente pavimentados, los cuales se deterioran aún más durante la época de lluvias. Excepto en la parte conformada por callejones, cuenta con alumbrado público, agua potable y aguas negras. El Almendro tiene 9.477 habitantes (INIDE, 2008), tres centros educativos de educación media y dos escuelas, varias iglesias evangélicas, un Hogar Infantil Comunitario gestionado por el Ministerio de la Familia y algunas ONG que se dedican, principalmente, a dar atención a los niños y jóvenes de la zona.

Al caminar por el barrio, llaman la atención los grupos de jóvenes reunidos en las esquinas y otros puntos estratégicos. Varios de ellos, según la policía y los residentes, tienen armas escondidas debajo de una piedra o en algunos lugares cercanos. Uno de los problemas principales de inseguridad son los habituales enfrentamientos entre las pandillas callejeras, las cuales se enfrentan con cierta frecuencia en los límites de sus territorios, utilizando piedras, armas blancas, pero también diferentes tipos de armas de fuego, incluyendo pistolas y escopetas. Las confrontaciones entre las pandillas han dejado varios muertos, no solo pandilleros, también personas no involucradas que por casualidad estaban allí. Un lugar común de enfrentamientos es frente a un colegio, cerca de varias ventas de droga en pequeñas cantidades. El barrio cuenta con varios expendios, algunos de esos son fácilmente reconocibles por ser casas grandes y bonitas, situadas entre las otras casas sencillas y relativamente pequeñas. Otro problema de inseguridad lo constituyen los robos y asaltos que sufren a diario los transeúntes y personas que circulan en sus vehículos por las avenidas colindantes a El Almendro. Los callejones son utilizados como escape por los delincuentes, y dada su fama, pocas personas se atreven a entrar en persecución del delincuente que los asaltó.

El Sauce

El Sauce forma parte de una zona que fue poblada en diferentes fases a partir de 1963. Su calle principal da acceso a otros barrios y es muy transitada por vehículos y transporte público. También circula mucha gente por sus aceras, especialmente en horas de entrada y salida escolar,

cuando parten los estudiantes de su centro de estudio y aparecen las ventas de comida. A partir de las tres de la tarde, se puede observar la presencia de grupos de jóvenes sentados en algunas esquinas y callejones, además de algunos bebedores consuetudinarios. Las viviendas en la calle principal parecen estar en buenas condiciones, pero hacia adentro del barrio también se encuentran casas de lámina y madera. Cuenta con 3.782 habitantes (INIDE, 2008), los cuales tienen acceso a servicios básicos de electricidad, agua potable y aguas negras. Las calles más importantes están pavimentadas, pero los callejones más internos se encuentran en mal estado. El Sauce tiene dos colegios de educación media y varias iglesias evangélicas. Aparte de algunas pulperías y ventas de comida, el barrio no tiene mucha actividad económica. A simple vista no se observan expendios de licor, pero sí se encuentran varios alcohólicos, algunos dedicándose a pedir monedas a los transeúntes.

Los principales problemas de inseguridad de El Sauce son las pandillas callejeras, los robos y asaltos, y el consumo de drogas. La pandilla del barrio se enfrenta con mucha frecuencia -casi todas las tardes- con las de los vecinos, atacando en el territorio de los rivales o con peleas violentas en las zonas limítrofes con esos barrios. En una ocasión, algunos de sus miembros se presentaron a una asamblea comunal convocada para tratar el tema de la inseguridad causada por la pandilla y amenazaron a los participantes con quemarles sus casas, a pesar de la presencia de la policía. El barrio no tiene expendios de drogas, pero en los alrededores sí las venden, por eso los pandilleros y otros consumidores no tienen que ir lejos; además, los expendios envían a vendedores ambulantes a ofrecérselas. Conseguir dinero para comprar drogas se ha vuelto el motivo de muchos de los robos y asaltos.

El Álamo

El Álamo tiene características más bien rurales. Su área geográfica es poco nivelada, cuenta con lomas y sus calles son de tierra; algunas de ellas tienen cuestas empinadas y no son aptas para el tráfico vehicular. Solo la calle principal, que cruza el barrio de norte a sur, está pavimentada y varias rutas de transporte público circulan allí. El Álamo tiene aproximadamente 3.782 habitantes (INIDE, 2008) y cuenta con tres colegios

de educación media, 12 iglesias (en su mayoría evangélicas) y algunos comercios informales como pulperías, puestos de venta de comida y cibercafés. También se encuentran algunos expendios de drogas, pero lo que lo lleva a ser considerado un lugar peligroso son los asaltos a personas, taxistas y camiones repartidores de mercadería. Al igual que sucede en El Roble, los lugares donde con más frecuencia se cometen esos delitos son los alrededores del colegio y el área de paradas de buses. Esa última zona tiene calles que acceden a un barrio vecino y por donde los asaltantes pueden escapar con facilidad después de los hechos. A partir de las seis de la tarde, cuando oscurece y la policía se retira, los residentes prefieren no circular por las calles, debido al riesgo de ser asaltados. Las principales víctimas son los estudiantes y las personas que les acompañan, y los pobladores que utilizan el transporte público y regresan tarde de sus trabajos. Muchas veces son despojados de sus pertenencias, en gran medida mochilas y celulares. Por la misma inseguridad, los taxistas se niegan a entrar a las partes más retiradas de la calle principal, por tal razón los que viajan en taxi también se ponen en riesgo de ser asaltados debido a que tienen que caminar hasta sus casas. El Álamo no tiene pandillas callejeras propias, pero las de los barrios vecinos llegan allí a enfrentarse entre ellas. Aunque los residentes suelen enfatizar que los miembros de las pandillas vecinas llegan para asaltar en las calles y robar en las casas, es conocido que también hay asaltantes que viven en la misma comunidad. Recientemente, la policía cerró expendios de drogas en El Álamo, pero ella misma tiene la sospecha que algunos expendios están empezando a funcionar de nuevo. Ahora la droga es introducida principalmente a través de adolescentes 'mulas' o 'pushers' que la venden de manera ambulante. Generalmente, la droga es ofrecida en los alrededores de los centros educativos a estudiantes u otros jóvenes que pasan allí.

3.3 Las anteriores iniciativas de acercamiento en las comunidades

Un tema común que provocó el acercamiento inicial de la policía son las rivalidades entre las pandillas. Muchas veces eran los mismos residentes quienes solicitaban la presencia policial para enfrentar la inseguridad que las peleas provocaban. La reacción inicial de la policía solía ser intensificar el patrullaje, arrestar a los involucrados y organizar

CPSD. Además, los oficiales, junto con los miembros de los CPSD, visitaban a las familias de los jóvenes pandilleros y en riesgo social. Los resultados eran buenos: los niveles de confrontación entre las pandillas bajaban y así también los robos y asaltos. Como consecuencia, la gente se sentía más tranquila y segura. Después de un tiempo, sin embargo, la policía se retiraba y perdía el interés en el barrio. Poco a poco aumentaban de nuevo los problemas de delincuencia.

El acercamiento de la policía: las pandillas

En los primeros años del 2000, los habitantes de El Almendro, El Roble y El Sauce buscaron a la policía para pedirles ayuda para resolver el problema de inseguridad causada por las pandillas y el tráfico de drogas. El Sauce no tenía pandillas propias, pero sufría de las confrontaciones y la delincuencia cometida por las pandillas de los barrios vecinos. La policía les prometió ayuda pero también convenció a los residentes para que se organizaran frente a los problemas de inseguridad y para que coordinaran esfuerzos con la ellos. En los tres lugares los habitantes organizaron CPSD para colaborar en forma organizada en temas de seguridad y, la policía a su vez, abrió unidades preventivas, puestos pequeños de presencia permanente. Los residentes apoyaban para instalar y mantener la unidad; en algunos casos daban aportes voluntarios para la comida de los oficiales que tenían turno de noche e incluso en una oportunidad pagaron la reparación de un vehículo para el patrullaje. En el Álamo, la modalidad de acercamiento fue distinta porque una organización no gubernamental [ONG] que trabajaba allí con las pandillas, invitó a la policía participar en sus actividades. Pero en todos, la presencia policial, las patrullas nocturnas, las acciones de los CPSD, la información que compartía la gente, la posibilidad de poder realizar las denuncias en el barrio y recibir una respuesta casi inmediata, hacía que alcanzaran controlar las pandillas, la venta de drogas y bajar los niveles de delincuencia.

En el proceso, arrestaban vendedores y los pandilleros señalados como involucrados en delitos, allanaban casas, etc. El jefe de sector, junto con miembros de CPSD, visitaba a las familias de los pandilleros y jóvenes en riesgo social para hablar sobre sus hijos y convencerles de que dejaran las pandillas. Se organizaban charlas para los jóvenes involucrados -por

ejemplo, sobre la violencia, autoestima y drogadicción- e incluso a algunos les ofrecieron trabajo. En El Roble, el CPSD organizó encuentros deportivos con los barrios vecinos y en colaboración con la policía, organizaron una capacitación para los maestros y padres de familia sobre el Código de la niñez y adolescencia. Algunos pandilleros y jóvenes en riesgo recibieron atención de psicólogos del Ministerio de Salud, becas por medio del Ministerio de Educación, e incluso la policía les apoyó -cuando ya estaban avanzados en su formación- 'limpiando' su récord policial para que pudieran optar a un trabajo remunerado.

"En ese tiempo el Ministerio de Salud tenía psicólogos. Llevábamos a los chavalos [muchachos] a que les dieran terapia psicológica, porque algunos estaban bien maleados. En el Ministerio de Educación conseguimos becas a los chavalos para que pudieran estudiar. También tuvimos algunos contactos con la policía y logramos que a algunos, que ya tenían una formación aceptable, se les reconsiderara el récord de policía para poderlos meter en un trabajo".

Entrevista a habitante de El Roble

En El Almendro, el primer CPSD fue conformado en coordinación con la Asociación de Pobladores, la organización local más antigua que tenía sus raíces en la lucha para los derechos de vivienda. La policía trabajó por muchos años con esa asociación en temas de seguridad y de prevención social (por ejemplo, la iluminación de las calles, limpieza de espacios). Aunque inicialmente la inseguridad estaba vinculada con la venta de drogas, los robos y asaltos, las pandillas callejeras pronto se identificaron como el problema principal. Por medio de un esfuerzo conjunto entre la policía, el CPSD y las iglesias locales, lograron apaciguar las confrontaciones violentas. La presencia policial, los esfuerzos para hacer las paces entre las pandillas, conseguir trabajo para los involucrados interesados en un mercado cercano y organizar actividades recreativas para los jóvenes - como ligas de fútbol- lograron desmovilizar a muchos miembros de las pandillas.

"Hubo un proceso de desmovilización cuando estaban las pandillas de los Duendes y los Fantasmas, se llevó todo un proceso conjunto

de las iglesias, la policía, jóvenes en comunidad. Se llevó un proceso de pacificación entre estas pandillas y se logró un lapso de como seis meses de tranquilidad en el barrio. La idea era que la policía después que lograra desmovilizar a estos chavalos pudiera ubicarlos en trabajos comunitarios y darle seguimiento. Se hizo toda esa parte, pero la parte de seguimiento no se llevó a cabo. Todos los actores que estábamos involucrados en el trabajo no le dimos seguimiento y volvieron a reincidir y a formarse otra vez las pandillas pero ahora con más estrategia”.

Entrevista a habitante de El Almendro

En El Almendro y El Roble los esfuerzos entre la policía y los residentes organizados en CPSD alcanzaron una relativa calma, además lograron desmovilizar a las pandillas. Frente a los problemas relacionados con la venta de drogas y los asaltos, el éxito fue menos, pero bajaron también su incidencia. No obstante, en El Almendro no pasó mucho tiempo para que empezaran a organizarse de nuevo las pandillas.

El apoyo de la sociedad civil

El Sauce y El Álamo recibieron apoyo de la Fundación Nicaragua Nuestra (FNN) que les extendió la mano en el trabajo con los jóvenes en riesgo social y pandilleros. La FNN se acercaba a los jóvenes por medio de juegos deportivos. Organizaba ligas relámpago de fútbol o baloncesto, intentaba hablar con los jóvenes y acercarse a los líderes de las pandillas, les ofrecía atención psicológica y capacitaciones en, por ejemplo, técnica mecánica, automotriz y electricidad domiciliar. Incluso, hacían reuniones de mediación con los jóvenes de pandillas rivales para lograr que hicieran las paces entre ellas. Los esfuerzos de la policía, la FNN y los residentes lograron que los problemas de las pandillas y las actividades delictivas bajaran y, en consecuencia, también los niveles de inseguridad para los residentes. Varios jóvenes de las pandillas que atormentaban El Sauce dejaron las pandillas, lograron obtener empleo y formaron familias.

En El Álamo, la relación con la policía tiene una trayectoria distinta a los demás barrios. La muerte violenta de un joven líder de la pandilla en el año 2000 captó la atención de los medios de comunicación y de

diferentes organizaciones, entre ellas la FNN. La Fundación basa su trabajo en la convicción que “el problema más grande que enfrentan los barrios es la falta de seguridad ciudadana” (El problema más grande, sf), y para poder resolver ese problema se debe trabajar conjuntamente con la comunidad y la policía. En El Álamo, la FNN estimuló a los residentes a organizarse en asociaciones de vecinos. Además, se acercó a la policía y la invitó a participar en los esfuerzos para disminuir la problemática de las pandillas. En ese marco, la policía también empezó a realizar actividades propias; por ejemplo, invitó a los jóvenes pandilleros y en riesgo social a la celebración del aniversario de la PNN. Alrededor de 2003, la pandilla de El Álamo se desintegró y hasta el momento de la investigación no había reaparecido. Cuando la FNN se retiró, los miembros de las asociaciones de vecinos pasaron a conformar los CPSD.

“Nosotros tuvimos bastante apoyo de la Fundación Nicaragua Nuestra y después vino la policía que apoyaba a esa fundación. Aquí venían, pues, hasta los comisionados a reuniones con los chavalos, entonces así se vino poquito a poco hasta que se miró que se desintegró eso: ya no más violencia. La Fundación invitaba a la policía y junto con ellos recibimos los seminarios y nos reuníamos”.

Entrevista a habitante de El Álamo

[La Fundación Nicaragua Nuestra] “trabajaba bastante junto con los muchachos, junto también con la policía, hace aproximadamente unos seis años cuando estaba en su apogeo la pandilla los Reyes. Los llevaba a campos deportivos para que jugaran, les hacía almuerzos, se los llevaba a esos partidos que les organizaba. Tal día vamos a ir a tal parte a jugar, traía el vehículo; en otras ocasiones organizó una limpieza de cauce o los metía a los colegios”.

Entrevista a habitante de El Sauce

Una nueva ruptura

Después de un tiempo, las relaciones entre la policía y las comunidades se distanciaron de nuevo y ahora los residentes lamentan que la policía no dé seguimiento a su trabajo. Los residentes vinculan esa

ruptura principalmente con el retiro de las unidades preventivas y la correspondiente disminución de la presencia policial. Pero, como se verá más adelante, algunos habitantes de El Almendro y El Álamo vinculan ese distanciamiento también con el cambio de la jefatura del distrito que conocían el barrio, con quienes compartieron las experiencias de trabajar con los problemas de la violencia pandilleril y con quienes habían establecido una relación de confianza.

Cuando en El Roble cambiaron a los oficiales de la unidad preventiva, el sistema de trabajo y coordinación entre la policía y el CPSD se vieron afectados. La gente que no entendía el por qué de esos cambios, dejó de colaborar y, además, disminuyó la coordinación con el CPSD. Cuando en 2002, después de dos años, la unidad fue retirada por la PNN, empezó a aumentar paulatinamente la inseguridad, sobre todo la causada por droga, alcoholismo, robos y asaltos. En El Almendro pasó lo mismo, pero allí fueron las pandillas las que se reagruparon.

“En esta casa comunal existió una unidad preventiva, aquí había permanentemente un grupo de policías. Por cualquier acción delictiva, venía el poblador, ponía la denuncia y los policías iban a intervenir, inclusive a hacer capturas. Eso logró bajar un poco el índice y normalizar la situación, pero también evitó que esa espiral de violencia de los jóvenes fuera creciendo. Cuando se fueron los policías, hubo un tiempo de decaimiento, casi no hubo contacto con la policía”.

Entrevista a habitante de El Roble

“Durante el tiempo que estuvo la policía [unidad preventiva], aquí las cosas mejoraron. Como permanecían día y noche ahí en el puesto de policía, ya no tenías que ir a hacer tu denuncia al distrito, sino que ahí estaba el puesto de policía que la recibía. Durante el tiempo que estuvo el puesto de policía mejoraron las cosas, cuando se fue el puesto de policía, otra vez la inseguridad en el barrio”.

Entrevista a habitante de El Almendro

Según los residentes de El Almendro, El Roble y El Sauce, las unidades preventivas fueron cerradas demasiado pronto y muchas veces

no sabían el motivo. En El Sauce era conocido que el local no prestaba las condiciones adecuadas para la permanencia de los policías, pero en otros casos el cierre provocó muchas especulaciones, las cuales varían desde ser autocríticas a los habitantes mismos, -por ejemplo, que el retiro fue por falta de apoyo de la población- hasta el cuestionamiento de la integridad del personal de la policía -por ejemplo, que el retiro fue por presión de personas a quienes no convenía su presencia, porque los oficiales asignados desertaron por miedo a las pandillas o, incluso, porque los oficiales asignados hacían cosas indebidas en el local de la unidad. Así fue que, además de la molestia que sentía cierta parte de la población, los cierres inadvertidos también afectaron la reputación que tenía la policía.

Generalmente quedó la sensación que con la inauguración de las unidades preventivas y los esfuerzos para controlar las pandillas, se dio un mayor acercamiento de la policía. Al cerrar esas unidades y retirar la policía, la gente sintió que perdió apoyo, y cuando empezó a crecer de nuevo la inseguridad, algunos llegaron a interpretarlo como una falta de interés de la policía. En algunos casos, esa interpretación se veía reforzada en la medida que el oficial asignado no dio muchas señales de su presencia y no mostró mucho interés en trabajar por el barrio, como pasó en El Sauce y El Álamo.

3.4 Las iniciativas actuales de acercamiento en las comunidades

En la actualidad, las relaciones entre la policía y las comunidades son muy distintas de las que hubo en el pasado. Varios CPSD ya no están muy activos, ni hay muchas iniciativas por parte de la policía. Generalmente, los jefes de sector hacen sus recorridos, visitan a los líderes comunales, supervisan los expendios de alcohol y están presentes en las actividades del barrio para garantizar la seguridad. Se quejan de la falta de interés y pasividad de los residentes en el tema de seguridad e intentan fomentar la organización en CPSD, pero también sus propias actividades son limitadas. Por órdenes de sus superiores tienen que dedicar mucho de su tiempo a brindar seguridad a los estudiantes de los colegios en el marco del Plan Colegio. Otra situación que afecta su trabajo es que, en ocasiones, los superiores les mandan a hacer actividades fuera de la zona de su

responsabilidad. Por esos motivos, los residentes piden más presencia de la policía y reclaman por el poco tiempo disponible y la falta de actividades. Señalan que cuando la policía organiza planes e intervenciones para atender problemas específicos de inseguridad, se retira después de que se mejora la situación. A pesar de que eso les permite un tiempo de respiro, la falta de seguimiento hace que, poco a poco, los problemas regresen.

Un distanciamiento relativo: Los Comités de Prevención Social del Delito

Las relaciones entre la policía y la población se han distanciado en los últimos años, en El Álamo y El Roble tal vez más que en los otros barrios. En ambos lugares no se realizan muchas actividades de prevención de delitos, los CPSD no exhiben muchas actividades, mientras los actuales jefes de sector dedican mucho de su tiempo a los centros educativos; por ejemplo, vigilando sus alrededores en las horas de entrada y salida de los alumnos. En los recorridos por el sector, generalmente visitan a los líderes comunales, supervisan la venta de licor y también intentan controlar la venta ambulante de drogas. Los dos llegaron recientemente, y los anteriores no les dieron mucho apoyo para conocer la comunidad y su gente, ni les proporcionaron mucha información sobre la situación y los eventuales planes o actividades. Además, son enviados con frecuencia a realizar tareas policiales en otros lados, una situación que no les deja mucho tiempo para organizar actividades nuevas en el sector y complica el proceso para establecer nuevas relaciones. Aunque los oficiales visitan a los residentes y les invitan a organizarse y trabajar para la seguridad en el barrio, la población lo interpreta también como un desapego del trabajo policial que ellos deben realizar allí. Por su parte, ellos entienden la falta de ánimo de los residentes como poco interés para trabajar conjuntamente el tema de seguridad. Un torneo relámpago de fútbol en El Álamo es la única actividad organizada en el último medio año por parte de la población, que se podría catalogar como prevención social.

“No hemos tenido trabajo con la policía; sí, la policía nos pidió un informe de cómo estaba el barrio iluminado y se lo dimos al jefe de sector, pero hasta allí. Tampoco hemos podido integrar a los vecinos por que para poder hacerlo tenemos que tener a la policía y nosotros no tenemos a la policía. Hicimos reuniones con los jefes de sector y los líderes comunales, hicimos como tres o cuatro reuniones, pero no pasaban de ahí, pues. No teníamos el respaldo que nosotros queríamos, pues”.

Entrevista a habitante de El Álamo

Los oficiales de El Almendro y El Sauce están con mayor frecuencia en el barrio, visitan a los líderes comunitarios e intentan promover la organización de los residentes frente a los problemas que generan las pandillas del lugar; sin embargo, los CPSD no son muy activos. En El Sauce, los CPSD existen formalmente, pero no tienen actividades, ni responden a las invitaciones de la policía para participar en asambleas comunales sobre los temas de seguridad y pandillas que la misma policía coordina para organizar a los residentes. En El Almendro, la relación entre la policía, la Asociación de Pobladores y el CPSD está basada en un trabajo conjunto de muchos años, que va más allá de los diferentes jefes de sector que han sido asignados. De esa relación también forman parte altos oficiales y otro personal de la policía que han estado cerca de los esfuerzos para superar los problemas de inseguridad. Las experiencias compartidas, junto con los resultados que alcanzó el primer esfuerzo conjunto contra las pandillas, estableció una base firme a esa relación. Pero en la actualidad, esa situación no se traduce en una colaboración intensiva.

“El barrio tiene veintiséis años de fundado. En su mayoría los personajes que están en el distrito de la policía, ellos han pasado por el barrio. Existe una correlación de amistad, en el marco social, que el que delinque tiene que pagar su delito. Eso facilita un poco la relación, es un factor importante”.

Entrevista a habitante de El Almendro

Más allá del jefe de sector: La importancia de las jefaturas

Los residentes de El Álamo y El Almendro vinculan el alejamiento de la policía no solo con el retiro de las unidades preventivas, sino también con los cambios en las jefaturas de los distritos policiales, que se dieron después de las primeras experiencias cuando lograron disminuir el tráfico de drogas y desmovilizar a las pandillas. Más allá de las relaciones con los oficiales asignados, según los residentes, el interés y apoyo de los altos mandos de los distritos policiales fue lo que facilitó el trabajo de acercamiento a los jóvenes pandilleros y en riesgo social, y permitió el esfuerzo de desmovilizar a las pandillas. Con los cambios en la jerarquía de los distritos, las comunidades perdieron esas relaciones, las experiencias compartidas, la confianza construida, y los intereses comunes de trabajar para disminuir los problemas de pandillas y lograr la reinserción de sus jóvenes en la sociedad. A partir de este momento decayó, poco a poco, el trabajo con los jóvenes y se discontinuó la interacción entre la policía - especialmente la jefatura y los jefes de sector- y los jóvenes en riesgo social y en pandillas.

“Hace seis años iniciamos una liga de fútbol sala. Ahí podías ver chavalos sanos, podías ver chavalos vagos que no son delincuentes y podías ver delincuentes, bajo el lema de una comunidad sin violencia. Pero eso se ha mermado a raíz que el comisionado Carrillo fue trasladado a otro distrito. Había una armonía bastante compactada entre las ayudas de las autoridades locales y centrales, pero se ha perdido eso”.

Entrevista a habitante de El Almendro

Las experiencias en El Sauce y El Roble son distintas; las jefaturas distritales correspondientes mantuvieron contacto y participaron en algunas reuniones sobre los problemas locales de inseguridad. Independientemente de los resultados y su sostenibilidad a mediano plazo de lo acordado en esas reuniones, la presencia de las jefaturas comunicó a los residentes el interés de la policía en solucionar los problemas del barrio y eso les inspiraba confianza en sus intenciones.

“Al inicio se hizo una reunión en la cual vino la segunda comisionada y nos presentó al nuevo jefe de sector. El otro anteriormente no era así, pero él vino enfocándose más en la comunidad y dijo que cualquier cosa que lo buscáramos. Nos abrió las puertas y aquí hay varias personas que trabajan con él”.

Entrevista a habitante de El Sauce

“El comisionado estuvo presente [en la asamblea comunal] donde se les hizo mención de los focos donde se consumía droga, donde se vendía droga, donde estos chavalos andaban asaltando. Fue muy productiva, él tomó datos y procedió a hacer sus gestiones, [después, la policía] eliminó los focos y se empezó a empujar bastante el tema del centro escolar. De ahí, más no hemos vuelto a saber de una reunión en que ellos nos convoquen a nosotros”.

Entrevista a habitante de El Roble

Un nuevo acercamiento: Las pandillas y las drogas

Debido a la situación de inseguridad más grave, en El Almendro y El Sauce la presencia policial es fuerte. Ambos cuentan con pandillas callejeras: en El Almendro se reactivaron las de antes, mientras El Sauce ahora tiene su propia pandilla. Las de El Almendro han dividido el barrio en dos, cada lado es el territorio de una y en los límites se dan con frecuencia peleas y tiroteos entre los miembros de ambas bandas. A mediados de 2007, la presencia de la policía se intensificó de nuevo. Ahora, todos los días la policía realiza patrullas motorizadas y una o dos veces a la semana hay patrullas nocturnas. Además, se encuentran diariamente cuatro a seis policías en un punto limítrofe entre los territorios de las pandillas, resguardando un centro de actividades recreativas para niños y jóvenes en riesgo social -algunos de éstos han sido vinculados anteriormente con las rivalidades de pandillas o tienen antecedentes penales- de ser atacados por ellas. La pandilla de El Sauce pelea con las de los barrios vecinos y las confrontaciones suceden mayoritariamente en las calles que colindan con los vecinos. Después del asesinato extremadamente cruel de un pandillero por los de una pandilla rival en febrero de 2008, se aumentó la presencia policial y se instalaron patrullas nocturnas. A pesar de que han disminuido un poco las actividades delictivas en estos lugares, la

presencia policial no ha podido detener los enfrentamientos armados entre las pandillas, prevenir nuevos asesinatos para vengar la muerte del cabecilla, ni tampoco suprimir la venta y consumo de drogas.

“Tenemos dos años de estar con esas dificultades que se agarran día y noche. Ya no son piedras, hemos tenido información de que son AK, pistolas..., todas desde armas hechizas. La inseguridad es tan tremenda que ni los organismos quieren entrar, pues les da el temor de que les pueda pasar algo. Solo entran con presencia policial”.

Entrevista a habitante de El Almendro

“Mire, ahorita los mayores problemas son las pandillas. Aunque nosotros hemos hecho una labor bastante grande con la policía, tenemos esa gran desventaja de que de los otros barrios se nos vienen. Lo que pasa es que estos muchachos tal vez no están haciendo nada y aquellos vienen y los atacan, entonces éstos buscan cómo defenderse y es lógico, pues”.

Entrevista a habitante de El Sauce

En El Sauce, el jefe de sector recibe apoyo de un equipo interdisciplinario de la DAJ en sus esfuerzos para disminuir los problemas de las pandillas. Junto con algunos residentes, líderes de las iglesias y la Alcaldía de Managua organizaron una ‘feria de salud’ en la que, entre otras actividades, limpiaron el cauce que cruza el barrio, presentaron videos y organizaron juegos deportivos para los jóvenes; incluso, lograron la participación de algunos pandilleros. Los policías también visitaron a los padres de los jóvenes involucrados para pedirles ayuda para que sus hijos salieran de las pandillas y dejaran el consumo de droga. La DAJ organizó durante varios meses diversas actividades para los jóvenes; por ejemplo, una liga de fútbol y una excursión para la celebración del aniversario de la PNN. Los pandilleros jugaron con otros jóvenes de otros barrios y la policía les dio uniformes y refrigerios. También les impartió charlas y ofreció a los jóvenes pandilleros becas para estudiar carreras técnicas. Varios recibieron becas, pero no todos lograron acatar las exigencias que implicaba el compromiso y algunos regresaron al grupo, sólo unos pocos siguen estudiando. Después de la asamblea comunal en la cual

algunos miembros de la pandilla amenazaron con quemarles las casas a los participantes y el subsecuente arresto de ellos por los policías presentes, la situación quedó tensa.

Un problema adicional a las pandillas, tanto en El Sauce como en El Almendro, son las drogas. En El Almendro, la venta de drogas forjó actores poderosos, que no solamente perjudican el trabajo de la policía y la confianza de la población en ella, sino también inciden directamente en la situación de inseguridad. Aunque la policía monta operativos contra los expendios, no logran cerrarlos. Circulan los rumores que algunos policías son sobornados por los dueños de los expendios para que les avisen antes de alguna intervención antidroga -como allanamientos de expendios- y así logran prevenir el cierre de sus negocios. Incluso, existe la impresión que los mismos pandilleros son utilizados por los vendedores para proteger su negocio.

“A mí me parece que es la droga la que está vinculada a los pandilleros. Porque eso es por zona, no podés pasar por la otra zona a altas horas de la noche a comprar droga. Entre esos pandilleros vas a ver escopetas y armas de paquete, nuevecitas. Habría que ver quién es el que le suministra ese dinero, porque en su mayoría no trabajan los pandilleros. Aunque deambulan todo el día por las calles, por las noches es cuando salen a patrullar armados”.

Entrevista a habitante de El Almendro

En El Sauce, es sobre todo el consumo y la adición a las drogas lo que genera situaciones de inseguridad. Aunque en el mismo barrio ya no hay expendios, los consumidores van a los vecinos para comprarlas. La adicción a la droga motiva muchos de los robos y asaltos, y además, complica el alejamiento de los jóvenes de las pandillas.

“Dentro de nuestro barrio hay jóvenes que consumen [drogas] y se mira y se oye por ellos mismos dónde van a comprar. [...] Asaltan a alguien, pero más a los niños del colegio. Usted sabe que hay padres de familia que se preocupan por comprarle un celular a un niño. Ellos le roban este celular y por deshacerse de

él lo venden lo más rápido que pueden. Trescientos, cuatrocientos pesos..., por último, te lo dan hasta en cien pesos con tal de deshacerse del celular. El que más hace esto, es el drogadicto. Él está pensando en una piedra de crack”.

Entrevista a habitante de El Sauce

Aparte de dar atención a los jóvenes en pandillas, los jefes de sector se preocupan por brindar seguridad a los colegios participantes del Plan Colegio, no solamente frente a las peleas frecuentes entre las pandillas rivales, sino también para prevenir la venta de drogas y su consumo por los estudiantes. En los barrios del estudio, el Plan Colegio implica una tarea importante para los oficiales.

Un enfoque nuevo: El Plan Colegio

El Plan Colegio es un proyecto de la Delegación Managua de la PNN, cuyo objetivo es mejorar la seguridad de los estudiantes de educación media por medio de actividades comunitarias de prevención contra la violencia y el consumo de droga. En 2008 participaban 31 colegios ubicados en zonas donde las condiciones de seguridad no son favorables para la educación. En el marco del Plan Colegio se realizan actividades como campañas de prevención de la violencia y consumo de drogas, principalmente por medio de charlas a los estudiantes, por ejemplo, sobre la prevención de adicciones, VIH, liderazgo, indicadores de violencia, armas, pandillas, etc. También ofrecen charlas a los padres de familia -por ejemplo, sobre violencia intrafamiliar- y organizan festivales artísticos, ligas deportivas, elaboración de murales educativos, etc. Los jefes de sector junto con los técnicos distritales -que se dedican exclusivamente al proyecto- forman el enlace entre los colegios y la PNN; y los CPSD suelen fungir como empalme con la comunidad. Para coordinar y organizar las actividades, se crea un comité de prevención, en el que participan el director del colegio, los maestros, el jefe de sector, líderes comunales y algunos estudiantes. Los técnicos distritales son los encargados de dar las charlas, para evitar que los estudiantes se vuelvan víctimas de robos o asaltos, impedir la venta ambulante y el consumo de droga, prevenir cualquier tipo de violencia en las cercanías de los colegios; los oficiales vigilan los alrededores de los colegios participantes en las horas de entrada y salida.

En cada uno de los barrios, un colegio participa en el Plan Colegio y eso implica que cada jefe de sector debe dedicar una parte importante de su tiempo a ese centro estudiantil. Aquellos que no participan en el Plan Colegio reciben menos atención, a pesar de que algunos oficiales se esfuerzan para incluirlos también en sus tareas de vigilancia. Como ya fue mencionado, esa situación afecta su presencia en el lugar y dificulta el desarrollo de las relaciones y actividades con la comunidad.

“Antes llegaban al colegio a agarrar a pedradas a los chavalos, a fregar los otros chavalos, que fulanito estudiaba ahí de otro barrio, entonces. Ahora ya no se da, porque yo me mantengo ahí y yo les digo vengan, pero no a molestar a nadie, eso está prohibido. Pues yo les digo que es prohibido estar en los colegios los que no estudian, por que solo se dedican a otras cosas, no hacen nada ya”.

Entrevista al jefe de sector de El Álamo

“Cuando yo entré aquí a atender el sector, sobre la vía frente a los colegios había bastantes grupos vendiendo la droga a los estudiantes. Con la presencia [de la policía] se ha venido disminuyendo eso. Los estudiantes salen tranquilos y ya no les roban las mochilas. Los colegios son priorizado para que los estudiantes vayan, entren y salgan tranquilos a sus clases”.

Entrevista al jefe de sector de El Roble

Prevención de delito

Lo anterior muestra que las actividades de la policía en los barrios están dirigidas principalmente a prevenir la ocurrencia de delitos por medio de patrullajes y presencia policial, y que las relaciones con los residentes son difíciles de mantener. El funcionamiento limitado de los CPSD también promueve que las intervenciones de la policía vayan en la dirección de más patrullaje y presencia policial. Pero la gente pide más presencia aún.

No obstante, el patrullaje y la presencia policial tampoco resultan muy efectivos. En El Almendro y El Sauce las pandillas persisten con sus enfrentamientos. La venta y el consumo de droga siguen siendo problemas

importantes. En El Roble hubo varios operativos policiales contra la venta de droga y para disminuir los robos y asaltos. La actividad policial más reciente, que duró aproximadamente un mes, consistió en más presencia policial uniformada y un trabajo de inteligencia con oficiales vestidos de civiles; logró que los vendedores de droga se retiraran por un tiempo y que los robos mermaran un poco. Una vez terminada la intervención, sin embargo, todo regresó a la normalidad. Los residentes de El Roble y El Almendro concuerdan en que alrededor de eventos importantes -por ejemplo, las elecciones o fiestas patronales de la ciudad-, la policía hace un intenso acto de presencia. Realiza operativos, requisas de vehículos y mantiene control sobre los presuntos delincuentes, vagos y otras personas consideradas de interés policial¹. Durante el tiempo de los operativos, los habitantes se sienten más seguros y acompañados por la policía. Pero cuando termina el evento, la policía se retira y, otra vez, la inseguridad vuelve. En El Álamo se observa la misma dinámica, aunque haya menos presencia policial. El jefe de sector clausuró algunos expendios de drogas y una tienda donde vendían licor a menores de edad, es decir, a los estudiantes del colegio. No obstante, la venta de drogas siguió en forma ambulante, incluso el mismo oficial tiene la sospecha que los expendios ya están vendiendo drogas de nuevo. También, la venta de alcohol está funcionando de nuevo, aparentemente el dueño logró conseguir una nueva autorización por medio de sus contactos con las autoridades.

Una explicación para la persistencia de inseguridad, dada por los residentes, es que la policía no da seguimiento al trabajo. Esas quejas se refieren tanto a la ruptura que hubo en las relaciones anteriores con la policía, después de que se calmaron las pandillas y disminuyeron los problemas del tráfico de drogas, como a las intervenciones actuales de carácter más bien puntual, mencionadas en el párrafo anterior. En algunos casos lamentan también los periodos de ausencia de un jefe de sector porque no puede prestar la debida atención al barrio.

1. Personas de Interés Policial (PIP).

La organización local y prevención social del delito

El punto fuerte de las iniciativas contra las pandillas en los años anteriores era la colaboración entre la PNN, los residentes organizados localmente y el apoyo de ONG, como la FNN. Ahora, en ninguno de los barrios existe una organización fuerte alrededor del tema de inseguridad. Aunque la gente pide más presencia de la policía para solucionar o suprimir los problemas de inseguridad, pocas personas están dispuestas a organizarse y trabajar en conjunto para la seguridad. Los CPSD que se formaron en los primeros años de 2000, ya no exhiben muchas actividades o se encuentran inactivos. Las (pre)ocupaciones diarias de los residentes, el miedo a las pandillas o a las posibles represalias de los vendedores de drogas u otros delincuentes, son algunos de los factores importantes que interfieren directamente en la organización local; también la percepción de un distanciamiento o la falta de interés por parte de la policía. Por varias razones, los oficiales tienen poco tiempo disponible para promover que los residentes se involucren en el trabajo comunitario.

“Cuando empezamos a trabajar con la prevención del delito se miró un cambio, porque las patrullas venían y teníamos más presencia policial. Pero se ha ido disminuyendo y hasta los mismos de la policía dicen que no hay gasolina, que no hay policías, que están de vacaciones, hasta incluso el jefe de sector se va de vacaciones y quedamos sin jefe de sector”.

Entrevista a habitante de El Álamo

El jefe de sector es la persona clave en la prevención social del delito, pero no da abasto. Solo en El Sauce, recibe apoyo del DAJ para trabajar con las pandillas y organizar planes que están dirigidos a apaciguar las confrontaciones entre ellas y reinsertar a los miembros. Durante sus recorridos, mantienen relaciones con los líderes comunales y visitan a alguna gente, pero muchas veces no existe un CPSD funcionando para amparar sus esfuerzos. El hecho de que la mayoría de los residentes no participan en los esfuerzos de mejorar la seguridad local, ocasiona que recurran a los mismos líderes comunales de siempre. Así, la falta de tiempo del oficial y el escaso interés de los residentes, junto con el llamado a los

'viejos' líderes, hace que el alcance del trabajo de prevención social quede severamente restringido.

3.5 El núcleo del proceso de acercamiento: El jefe de sector

El jefe de sector es el oficial de la Dirección de Seguridad Pública Nacional responsable de dar atención a un 'sector policial'². Sus funciones principales son identificar y priorizar -junto con la población- los problemas de inseguridad, desarrollar actividades con los CPSD y atender las demandas y solicitudes de los residentes, pero también recoger y ordenar la información de interés policial que revela la situación de (in)seguridad³ y proveer los datos al Sistema de Información Policial. Las delimitaciones de sus zonas de responsabilidad no solamente están basadas en los límites geográficos de los barrios, sino también en la densidad poblacional. Esa sectorización policial asigna, en las zonas urbanas, un oficial por cada 10.000 habitantes⁴. No obstante, la situación de inseguridad y la falta de personal en los distritos también influyen en el número de sectores asignados a cada jefe de sector. La falta de personal, por ejemplo, puede causar que un oficial tenga más comunidades asignadas, mientras la situación de inseguridad puede provocar que dividan un sector en dos, como ocurrió en El Almendro.

Idealmente, el jefe de sector debe cubrir su tiempo de trabajo en los barrios asignados (PNN, 2002b: 18), pero la realidad es otra; en parte, por la situación de inseguridad; en El Almendro logra estar más tiempo (aproximadamente cinco o seis horas por día); en El Roble está presente alrededor de cuatro horas diarias; a El Sauce -y a los barrios aledaños que

-
2. Área geográfica más pequeña en el ordenamiento territorial de la PNN.
 3. Por ejemplo: "personas de interés policial; prófugos y circulados; personas de confianza; poseedores de licencia de armas de fuego; expendios de licor; unidades militares; centros asistenciales; centros educativos; objetivos industriales y económicos; unidades de servicios, hoteles, moteles, pensiones, casas de huéspedes y otros; puntos de concentración; focos delictivos; centros de recreación; organismos oficiales; centros religiosos; sedes de partidos políticos; sedes diplomáticas y consulares; billares y otros". (Normas de seguridad pública nacional. Noviembre 1995. Artículo No. 50).
 4. Este número refleja la situación en 2007. En el momento del trabajo de campo existía la propuesta de reducir los sectores policiales a 6.000 habitantes.

conforman juntos la zona de responsabilidad- dedica más o menos tres días por semana, mientras que a El Álamo dedica unas seis horas a la semana. En el último caso, también está encargado de dos barrios más. Una razón importante por la cual un oficial no puede dedicar todo su tiempo de trabajo a la comunidad, es porque le asignan tareas afuera de ésta; por ejemplo, operativos policiales en otras partes o hacer guardia en la casa presidencial.

Para dar continuidad al trabajo y las relaciones con los habitantes, las reglas de la 'Política integral policía-comunidad' establecen que los jefes de sectores deben permanecer en servicio en el sector asignado mínimamente dos años y como máximo tres (PNN, 2002b: 18). No obstante, uno de los puntos que resaltaron en el trabajo de campo fue el de las reasignaciones. Al inicio del estudio los oficiales tenían entre dos meses y un año de estar asignados a su sector; y mientras su duración hubo tres cambios en una de las comunidades y un cambio en otra. Según los involucrados, las rotaciones del personal policial de un sector a otro generan muchos limitantes para el trabajo local. No solo porque cada oficial tiene que empezar a conocer el barrio y su gente, construir relaciones de trabajo con los residentes y diseñar un plan de trabajo, sino también porque los residentes -sin ser consultados o informados sobre la razón del traslado- tienen que invertir tiempo y energía en un nuevo oficial. En varias ocasiones el jefe de sector ha tenido que empezar el trabajo prácticamente desde cero, por falta de acompañamiento del anterior oficial. Eso hace aún más difícil la situación para establecer una relación entre la policía y la comunidad.

"Actualmente jefe de sector aquí..., ya no manejamos concretamente quién es el jefe de sector porque ya ha habido tres cambios. Digamos, de marzo a esta fecha ya ha habido tres cambios, ya no se sabe quién es el encargado de la colonia El Roble".

Entrevista a habitante de El Roble

Antes de que un policía empiece a trabajar como encargado de un sector policial, debe regresar a la Academia de Policía para participar en el curso de jefe de sector. Entre los contenidos del curso están, por ejemplo, los datos e información que deben recopilar o levantar, qué tipo de

relaciones deben establecer, cómo formar los CPSD cómo impartir charlas en las comunidades y los centros educativos, de qué manera realizar el control de las Personas de Interés Policial (PIP) -conocer quiénes son las personas que cometen delito y quiénes salen del sistema penitenciario después de cumplida su condena- y también cómo tratar a las personas que brindan información sobre un determinado caso o delito y organizar el trabajo en la comunidad, de tal manera que pueda dar respuesta a los casos que se le presenten. El hecho que esa materia no sea parte de la preparación básica de la policía, sino un curso de especialización, muestra que la función 'jefe de sector' es considerada dentro de la PNN como una especialización propia del área de seguridad pública. No obstante, no todos los jefes de sector que participaron en el estudio habían recibido este curso; incluso, eso le sucedió a un oficial que tenía varios años de trabajar en esa función.

3.6 La relación entre la policía y las organizaciones, ONG y autoridades locales

Aparte de los CPSD, a veces existen otras organizaciones comunitarias que realizan actividades dirigidas a mejorar la seguridad y también algunas ONG que trabajan temas relacionados. Generalmente, el jefe de sector colabora con cualquiera que le solicita ayuda; pero el apoyo ofrecido suele enfocarse, sobre todo, en brindar seguridad a los eventos organizados por ellas (por ejemplo, deportivos), a las fiestas que coordinan las organizaciones o iglesias locales (por ejemplo, kermesse⁵) y a las actividades de las ONG. Más que solamente prevención de delito, su presencia en esas ocasiones, es un esfuerzo para crear y mantener buenas relaciones con la comunidad.

“En el momento de alguna actividad que tengamos, hacemos una kermesse el muchacho anda patrullando. Hacemos una carta a la

5. Fiesta en el barrio, a veces con juegos deportivos, presentaciones artísticas, puestos de comida y rifas. Es una manera habitual utilizada en escuelas e iglesias para recaudar fondos para causas caritativas o proyectos sociales.

policía, al jefe del jefe de sector, para que nos mande a él y a otro más, para que anden patrullando por cualquier cosa, vos sabés un pleito o algo”.

Entrevista a habitante de El Álamo

Un actor local relativamente nuevo es el Consejo de Poder Ciudadano (CPC) y una de sus áreas de ocupación es la inseguridad. La alcaldía no suele involucrarse directamente en los esfuerzos de prevención, pero se vuelve un apoyo importante para los que organizan actividades en el marco de la prevención social del delito. A solicitud de la policía o los CPSD, facilita materiales logísticos necesarios para la organización de actividades y eventos deportivos barriales.

Los Consejos de Poder Ciudadanos

En los últimos años, fundamentados por la aprobación de la Ley 612 y fomentados por un decreto ejecutivo⁶, los CPC fueron propuestos como una nueva forma de organización local para velar por los intereses de los ciudadanos. En el tema de prevención social del delito y para mejorar las condiciones de seguridad en las comunidades, aspiran colaborar con la policía por medio de su estructura organizativa de Secretarías de Seguridad Ciudadana. De esa manera, las preocupaciones y actividades de los CPC y CPSD podrían cruzarse y causar tensiones. No obstante, el poco interés por parte de la población en general para trabajar el tema de seguridad se refleja también en la poca actividad de los CPC en el tema. Suelen ser siempre las mismas personas -participando a veces en los CPSD o en los CPC- las que organizan las actividades. En algunos lugares, sin embargo, por diferencias ideológicas y políticas los dos comités no se mezclan.

Organizaciones no gubernamentales

Las relaciones actuales entre los jefes de sector y las ONG son generalmente buenas. A pesar de la falta de personal en los distritos, la

6. Decreto ejecutivo 114-2007.

policía suele garantizar la presencia de, por lo menos, uno o dos oficiales para cada actividad que se realiza en las comunidades; sin embargo, en muchas ocasiones solo el jefe de sector puede participar. Cuando la planificación de las actividades está en manos de las ONG, la policía colabora generalmente manteniendo el orden y garantizando la seguridad en el evento. Pocas veces los proyectos son ideados y organizados en coordinación entre las ONG, residentes y la policía. El involucramiento más extenso de la policía en las actividades de la FNN, especialmente en El Álamo, parece ser una excepción. El mayor apoyo que suele ofrecer la policía a las ONG es brindar seguridad.

La Alcaldía de Managua

La relación de la policía con la Alcaldía de Managua es generalmente buena, pero no es muy activa en el sentido de que no organizan conjuntamente proyectos o actividades. La municipalidad brinda sobre todo apoyo en forma de material logístico -por ejemplo: toldos, palas, machetes, camisetas, balones, canchas plegables y otros instrumentos- para jornadas de limpieza, ligas deportivas y manifestaciones populares, organizados por los CPSD o la misma policía. En uno de los barrios, la alcaldía sirvió como enlace para el acercamiento entre la policía y los líderes comunales. En una reunión amplia organizada donde participaron las autoridades de la PNN, los jefes de sector fueron introducidos a los representantes de las comunidades y, además, presentaron planes de prevención social del delito dirigido especialmente a la violencia ejercida por jóvenes en pandillas. Como resultado de esa reunión, en un sector del barrio se formó un CPSD.

La Alcaldía misma no ha establecido planes de prevención que se acerquen directamente a su área de competencia y que puedan mejorar la situación de seguridad y la calidad de vida; como, por ejemplo, proyectos de prevención de delitos ambientales. Tampoco da seguimiento a las actividades organizadas por los CPSD u otras organizaciones dirigidas a mejorar el entorno local. Incluso, poco tiempo después de una jornada de limpieza para despejar zonas usadas como botaderos y utilizados como escondite de los asaltantes, estas zonas fueron nuevamente utilizadas por la población como basurero.

3.7 Las iniciativas de acercamiento en los barrios: Algunas tendencias

Generalmente, una mayor presencia del jefe de sector y de otros operativos de la policía, tiende a disminuir la sensación de inseguridad. Según los informantes, en El Almendro bajaron los niveles de violencia y delincuencia en las calles; y en El Roble y El Álamo la presencia policial en el centro educativo ayudó a alejar a los delincuentes que llegaban a robar a los estudiantes y a otros que transitaban por la zona. No obstante, en ciertos lugares, especialmente durante los horarios cuando reciben menos atención de la policía, la sensación de inseguridad no ha cambiado mucho. En El Roble, por ejemplo, los robos siguen dándose en las zonas limítrofes con barrios aledaños que son menos transitadas y menos iluminadas y también en El Álamo, en la zona de paradas de buses. A pesar de que durante el día en El Almendro la situación está relativamente tranquila, por la noche cuando no hay presencia policial, las pandillas toman posesión de las calles.

“Cierto, se eliminaron algunos focos donde se ponían a consumir droga, pero hasta la fecha muchos de estos chavalos, que se ponían y actualmente todavía se ponen a vender droga, están siempre en la calle. Los que entran a asaltar aquí en El Roble siempre entran por el lado de El Limón y eso siempre se ha mantenido. Lo otro en cuanto a la vagancia habitual se ha mermado un poco, pero su modo vivendi es de las seis de la tarde y adelante, cuando ya cayó la noche”.

Entrevista a habitante de El Roble

“Durante el día ha mejorado, pero por la noche se necesita mayor presencia de la policía para que mejore la seguridad. Durante el día ha mejorado debido a que ellos están presentes, pero en la noche como ellos no están, empiezan los conflictos”.

Entrevista a habitante de El Almendro

Comunicación entre policía y comunidad

La comunicación con la policía es, tal vez, el punto más importante destacado por los residentes; sobre todo, por los líderes comunitarios donde hubo más experiencias de alejamiento y ausencia de los jefes de sector. Es un tema que va más allá de la sencilla presencia policial. Según la gente, el interés de la policía en el barrio se expresa en la comunicación con los habitantes, ofrecerles un espacio para poder contar lo que está pasando y, si es necesario, donde pedir apoyo. Los residentes comparten sus inquietudes e información sobre delincuencia y los delincuentes con el oficial asignado. En casos pequeños, tal vez, hacen denuncias formales, pero muchas veces prefieren contárselo informalmente. El miedo a represalias, en caso de que los denunciados se enteren, está muy presente. Muchas veces los infractores son vecinos y por esa razón con más facilidad averiguan quién los delató y toman venganza contra los denunciantes. Al mismo tiempo, los residentes tienen miedo de que sea la misma policía quien filtra información a los delincuentes. Por ejemplo, en El Almendro, algunos habitantes tienen la sospecha que los vendedores de drogas sobornan a los policías. Por esas razones, muchos prefieren informar informalmente al jefe de sector a quien conocen y confían. Incluso, a veces le notifican por teléfono. El oficial funciona como canal de comunicación por medio del cual los residentes pueden pasar información delicada a la policía y al mismo tiempo protegen la propia identidad.

“Antes había poca comunicación. Habían jefes de sector, pero mínima la comunicación. Te lograbas comunicar con ellos, pero no sentías que le daban interés tanto al barrio como a uno. Como población no se miraba tanto el interés de la policía por trabajar, no se acercaba mucho. Pero ahora la policía está empezando a actuar”.

Entrevista a habitante de El Sauce

“Hay que tener una comunicación mucho más fluida. La gente siempre quiere cooperar con la policía, pero nosotros necesitamos que la policía nos apoye más. Si quieren mejorar la relación y no van a gastar nada, pues el camino es comunicación con la comunidad”.

Entrevista a habitante de El Álamo

La comunicación con la gente se dificulta cuando cambian al jefe de sector, su presencia de repente se interrumpe por otras actividades, o cuando él se aleja por no llegar con frecuencia. Durante el trabajo de campo hubo cambios en El Roble y El Sauce, mientras los residentes de El Sauce y El Álamo comentaron que los anteriores jefes de sector no los visitaban mucho. Además, en casi todos los barrios estudiados, los oficiales tenían que dedicarse a otras tareas porque sus superiores los mandaban a actividades fuera del sector. Esos factores afectan la relación con la comunidad y, sobre todo, la confianza necesaria para una buena comunicación con la gente.

Otro factor que influye en la comunicación es la disposición de la población en colaborar con la policía y participar en esfuerzos conjuntos. Una parte importante de los residentes tiene poco interés, no solo en organizarse en los CPSD, tampoco en asistir a los eventos organizados por esos comités. Algunas de las razones hacen referencia al mal servicio que brinda la policía. Los habitantes lamentan que después de las experiencias anteriores relativamente exitosas, la policía de repente y sin mayor razón, se retiró y dejó que la situación, poco a poco, empezara a deteriorarse de nuevo. Ahora sienten que la policía no tiene mucho interés en trabajar por la seguridad en el barrio, reclaman que no dé seguimiento a sus planes, y objetan que manden a los oficiales encargados de la comunidad a garantizar la seguridad en otros lados. En algunos lugares, se quejan, además, de que la policía no da una debida atención a sus llamados telefónicos cuando se comunican para manifestar que se está realizando alguna acción delictiva y que llega cuando los involucrados ya se han ido.

En El Almendro alguna gente suele desconfiar en la policía por la sospecha de corrupción mencionada anteriormente, mientras en El Sauce algunos residentes prefieren mantener distancia por el involucramiento de un oficial anterior en incidentes de violencia contra los jóvenes locales. Otro grupo que -según los oficiales y algunos entrevistados- no siempre ve con buenos ojos el trabajo del jefe de sector, son los familiares de personas supuestamente involucradas en hechos delictivos. Con frecuencia le obstaculizan su trabajo, por ejemplo, impidiéndole que detenga a sus parientes.

“Se ha hecho bastante convocatoria. La policía tiró alrededor de quinientas cincuenta invitaciones, más o menos, y de ellas llegaron alrededor de veinte. Nosotros nos hemos metido con la policía, pero la comunidad no ayuda. La comunidad está a la expectativa que hagamos el trabajo, pero no nos apoya en eso. Ha habido acercamiento entre la policía y la comunidad, pero si nosotros nos ponemos a ver de los residentes de quiénes tenemos apoyo, es de un cinco por ciento”.

Entrevista a habitante de El Sauce

A pesar de sus ausencias por operativos afuera, de las rotaciones frecuentes y las experiencias negativas por parte de la población con anteriores oficiales, los actuales jefes de sector han logrado cierto nivel de confianza con la gente. Eso es un logro importante frente a todas las razones, porque muchos se rehúsan a colaborar con la policía. La tendencia general, sin embargo, es que los líderes comunales -quienes muchas veces trabajaron con la policía en periodos anteriores- siguen siendo las personas que colaboran con los oficiales asignados. Ellos mantienen abiertos los canales de comunicación con la policía y son una base importante a quienes los jefes de sector pueden recurrir para conocer y organizar el trabajo en la comunidad.

“Ahora hay más acercamiento a la policía. El problema que tenemos es que el acercamiento que tenemos con la policía es nada más con los líderes comunales, pues no con la población”.

Entrevista a habitante de El Álamo

Más presencia policial: Prevención y reacción

No es de extrañar que la tendencia general de los residentes frente a la situación de inseguridad, sea pedir más policía. Eso incluye más presencia del jefe de sector, pero sobre todo, más operativos policiales y más permanencia policial. Algunos insisten que solamente operativos aislados no funcionan, porque después que la policía se va, la delincuencia e inseguridad aumentan de nuevo. Por ende, piden más patrullaje a pie, más seguimiento a los planes de seguridad, un oficial que esté permanentemente en su sector y, también, más esfuerzos de prevención.

Algunos piden que la policía trabaje más de cerca y promueva y organice actividades locales con los CPSD. Otros residentes, sin embargo, esperan un actuar más beligerante, intervenciones parecidas al estilo mano dura de los países vecinos, con respuestas más contundentes; incluso, quisieran que la policía aprese a todos los delincuentes del sector y que los lleve de una buena vez a la cárcel.

“Para mí la delincuencia y el crimen organizado en nuestro país ya no tienen límites. Aquí inmediatamente tiene que hacerse un trabajo psicológico y a la vez ponerle mano dura al delincuente para poder reeducarlo. Porque no solo El Álamo tiene esa cantidad de delincuencia, donde hay un macheteado, tirado y.... Necesitamos que se quite el Código de la Niñez y la Adolescencia, para que el ladrón ya no tenga esa ley a su lado. Con esto les ayuda a los padres hacer uso de su derecho de castigar al niño y al mismo tiempo la policía andaría recolectando a los ladrones más reconocidos”.

Entrevista a habitante de El Álamo

3.8 Reflexiones finales

La figura del jefe de sector es la piedra angular del acercamiento de la PNN a las comunidades con problemas de inseguridad. Por un lado, su lugar consolidado en la organización policial, la sectorización sistemática del territorio⁷ y la cantidad de oficiales responsables de cubrir todos los sectores, muestran claramente que la PNN apuesta a una relación cercana en sus esfuerzos de brindar seguridad a la sociedad nicaragüense. Las ‘Normas de organización interna de especialidad de seguridad pública’ de 1995 (PNN, 1995) y la ‘Política integral policía-comunidad y derechos humanos’ del 2001 (PNN, 2002a), no solamente definen y fundamentan formalmente la importancia y el trabajo del jefe de sector, sino que también muestran que establecer relaciones con las comunidades es parte de un

7. En 2007 existían 689 sectores (323 urbanas, 342 rurales, 24 montañosas). En el momento de la investigación existía la propuesta de aumentar esa cantidad a 1.087 sectores.

modelo propio de la PNN, desarrollado por más de una década y media, que refleja su propia visión sobre la seguridad pública.

Por otro lado, siendo el encargado y el canal principal de información y comunicación, el jefe de sector, en la práctica, se vuelve el cimiento del trabajo de la policía en los barrios. Él provee la inteligencia policial necesaria en cuanto a lo que pasa en su sector e influye así en el quehacer de la policía frente a la delincuencia local y para mejorar la situación de seguridad. Son los mismos residentes quienes le informan sobre las actividades delictivas y sobre quiénes están involucrados. Con base en esa información, las jefaturas de los distritos pueden tomar decisiones sobre cómo actuar: de manera reactiva -por ejemplo, enviando más personal policial, efectuando redadas, allanamientos y arrestos- o de manera preventiva -por ejemplo, organizando actividades junto con los CPSD o enviando personal de la DAJ para trabajar para los jóvenes.

A pesar de los logros importantes, no hay mucha planificación conjunta entre policía, pobladores, ONG o alcaldías para trabajar preventivamente los temas de inseguridad. La policía trabaja con los CPSD y brinda seguridad en los eventos (como ligas deportivas o kermesses), pero no hay un proceso de planificación conjunta con los residentes y las organizaciones locales en cuanto a la prevención social del delito. De la misma manera, tampoco se encontró un proceso de evaluaciones colectivas de las actividades realizadas o la situación de inseguridad local. En los distritos, la policía organiza reuniones cada tres meses con los CPSD para evaluar, de manera general, sus correspondientes actividades, mapear los problemas y priorizar los temas que se necesitan abordar en los meses siguientes. El jefe de sector reporta su trabajo a sus jefes superiores del distrito y de la Dirección de Seguridad Pública Nacional. Su trabajo es evaluado sobre todo internamente a la PNN por sus jefes superiores, pero sin aporte o influencia de los residentes de su sector en el proceso.

Esa situación define, de manera importante y fundamental, la relación entre la policía y la comunidad. El oficial trabaja junto con los habitantes, pero no rinde cuentas a ellos. La ventaja es que así está protegido contra las manipulaciones de residentes que quieren utilizarlo para su propio beneficio. Esa situación fomenta que el jefe de sector trabaje para

todos de igual manera y no de manera preferencial para algunas personas -por ejemplo, los miembros del CPSD o de la CPC- quienes podrían influir en la evaluación de su trabajo. Una desventaja de esa modalidad de evaluar el trabajo permite que crezcan relaciones distantes e inoperantes entre el oficial y los residentes de su sector. Por ejemplo, El Sauce y El Álamo han tenido la experiencia de oficiales que no mostraban mucho interés en trabajar con la gente; incluso, afectando aún más la relación distante, el jefe de sector de El Sauce utilizó violencia contra los jóvenes del barrio.

Otro aspecto a destacar es que los intereses y las perspectivas de la policía y los residentes hacia el tema de seguridad son distintos. La gente quiere más presencia de la policía y mayor atención a los problemas de sus barrios; mientras la policía quiere que los residentes se organicen para, conjuntamente, hacer frente a la inseguridad. Aparte de algunos (antiguos) líderes, mucha gente no está muy dispuesta a participar en reuniones sobre la inseguridad local y organizar eventos de índole preventiva, ya sean jornadas de limpieza o actividades deportivas para jóvenes. Las razones pueden ser múltiples, por ejemplo, trabajan largas horas en el día para ganarse la vida y no tienen tiempo ni energía para involucrarse después en la organización de actividades comunales; mientras que otros consideran la inseguridad, principalmente, como un problema que amerita respuestas reactivas contundentes de la policía. También existe otra categoría de residentes a quienes simplemente no les importa mucho el tema.

Tal vez este choque de opiniones o visiones encontradas no es tan importante, mientras existan suficientes participantes que voluntariamente formen los CPSD y el apoyo necesario para que la policía pueda efectuar su política de acercamiento. Pero sí es importante estar consciente de que los residentes que participan en los CPSD o en otras iniciativas para mejorar la situación de seguridad en su barrio -ya sea organizadas conjuntamente con la policía o desligadas de ella- no son personas que representan a su comunidad en su totalidad. No son democráticamente elegidos por los demás habitantes, sino personas cuyos intereses personales les llevan a trabajar para mejorar la situación de seguridad. Ellos participan por sus propias convicciones, deseos y motivaciones, pero no reflejan las opiniones, aspiraciones y esperanzas de los demás.

CAPÍTULO IV

EL ACERCAMIENTO EN HONDURAS: LAS MESAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

El acercamiento en Honduras: Las Mesas de Seguridad Ciudadana

4.1 Introducción

En los últimos años, las Mesas de Seguridad Ciudadana (MSC) han tomado mayor auge en Honduras, por lo que es posible encontrarlas en muchos barrios con problemas de inseguridad. El trabajo de campo se realizó en dos comunidades donde los esfuerzos por formar las mesas han sido fuertes, -una de ellas puede ser considerada como el 'proyecto modelo' del trabajo de la División Comunidad Más Segura (DCMS)- y en dos los esfuerzos y resultados han sido menores. Todas reciben atención de los oficiales de la DCMS; incluso, dos tienen una posta de la división en su territorio, pero el crecimiento de la cantidad de mesas les hace muy difícil a los oficiales dar toda la atención anhelada por los participantes, la cual es necesaria para su funcionamiento.

Los oficiales de la DCMS -llamados también 'policías comunitarios'- trabajan a la par de los llamados 'policías preventivos'. Estos últimos son los que usualmente permanecen en la posta policial, atienden las denuncias y llamadas de emergencia, hacen vigilancia a pie y patrullajes en vehículos, y realizan las detenciones de los supuestos delincuentes. Los comunitarios se diferencian de ellos por sus relaciones cercanas con los habitantes y organizaciones de la zona que les han asignado, su formación en temas relacionados con el trabajo comunitario y su tarea de formar y dar seguimiento a las MSC; además, ayudan en la labor operativa de los preventivos.

El presente capítulo se enfoca en el trabajo de los oficiales de la DCMS, los esfuerzos por formar las MSC, el difícil proceso de darles seguimiento y sus repercusiones en el trabajo de las mesas. El siguiente apartado presenta un breve esbozo de las comunidades del estudio, seguido por una descripción de las iniciativas de acercamiento por los policías comunitarios. El apartado posterior inquiriere el proceso de acercamiento, algunos de sus éxitos y tropiezos, después, se dibujan

algunas tendencias que se pueden discernir: la influencia de la desconfianza general en la Policía Nacional de Honduras (PNH), la difícil comunicación con la población, el deseo de más presencia de policía preventiva y el efecto de las exigencias políticas. Al final se subraya el potencial de las MSC, pero también los limitantes y riesgos, que enfrentan.

4.2 Las comunidades del estudio

El Girasol

El Girasol es un barrio densamente poblado de Tegucigalpa. Su infraestructura vial es ordenada, con largas calles cruzadas que conforman bloques rectangulares de casas. Aparte de las pulperías, cuenta con pocos negocios relativamente y escasa presencia institucional. Tiene 13.344 habitantes (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2001) y cuenta, entre otros, con dos restaurantes, cuatro ventas de comidas, un instituto de educación media, un centro médico, dos iglesias católicas y 13 evangélicas. El origen de El Girasol se encuentra en una invasión de tierra que ocurrió en 1979, cuando familias pobres que vivían hacinadas en cuarterías o mesones¹ de la capital, ocuparon predios ejidales en la periferia de la ciudad. No obstante, tres años después de la instalación de los pobladores, el terreno fue reclamado por una persona quien supuestamente lo había heredado. A pesar del reclamo, las autoridades municipales confirmaron el estatus de ejido, ofrecieron legalizar la toma de tierra, acordaron un sistema de pago por los terrenos y llevaron a cabo un proyecto de desarrollo que instaló agua potable, alcantarillas, luz eléctrica, calles, etc. La falta de una solución legal al mencionado reclamo, sin embargo, hace que los residentes todavía se sientan inseguros de que alguna vez puedan poseer legalmente sus terrenos. En 1993 se instaló una posta de la policía, pero eso no pudo prevenir que a finales de los años noventa el barrio sufriera cada vez más problemas de inseguridad, principalmente atribuidos a las pandillas callejeras Mara Salvatrucha y Barrio 18.

1. Vivienda alquilada por cuartos, en los cuales muchas veces viven familias enteras.

El temor a los conflictos entre las pandillas, a los frecuentes asaltos y robos, y además, la ausencia de la policía o su tardía respuesta cuando se le llamaba, causaba que la gente se encerrara en sus casas y algunos, incluso, compraron armas para defenderse de los delincuentes. En los primeros años del nuevo siglo, el barrio se había vuelto uno de los más peligrosos de Tegucigalpa. Cuando fue aprobada la 'Ley Antimaras' en agosto de 2003, la policía -con apoyo de los militares- organizó un despliegue de fuerza espectacular. Bajo una amplia cobertura de los medios de comunicación, muchos de los pandilleros y sus líderes fueron arrestados y encarcelados. Una noticia periodística internacional, con el título "Cazan a pandillas juveniles en Honduras", reporta sobre el operativo:

Con los rostros cubiertos con pasamontañas, miembros de la unidad élite de contrainsurgencia de la policía 'Cobras' escalaron la cerca de una vivienda en la marginal colonia El Girasol y tras romper la puerta arrestaron a cinco miembros de la 'Mara 18', una de las pandillas más temidas.

Los hombres, en su mayoría de poco más de 20 años, vestían ropa interior y lucían en su piel tatuajes con el número '18'. Las autoridades dijeron que en las primeras horas del operativo, denominado 'Liberación', fueron arrestados unos 100 miembros de pandillas, conocidas como 'maras'.

Fueron sacados de la vivienda en medio del ruido de motores de dos helicópteros que apoyaban los operativos, lanzados luego de que el viernes entró en vigencia la llamada legislación 'antimaras' que prevé penas de entre nueve y doce años de prisión para quienes pertenezcan a las pandillas. (Cazan a pandillas juveniles, 2003).

Un periódico local resalta las cantidades de detenidos y oficiales involucrados en esa acción de Operación Libertad:

En la zona de El Girasol, se capturaron decenas de sospechosos, en su mayoría menores de edad, que presentaban las características propias de los pandilleros, sus cabezas rapadas y sus cuerpos marcados por tres o más tatuajes. [...] En el operativo, que se

desarrolló con la intervención de 800 policías, 100 elementos de las Fuerzas Armadas y cinco fiscales, también se decomisaron dos fusiles AK-47, dos chimbas², tres revólveres, celulares y miras telescópicas. (Maduro pone en marcha la "Operación Libertad", 2003).

Esos operativos, en el marco de la Ley Antimaras, redujeron considerablemente el poder territorial de las pandillas y la delincuencia, aunque no lograron erradicarlas. Con el tiempo cambiaron la forma de operar; incluso, ahora la gente teme que las pandillas estén más vinculadas con el crimen organizado. Después de un breve descanso, la delincuencia empezó a aumentar de nuevo.

"Cuando [el Presidente] Maduro recibió la administración del Estado, la situación aquí estaba crítica. La zona había sido tomada prácticamente por la gente que más que todo estaba en maras, casi toda la colonia estaba minada, pues. Pero después, con la policía que había en ese entonces [Operación Libertad], prácticamente al final de la administración de Maduro quedó limpia la zona. Pero con el tiempo [la situación] se vino descomponiendo nuevamente".

Entrevista a habitante de El Girasol

En 2007, la DCMS escogió El Girasol como lugar para implementar un proyecto piloto de acercamiento, en el marco del programa de las MSC, que había iniciado el año anterior. En aquel entonces era, de nuevo, uno de los barrios más peligrosos de Tegucigalpa y con mucha hostilidad hacia la policía.

"Aquí a la policía no la podían ver entrar porque nadie la quería. En el primer momento si uno iba a una reunión con las personas, se le salían de las aulas".

Entrevista a oficial de la DCMS

2. Armas de fuego de fabricación casera.

Ahora, la posta de la policía está bajo la dirección de un oficial de la DCMS, quien tiene a su disposición tres policías comunitarios, y nueve policías preventivos, quienes tienen que trabajar de la misma manera que sus colegas comunitarios.

El Lirio

El Lirio está ubicado en una de las salidas de la capital y está rodeado por una zona verde. En su interior pasa el cauce de un río que lo divide en dos. La población cuenta con 4.193 habitantes (INE, sf). El barrio surgió en 1983 como un proyecto del Instituto Nacional de la Vivienda (INVA), un instituto estatal que desarrollaba proyectos de viviendas para sectores sociales de escasos recursos. No obstante, los residentes han tenido que luchar para tener sus casas en condiciones aptas para vivir. Bloques completos de casas fueron construidos sobre terrenos rellenados, con tierra no compactada, con la consecuencia que las paredes se rajaban y las casas se hundían. Además, cuando el INVA les entregó las casas, el barrio no tenía calles, aceras, alcantarillas, ni desagües para aguas fluviales. Por su mal estado, algunas casas fueron abandonadas por sus habitantes y se convirtieron en refugio para drogadictos, delincuentes y pandilleros. Los habitantes se organizaron en un patronato y se esforzaron para que se repararan las casas y arreglaran los servicios básicos, pero también para que construyeran escuelas, canchas deportivas, recuperaran los espacios verdes y solucionaran el problema de las casas abandonadas. Incluso, en el periodo de 1995-2000, se organizó un comité de seguridad. Un participante cuenta que:

“Antes, el delito lo controlábamos a través de un comité de seguridad que habíamos realizado aquí en la comunidad. Ese comité prácticamente se constituía como un grupo irregular, ya que no había ninguna ley que lo amparaba. Las funciones de ese comité eran capturar al delincuente y entregárselo a la policía. A medida que los delincuentes juveniles iban mejorando su técnica para los delitos, iban mejorando sus tipos de armas, vimos que quedábamos en muchas desventajas y que tarde o temprano podíamos tener un problema grave en el cual nosotros mismos

íbamos a ser los perjudicados. Entonces, después de cinco años de estar en esa tarea, procedimos a disolverlo”.

Entrevista a habitante de El Lirio

Ahora tiene una posta de policía preventiva -que cubre también los barrios aledaños- y varios centros educativos; además, cuenta con diferentes talleres (de estructuras metálicas, automotriz, zapatería y eléctrico), dos restaurantes, cuatro bares, una farmacia y diez iglesias. Las pandillas callejeras no lograron arraigarse, pues no han formado clikas que consideren El Lirio su territorio; sin embargo, sí hay jóvenes simpatizantes de las pandillas quienes -según los residentes- son pandilleros de los barrios vecinos que llegan a El Lirio.

Los problemas de inseguridad se relacionan más con la delincuencia común: robos, hurtos, asaltos a personas que transitan por el barrio, violaciones y el consumo de drogas. Por las noches, en los alrededores del cauce, se da el riesgo de violaciones, asaltos y robos. El patronato terminó hace aproximadamente ocho años su periodo de funcionamiento legal, y por esa razón, en el tiempo del estudio estaba de facto. No obstante, a principios de 2007, un grupo de sus miembros fue invitado por el Ministerio de Seguridad para recibir una capacitación en la sede de la PNH sobre temas de seguridad ciudadana y la policía comunitaria.

A partir de ese momento inició un trabajo fuerte entre la DCMS, el presidente del patronato y algunos otros líderes, para organizar mesas de seguridad en El Lirio. Además, los policías preventivos de la posta empezaron a realizar más patrullaje a pie -durante el día y la noche- por la colonia y a responder más rápidamente a las llamadas telefónicas de los residentes.

La Orquídea

La Orquídea está ubicada en la periferia de la capital, su topografía es bastante irregular y las calles son de tierra y están en malas condiciones. La comunidad forma parte de una vecindad de cuatro barrios que tienen sus orígenes en una invasión de tierra desocupada -calificado como una recuperación de tierra por los pobladores- organizada, en 1992, por un

movimiento de personas de escasos recursos. Con apoyo de la alcaldía se parceló el terreno y ahora los habitantes están pagando un fideicomiso a un banco para poder legalizar la tenencia del terreno que ocupan. La población es 743 habitantes (INE, sf). Las casas son sencillas, algunas en mal estado, pero también hay viviendas bien conservadas y de dos pisos. Generalmente tienen energía eléctrica y servicio telefónico, pero no cuentan con agua potable o conductos de aguas negras. Los residentes se organizaron en una junta de agua para luchar por el acceso a agua potable, y esperan que con el apoyo del gobierno y del Banco Mundial pronto logren su aspiración. En La Orquídea hay algunos centros educativos - como un jardín de niños, una escuela y un instituto de educación media- tres iglesias y, en un barrio a la par, hay una posta de la policía. En el centro de la vecindad se encuentra un campo deportivo con suelo de tierra, cuyas instalaciones se ven descuidadas.

Los residentes cuentan que después del huracán Mitch del año 2000, empezaron a surgir los problemas de inseguridad. En aquel entonces, llegaron grupos de damnificados por el huracán y empezaron a surgir pequeñas colonias aledañas. De esas colonias, supuestamente, llegarían las personas que causarían el problema de delincuencia e inseguridad. Algunos miembros de la pandilla Barrio 18 marcaron su territorio en La Orquídea y se apropiaron de los espacios públicos, mientras la gente, por miedo a los pandilleros, se encerró en sus casas. Frente a esa situación se organizó un comité de seguridad que vigilaba la vecindad para evitar que los grupos de jóvenes -los supuestos pandilleros- tomaran su lugar allí, se drogaran y delinquieran. Después de un año y medio, en respuesta a las quejas de la población por abusos cometidos por los integrantes del comité, éste dejó de existir. No obstante, por la inseguridad que se desataba en la colonia, en 2002 un grupo de residentes visitó al Ministro de Seguridad para pedirle presencia policial. Se llegó al acuerdo que entre los cuatro barrios se comprara una casa para que funcionara una posta de policía y el año siguiente la policía se instaló allí. En este mismo año, amparada por la nueva Ley Antimaras, la Policía Preventiva empezó a detener y encarcelar jóvenes que se presumía que eran pandilleros, por ser miembros de organizaciones ilícitas. La presencia y el actuar de las pandillas en La Orquídea disminuyó significativamente, pero todavía ocurren delitos atribuidos a ellas en la zona.

“La mara es un asunto permanente dentro de la sociedad actual. Ahorita, ya tenemos varios días que está aplacada la situación, a raíz de que murieron algunos de estos muchachos [del barrio] que andaban con ellos y eran delincuentes declarados. Pero sí murieron unos, como unos tres. Esto como que [a los jóvenes del barrio] les ha dado un poco de temor por las circunstancias que se hayan dado las muertes. La cosa es que este acontecimiento ha servido para disuadir a los muchachos de que anden en sus cosas [de las maras] y se han puesto como temerosos. Ya no han vuelto a andar molestando en estos días, allá después no sé si esto venga”.

Entrevista a habitante de La Orquídea

Actualmente la inseguridad está relacionada con la venta y consumo de drogas, violencia intrafamiliar, asaltos y robos -muchas veces a alumnos del centro educativo- y delincuencia juvenil atribuida a las ‘barras bravas’³, las cuales, en opinión de mucha gente, están asociadas con las pandillas callejeras. A partir de 2006, se instaló la posta personal de la DCMS para organizar las MSC en la vecindad y la zona alrededor. Por ausencia de un patronato activo -desde hace cuatro años está de facto- los oficiales tenían que recurrir a residentes individuales que estuvieran interesados en colaborar para mejorar la seguridad en La Orquídea. En este momento, la posta en La Orquídea está bajo la dirección de un oficial de la DCMS y cuenta con siete policías comunitarios y cuatro preventivos.

“Cuando estaba la policía comunitaria aquí, cuando se inauguró la policía comunitaria y agarraron la vecindad como por modelo, fíjese, un año no pasó nada”.

Entrevista a habitante de La Orquídea

Las Margaritas

Las Margaritas es relativamente seguro, con baja incidencia delictiva. Se observan casas bastante grandes, muchas de ellas bien mantenidas,

3. Hinchadas o barras de fútbol relacionadas con algunos equipos importantes de Honduras: la ‘Ultrafiel’ es aficionada del equipo de fútbol Olimpia y la ‘Revo’ es aficionada del equipo Montagua.

propiedad de residentes de estratos sociales con ciertos recursos, empleados del gobierno y la empresa privada. La zona donde está ubicada es relativamente céntrica dentro de la capital y con mucha vegetación, en comparación con las zonas urbanas aledañas; lo que la vuelve atractiva para proyectos privados de construcción de viviendas. Las Margaritas tiene 1.257 habitantes (INE, sf) y cuenta, entre otros, con un jardín de niños, un colegio, un centro de salud, tres tiendas de ropa, tres centros de Internet e incluso una tienda de turismo; además, tiene una posta de la Policía Preventiva. Existe una sola entrada, lo que, con la construcción de nuevos proyectos habitacionales en los alrededores, causa embotellamientos vehiculares a diario, porque todos los vehículos de los residentes -para entrar y salir del barrio y de las colonias colindantes- deben transitar por la misma calle. La única organización social que se debería encontrar es el patronato, sin embargo, desde hace varios años se terminó su período legal y está de facto.

Los problemas de inseguridad en la zona son principalmente robo a viviendas y de artículos personales, y problemas de convivencia social; por ejemplo, grupos de personas que se reúnen a consumir alcohol en las zonas verdes y dejan la basura esparcida por el lugar. Los residentes culpan a personas de los barrios aledaños de ser los responsables de la delincuencia y la correspondiente sensación de inseguridad. Apoyado por la presidenta del patronato y sus contactos con el Ministro de Seguridad, la DCMS empezó, en 2006, a organizar algunas MSC en Las Margaritas. Los oficiales de la DCMS, sin embargo, no están ubicados en la posta de la Policía Preventiva, sino en la posta de la DCMS en una colonia cercana. Actualmente, la gente está preocupada por la inseguridad causada por la presencia de pandillas juveniles y algunos jóvenes vinculados con las barras bravas. Al otro lado del límite del barrio ha ocurrido una invasión de tierra y entre los nuevos vecinos se encuentran, supuestamente, también pandillas juveniles que pelean entre ellos por límites territoriales. La policía, sin embargo, señala que esos jóvenes no son muy agresivos y no utilizan armas de fuego en sus disputas, como lo hacen los de la Mara Salvatrucha y el Barrio 18; al contrario, sostiene que los jóvenes que causan disturbios -que supuestamente son integrantes de las barras bravas- son de la misma comunidad.

4.3 Las iniciativas de acercamiento en las comunidades

Cuando la DCMS lanzó su proyecto de acercamiento, enfrentaba un problema importante: recuperar la confianza que la gente había perdido. A pesar que los operativos conjuntos de policía y militares en el marco de la Ley Antimaras habían mejorado la seguridad en los barrios, capturando y encarcelando a numerosos pandilleros -como pasó en El Girasol y La Orquídea- después la situación empezó a empeorar de nuevo. La policía reforzó su reconocida reputación que solo sabía reprimir, cometía abusos y que, además, se involucraba en cuestiones ilícitas. Los delincuentes y pandilleros que se quedaron transitaban de nuevo por los barrios y cometían impunemente transgresiones. Los pobladores tenían la impresión que la misma policía, o temía a los pandilleros y delincuentes o que se confabulaba con ellos. Esa desconfianza generaba el temor que por participar en las MSC, los demás habitantes les consideraran como informantes, o en su lenguaje, como 'sapos'.

“Anteriormente lo que funcionaba era la modalidad de Comités de Seguridad, esa fue la modalidad que funcionó en gobiernos anteriores, donde el ciudadano se convertía en una persona informante de la policía, un oreja de la policía. Entonces, la gente no estaba muy de acuerdo con incorporarse a una mesa de seguridad ciudadana”.

Entrevista a habitante de El Lirio

“El problema de la gente es que muy poco cree, en el sentido que la gente más bien siente pavor, miedo, cuando le dicen; ‘fíjese que usted va a ser miembro de una mesa de seguridad’. Parece que dicen: ‘Yo no soy sapo, yo no soy sapo’”.

Entrevista a habitante de El Girasol

En El Girasol, siendo un proyecto piloto -por ende era muy importante tener éxito- el oficial encargado intentó ganarse la confianza de manera espectacular. Como los residentes no confiaban en los policías estacionados en la posta, el primer paso fue cambiarlos a todos y empezar con un equipo nuevo, que además había recibido una capacitación en el tema de policía comunitaria. El segundo paso fue la realización de una

serie de operativos nocturnos, en los cuales capturaron a los vendedores de drogas y los pandilleros, y los hicieron desfilar por la calle principal. Reportaron los arrestos por la radio local, para que todo el barrio supiera que estaban capturados y en camino al centro penal. Así convenció a los líderes comunales del patronato, junta de agua y la liga de fútbol, que la policía era seria en sus planes de cambiar su manera de trabajar y su relación con la población. Con el apoyo de esos dirigentes, los oficiales del DCMS obtuvieron acceso y la confianza de los demás habitantes y podían empezar a organizar las MSC. En El Girasol lograron organizar alrededor 80 mesas, aunque la meta inicial era de 300, y el patronato se convirtió en la mesa principal.

En El Lirio, la DCMS aprovechó la organización comunitaria existente para entablar relaciones con los residentes. El presidente del patronato, algunos líderes de las iglesias y algunas otras personas conocidas en la comunidad, acompañaron a los policías comunitarios en el proceso de contactar a la gente, organizarlos en mesas de seguridad y de capacitar a los participantes en el funcionamiento de ellas y temas relacionados. Formaron una mesa principal y alrededor de 34 mesas de seguridad en distintos sectores del barrio. Al igual que en El Girasol, identificaban problemas de alumbrado público, lugares peligrosos como solares baldíos, la presencia de personas que causaban disturbios, cometían delitos o generaban situaciones donde la gente se sentía insegura, etc. En conjunto, buscaban soluciones a esos problemas y las incorporaban como metas en un plan de seguridad. La policía se encargaba de prevenir los delitos por medio de más presencia y patrullaje, mientras los integrantes -acompañados por los oficiales de la DCMS- realizaban las iniciativas de prevención social: jornadas de limpieza, podas de solares baldíos y lugares peligrosos. Además, solicitaron servicios básicos; como alumbrado público para iluminar lugares oscuros donde se cometían delitos y la colocación de basureros.

La diferencia entre El Girasol y El Lirio es que la mesa principal de la primera comunidad logró obtener los servicios públicos solicitados, pero la segunda no. Esta experiencia fue un golpe importante para el ánimo de los participantes. Cuando el oficial de la DCMS fue trasladado,

el funcionamiento de las mesas disminuyó considerablemente. En la actualidad El Lirio cuenta con cinco mesas de seguridad y una principal.

Las experiencias con el acercamiento en Las Margaritas y La Orquídea son más efímeras. Cuando los oficiales de la DCMS llegaron a Las Margaritas, con apoyo de la presidenta del patronato de facto, lograron formar alrededor de 10 mesas de seguridad y una principal, y la policía empezó a tener más presencia en la comunidad. A solicitud de los participantes, la Policía Preventiva inició operativos nocturnos para controlar los disturbios en el barrio, causados por los jóvenes. No obstante, cuando en horas de la noche la policía detenía a jóvenes por motivos de vagancia, resultaba que algunos de ellos eran hijos o familiares de los participantes. Molestas, esas personas empezaron a alejarse.

Otros miembros, y también la DCMS, empezaron distanciarse de las mesas cuando la presidenta del patronato, quien también era presidenta de la principal, empezó a politizar el funcionamiento de éstas, incorporando a personas que simpatizaban con su partido político.

En consecuencia, antes que pudiesen efectuar esfuerzos más grandes, las mesas dejaron de trabajar. Recientemente, el oficial de la DCMS responsable para el área donde se encuentra Las Margaritas, se empeñó en formar de nuevo una mesa de seguridad en un sector, esta vez sin el apoyo del patronato, pero en colaboración con una junta directiva recién formada.

Cuando en la posta de policía en el barrio vecino de La Orquídea se instaló la DCMS, una de las iniciativas para acercarse a la gente y buscar aceptación por parte de los residentes de la zona, fue organizar, lo que llamaban, una 'saturación comunitaria'. Los oficiales, apoyados por colegas de otras partes, trajeron a los barberos de la Policía Nacional, médicos de la clínica policial, la Cruz Roja y camiones tanque con agua potable, en un evento para presentarse y brindar servicios a la gente

De esa manera, lograron abrir una puerta para empezar a organizar MSC en las cuatro comunidades aledañas y otras en la zona alrededor. Llegaron a organizar hasta 12 mesas en la vecindad. Al inicio, los oficiales

lograron mantener una relación estrecha y visitaban a los residentes para conocer sobre las situaciones de inseguridad.

Dada la extensión del territorio que tienen que cubrir los siete oficiales de la DCMS estacionados en la vecindad -cubren 27 colonias con aproximadamente 30.000 habitantes- no lograron dar suficiente atención a las mesas. Por la falta de seguimiento y, además, por el traslado de los oficiales encargados de la zona, muchas dejaron de funcionar. Actualmente, solo existe una en un sector de La Orquídea que sigue funcionando, su mayor actividad en el momento de la investigación era dar charlas sobre VIH/SIDA y prevención de drogas a los jóvenes que se reúnen en el campo deportivo.

Presencia policial

Una estrategia importante que ayudó al acercamiento y a recobrar la confianza de la gente, fue comprometerse a tener mayor presencia policial y responder con mayor rapidez a las llamadas y denuncias de los residentes. En El Girasol y La Orquídea los oficiales de la DCMS fueron encargados de la posta y así los responsables de los patrullajes y de atender ágilmente las llamadas; mientras, en El Lirio y Las Margaritas eso fue un esfuerzo coordinado entre los comunitarios y los preventivos.

“Ahora ya tienen mas confianza, a las personas ya no les da miedo denunciar. Saben que cuando alguien viene a denunciar ahorita, sólo que entre aquí trayendo una denuncia, los policías ya tienen que estar en el carro. No esperan hasta que le cuente la denuncia, porque si les cuenta la denuncia perdemos cinco minutos..., que se la cuenten en el vehículo. Así llegan más rápido”.

Entrevista a oficial de la DCMS

“Lo que ayuda bastante es el patrullaje. Allí se han capturado algunos jóvenes con cartuchos de marihuana y personas que habían afectado [delincuendo] han sido capturados. Eso ha ayudado bastante”.

Entrevista a habitante de La Orquídea

Según los residentes -tal vez menos en Las Margaritas, que siempre ha sido una colonia relativamente tranquila- la situación de seguridad ha mejorado en comparación con el tiempo antes que la DCMS iniciara su proyecto de acercamiento; sin embargo, en ninguno la gente considera que su barrio es seguro. Hace unos meses, en El Lirio mataron a algunos jóvenes que, supuestamente, eran miembros de una pandilla y también en la zona de La Orquídea siguen ocurriendo asesinatos que son atribuidos a las pandillas callejeras. Incluso, los residentes suelen indicar que la inseguridad está creciendo de nuevo y acusan a las pandillas de asaltar y robar a las personas que regresan de su trabajo. El fenómeno de la delincuencia se ha vuelto más complicado que antes, sobre todo por el retorno de las personas que estaban encarceladas y la presencia de personas extrañas al barrio que delinquen allí.

Sin obviar el efecto de la iluminación de los espacios oscuros y la limpieza de los predios baldíos, generalmente los residentes atribuyen mucho de la mejora de seguridad a la presencia de la policía, y especialmente al patrullaje más frecuente. De nuevo, Las Margaritas es una excepción, porque sus residentes se quejan de la ausencia de la policía -casi no los encuentran en la posta- y la falta de patrullaje.

4.4 El proceso de acercamiento: El trabajo de los oficiales de la DCMS

En el proceso de iniciar y formar las MSC ha sido muy importante el papel del Ministerio de Seguridad. A El Girasol y la vecindad de La Orquídea llegó el Ministro de Seguridad a inaugurar las mesas y juramentar a sus miembros. En Las Margaritas fue la relación entre la presidenta del patronato y el Ministro la que fomentó su inicio, mientras que los miembros del patronato de El Lirio fueron invitados por el Ministerio de Seguridad a una capacitación sobre policía comunitaria en la sede de la Policía Nacional. La presencia del Ministro no solo otorgaba mucha importancia al trabajo de las mesas, sino demostraba el compromiso que la PNH y el Ministerio tenían con la gente. Eso impulsaba a los habitantes a organizarse y tener confianza que la relación con la policía sería más cercana, activa y fructífera.

La nueva relación, acompañada por las nuevas expectativas de los residentes, se cimentaba por la permanencia de los oficiales de la DCMS, visitando a los habitantes, reuniéndose con los líderes de las organizaciones comunitarias y con las mesas, ofreciendo soluciones a los problemas de inseguridad y, sobre todo manifestando el interés que tenía la policía en las condiciones locales. Los policías comunitarios se coordinaban con los preventivos para que se hicieran visitas en los momentos claves, realizaran allanamientos y arrestos de personas con orden de captura; pero, sobre todo, mostraran presencia por medio de patrullajes. En El Girasol, el oficial encargado de la DCMS visitó a los pandilleros que se habían quedado - y quienes, entre otros, supuestamente exigían 'impuestos de guerra' (extorsionaban) al transporte público que pasaba allí- les advirtió que podría arrestarlos y enviarlos a la cárcel. Les amenazó con que si seguían las extorsiones o si cometían otra clase de delito, les iba a arrestar a todos y llevarlos presos.

"Hemos hecho una especie de alto al fuego, se puede decir un cese al fuego, donde ellos se han comprometido a que no van a andar violentando o haciendo asaltos o algo irregular. Simplemente me dijeron que iban a estar en su casa en su zona, sin hacer asaltos. Les dije que 'está bueno', y les dije que si ellos rompen ese trato que hemos hecho los vamos a capturar".

Entrevista a oficial de la DCMS

Las MSC, acompañadas e inspiradas por los policías comunitarios, empezaron a preocuparse por las diferentes situaciones de inseguridad y sentir alguna responsabilidad para encontrar soluciones. Los oficiales les mostraban a los participantes que ellos mismos podían emprender acciones para disminuir la inseguridad, sin incursionar en las responsabilidades policiales. Les dejaba claro que la represión del delito y la captura de los supuestos delincuentes era solamente responsabilidad de la policía, pero que ellos mismos podían colaborar también; por ejemplo, chapear y limpiar predios baldíos y conseguir alumbrado público para los lugares oscuros. También hacían caminatas conjuntas por la comunidad para identificar los lugares que podían funcionar como escondites para los delincuentes, aconsejar a los jóvenes reunidos en la cancha y poner sobre aviso a los bebedores consuetudinarios o consumidores de drogas.

Un integrante de una MSC cuenta sobre una reunión de la mesa, organizada en un lugar descuidado, sucio y peligroso, frecuentado por los bebedores consuetudinarios:

“En la parte de aquí arriba, en el cruce de aceras, se ve la gente que bebe, compra bebidas alcohólicas a las pulperías y se las va a beber allí o fuma marihuana. Allí están y de repente llegan personas desconocidas las asaltan. Entonces nosotros [nos] reunimos allí mismo para organizar medidas de seguridad ciudadana. Allí estaban todos y ya querían irse. Les hicimos la tapada para que no se nos fueran y los llamamos a que participaran en la reunión. Todos participaron. Se podía observar en ese lugar envases vacíos de bebidas alcohólicas, era un basurero, sucio se mantenía allí de las comidas que ellos..., de las golosinas y todo eso. Pues, se comprometieron que ellos iban a mantener el aseo en el lugar y ahora lo mantienen aseado”.

Entrevista a habitante de El Lirio

Así, el nuevo empeño de la policía fue acompañado por los esfuerzos y compromisos de un segmento de la población. La gente no solamente se reunía en mesas, también apoyaba activamente el trabajo de la policía. En El Girasol, por ejemplo, la principal compró y entregó una motocicleta a los oficiales de la posta para que pudiera hacer con más agilidad las patrullas en la colonia. Esas nuevas responsabilidades que asumían los residentes, sin embargo, también se tradujeron en nuevas exigencias frente a las autoridades de seguridad. Ahora esperan que la policía esté presente, dé respuestas rápidas a las llamadas y a las denuncias, acompañe las reuniones de las MSC y busque soluciones a las preocupaciones de la seguridad. En El Girasol la gente bloqueó la posta cuando escuchó el rumor que ésta se trasladaría a otro barrio y en El Lirio los residentes protestaron cuando trasladaron al jefe de la posta de la Policía Preventiva, quien mantenía relaciones cercanas con ellos, para que no se fuera. De hecho, enviaron una delegación a la sede de la PNH para abogar para que el oficial se quedara y que la posta tuviera más personal. No obstante, la DCMS y las autoridades no siempre han sabido responder a las nuevas expectativas y exigencias.

En el proceso de acercamiento y organización de las MSC, los oficiales y los participantes han experimentado varios obstáculos. Tal vez los más importantes son los traslados de los oficiales, la falta de personal, la formación del personal policial, las capacitaciones a las mesas, la planificación y evaluación. Esos puntos son detallados a continuación.

Traslado

Uno de los obstáculos importantes es el traslado de los oficiales y policías comunitarios a otros barrios, cuando ya han establecido relaciones con los residentes e iniciado la organización de las mesas. Esas decisiones por parte de las autoridades de la DCMS, provocan no solo frustración en los integrantes por el quiebre en los esfuerzos conjuntos y una pérdida de confianza en el acercamiento de la policía, sino también sentimientos de resentimiento y abandono. El oficial en quien confiaban se fue y dejó el trabajo planeado sin realizarlo o finalizarlo; entonces, la gente empieza a pensar que el tiempo y la energía invertidos en el trabajo fueron en vano. Todo eso contribuye a un debilitamiento de las actividades de las mesas.

“No hay estabilidad en esta gente. Si hoy está un oficial encargado de la policía comunitaria, mañana lo tiran para otro lado, dejando la comunidad desprotegida. Después viene un nuevo oficial, al cual no le tienen confianza ni lo conocen”.

Entrevista a habitante de El Lirio

“Cuando relevan o cambian al policía por organización policial, los residentes lo sienten y dicen ‘Nos dejaron solos’. Porque al nuevo jefe que mandan no está igual de comprometido como el que tenían antes”.

Entrevista a oficial DCMS

Acercarse a la gente, formar las mesas y lograr construir compromisos con los participantes, son logros importantes en cada lugar. Organizar a los residentes para un bien común, implica vencer la idea de que la policía solo sabe trabajar de manera represiva y que los oficiales son corruptos. No obstante, cuando en El Lirio y La Orquídea cambiaron a los oficiales del DCMS, la imagen de ser policías distintos en quien se

podía confiar, quedó vinculada con los oficiales individuales -los que se esforzaron por el trabajo en la comunidad- y no se trasladó a la DCMS o a la institución policial. Entonces, surgió un nuevo obstáculo: la gente no tenía mucha confianza en los nuevos oficiales que llegaron y se reforzó la idea que la policía les abandonó de nuevo.

“Influyó mucho ese cambio de oficiales que estuvieron aquí. Cuando entraron los oficiales nuevos, fue un solo desorden. No le pusieron aquel interés, no le pusieron aquel amor como cuando vino la policía aquí, no le pusieron..., entonces desde allí [cambió]”.

Entrevista a habitante de La Orquídea

“Fue por un cambio que hubo del jefe de estación de policía que trabajaba en el proyecto de policía comunitaria, directamente con las mesas de seguridad ciudadana. Cuando lo sacaron de la policía de la estación de El Lirio, es como que dio un bajón, hubo un bajón en la acción policial”.

Entrevista a oficial DCMS

Falta de personal

Este problema se agrava cuando los nuevos oficiales no tienen mucho tiempo para dedicarse a la comunidad, como lo tenían los que llegaron al inicio, y así no logran reconstruir las relaciones deterioradas. Ahora, los cinco oficiales de la DCMS estacionados en la vecindad de La Orquídea tienen que cubrir 27 colonias; el policía asignado a El Lirio atiende por lo menos a siete colonias más, y el oficial que recientemente inició el trabajo en Las Margaritas es responsable de otras 32 colonias. Los doce oficiales asignados a la posta de El Girasol, el proyecto con las mejores condiciones, ‘sólo’ cubren cuatro colonias más, pero el oficial encargado es responsable de todo un distrito policial.

El escaso tiempo disponible que tienen los policías comunitarios para el trabajo en las comunidades del estudio, refleja la situación general que enfrenta el esfuerzo de organizar las MSC: hay aproximadamente 35 oficiales de la DCMS para organizarlas y darles seguimiento en el área metropolitana; y para todo el país, la DCMS dispone de 110 oficiales.

Según la información de la DCMS, sin embargo, en el periodo comprendido entre 2006 y 2008 han organizado 13.711 mesas de seguridad en todo el territorio nacional. El reducido número de policías comunitarios se dedica, entonces, sobre todo a la organización de mesas nuevas a expensa del seguimiento de las existentes.

“Ahora el proyecto principal es la formación de mesas de seguridad ciudadana, entonces tenemos que movilizarnos a diferentes lugares. Porque otro problema dentro del programa es los pocos elementos policiales que hay, ¿verdad? somos pocos, y por ende tenemos que estar trasladándolo a otros lugares”.

Entrevista a oficial de la DCMS

“Mire hubo un tiempo que se organizaban y habían dicho tenemos conformadas no sé cuántas mesas. Pero después pasó el tiempo y esas mesas..., como la gente quedó así ¿verdad? Se decía que había que tener un presidente de cada mesa y ese presidente tenía que comunicarse con el resto, pero se perdió esa comunicación. Mucha gente dejó de vivir [en el barrio] también. Entonces, las mesas como que no funcionaban. [...] Hubo un momento en que se organizaron mesas, pero se cerró esa puerta, no había elementos [de la policía]. Entonces, aquí no había policía, solo esa posta cerrada”.

Entrevista a habitante de El Lirio

Los cambios de personal de policía en quien confiaban, la relativa ausencia de los oficiales de la DCMS y la falta de seguimiento, provocan que el trabajo de las mesas se debilite e incluso que algunas dejen de funcionar por completo. Según los residentes y los oficiales de la policía eso fue lo que pasó en El Lirio, La Orquídea y Las Margaritas. Las experiencias en Las Margaritas se complicaron aún más por el disgusto que generó la detención de jóvenes familiares de los participantes y el malestar que la politización de las mismas causó en los oficiales de DCMS. El resultado es que en la actualidad sólo hay una mesa funcionando en Las Margaritas y La Orquídea, y seis en El Lirio; una disminución considerable, en comparación con el inicio.

Incluso, en El Girasol -a pesar de ser un proyecto piloto- hubo cambios de personal y las autoridades de la policía no cumplían con sus promesas de entregar a la posta un vehículo propio. Esos factores generaban tensión en las relaciones locales. Pero en este caso, el oficial encargado logró resolver esos temas de manera satisfactoria en reuniones con sus superiores. Contrariamente a los otros barrios, el trabajo de los oficiales de la DCMS se centra principalmente en la misma colonia. Los doce oficiales que están asignados a la posta cubren básicamente la comunidad y cuatro colonias vecinas. Además, el encargado que inició el acercamiento, todavía sigue en la misma posta, aunque su área de responsabilidad ahora es mucho más grande que la propia colonia. La relativa estabilidad en la presencia del personal de la DCMS, ayuda a que las mesas de seguridad sigan funcionando en mayor cantidad y con más desempeño que en los otros lados.

“Al principio de este año [2008] nos bajó bastante la popularidad en esta colonia, debido a que cambiaban a los policías [de la posta] y los vehículos [prometidos] no venían. Entonces, la comunidad empezó a ver que la policía se estaba alejando y que no se estaba dando lo que se había prometido. Entonces, se hicieron varias reuniones con los jefes y nos entregaron el vehículo”.

Entrevista a oficial de la DCMS

Formación de los policías comunitarios

Los oficiales de la DCMS reciben una serie de capacitaciones especializadas para el trabajo en las comunidades. Generalmente son capacitados por el mismo personal de la DCMS, que recibió su formación en temas relacionados con la policía comunitaria en el extranjero; por ejemplo, en España, Japón y Brasil. También, con el apoyo de algunas agencias de cooperación internacional, llegan expertos internacionales a dar capacitaciones al personal policial. Es sobre todo el personal de la DCMS que recibe esas capacitaciones, los otros oficiales de la Policía Preventiva suelen no darles mucha importancia.

Las capacitaciones dirigidas a los policías comunitarios incluyen temas relacionados directamente con su trabajo; por ejemplo, sobre cómo

acercarse a los residentes, mediación de conflictos, conocimientos básicos en cuanto a identificar los lugares y las horas cuando ocurren delitos, y sobre lo que se puede hacer para prevenir su ocurrencia. La DCMS también imparte un programa de capacitaciones llamada 'Ciudadanos por la Seguridad', que consiste de una serie de 27 temas relacionados con el funcionamiento de las MSC y problemas comunes. Algunos de los temas tratados son: 'comités de seguridad ciudadana', 'vigilancia preventiva en la comunidad', 'medidas preventivas de seguridad personal', 'conoce cómo trabaja la policía comunitaria', 'violencia doméstica', 'ley de policía y convivencia social', 'maras y pandillas', 'drogadicción', 'explotación sexual infantil', y el 'saneamiento ambiental y cuidados de espacios públicos'. La información sobre esos temas no va solamente dirigida a los oficiales, ellos mismos también deben transferirla y compartirla con los participantes en las mesas. Cada uno de los temas se elabora por medio de un pasquín y un CD, de tal manera que es apto para ser presentado en lugares con pocos recursos. No obstante, no todos los oficiales de la DCMS han recibido todas esas capacitaciones.

Las capacitaciones mencionadas constituyen un importante avance para la policía, cuya historia institucional está marcada por el control militar y graves violaciones de los derechos humanos y representan una perspectiva diferente en el trabajo con los ciudadanos. Esa perspectiva - o 'vocación de servicio' como algunos la llaman- no es siempre apreciada por los colegas, e incluso muchos de ellos ven con recelo el trabajo comunitario que realiza la DCMS. Muchos consideran los esfuerzos de prevención social del delito como trabajo 'fácil' o 'blando', y conversar con los habitantes no corresponde al verdadero trabajo policial de buscar y arrestar delincuentes.

"Hay muchos compañeros que no les gusta la policía comunitaria o no le gusta llevarse mucho con la comunidad, tanto policía como compañeros oficiales".

Entrevista a oficial de la DCMS

"A muchos nos falta un poco de tacto para tratar a las personas. Entonces, en ese proceso de socializar [con los residentes], para muchos policías es muy difícil sentirse amigo de la comunidad y

después tener que ir como policía preventivo a ver un problema en esa comunidad, a reprimirlo o a poner el orden. Esa es la realidad”.

Entrevista a oficial de la DCMS

A pesar de la imagen negativa que tiene la policía ante los habitantes, muchos de los que han participado en las mesas reconocen positivamente las diferentes experiencias que han tenido con los oficiales de la DCMS.

Capacitaciones a las mesas

Los integrantes de las MSC reciben varias capacitaciones del programa Ciudadanos por la Seguridad. Las primeras -y probablemente las más importantes- tratan sobre el funcionamiento de las mismas mesas y sobre la policía comunitaria; las otras se ajustan a las necesidades e inquietudes de los residentes. En El Lirio, por ejemplo, los participantes recibieron charlas sobre el fenómeno de las maras y pandillas, y saneamiento ambiental; mientras que en El Girasol los integrantes también han recibido charlas sobre las medidas de seguridad personal que pueden tomar y violencia doméstica. Adicionalmente, la policía impartió charlas a los alumnos del centro educativo sobre la prevención de maras y pandillas. Aparentemente, en los otros barrios no recibieron más capacitaciones que las básicas sobre el funcionamiento de las mesas.

Planificación y evaluación

Una tarea importante de las MSC es identificar los problemas de inseguridad en su zona y buscar soluciones para mejorar la situación. Si un problema no solo inquieta a los habitantes de un sector específico, sino que afecta también a más sectores, incorporan su solución como meta en el plan de seguridad para todo el barrio, lo cual corresponde a la mesa principal. Los oficiales de la DCMS participan en las reuniones de las distintas mesas, así se enteran de los problemas del barrio y cuando es necesario pueden buscar el apoyo de la Policía Preventiva para encontrar la solución. En principio, la identificación de los problemas, la planificación de las soluciones y su implementación, son tareas compartidas entre los residentes y policías comunitarios. La evaluación de las soluciones y sus

efectos, también tienen lugar en las respectivas mesas, de tal manera se vuelven el lugar natural de evaluación del trabajo conjunto entre la policía y comunidad.

En la práctica, la calidad de las evaluaciones compartidas depende del funcionamiento de las MSC y la estabilidad de la asignación y presencia de los oficiales. Los traslados del personal de la DCMS junto con la disminución del funcionamiento de las mesas, generó que en la mayoría de los barrios el proceso de planificación y evaluación se redujera también. Además, el trabajo de los policías comunitarios es evaluado por los superiores de la DCMS, sin participación de los residentes. Como se verá más adelante, los policías comunitarios responden más a las necesidades institucionales de la DCMS de formar cierta cantidad de mesas, que a las necesidades de las comunidades. Actualmente, solo en El Girasol, y en menor medida en El Lirio, existe un sistema de mesas por sectores y una principal, donde se coordinan, planifican y evalúan las actividades.

4.5 La relación entre la policía y las organizaciones, ONG y autoridades locales

En tres barrios, los patronatos, representantes legales de la comunidad, han terminado su periodo sin tener sucesión, es decir, están de facto. Solamente en El Girasol hay un patronato activo. Esa situación le hace más difícil a la policía acercarse a los residentes y motivarles a organizarse en las MSC, porque el enlace natural con ellos no funciona o en ciertos casos está dañado. En el caso de La Orquídea, la gente no confía más en el patronato de facto porque está manchado por hechos de corrupción, y en Las Margaritas el patronato está demasiado politizado para poder funcionar como representante de la comunidad. Solo en El Lirio, el presidente del patronato de facto tiene suficiente autoridad y prestigio para poder ayudar activamente a la policía en la organización de las mesas. La larga tradición de organización comunitaria estableció una aceptación mayor del papel de sus líderes en el trabajo comunitario. En los casos donde el patronato de facto no tiene esa credibilidad, la policía ha tenido que buscar, a título personal, a personas que estén dispuestas a organizarse. En un sector de Las Margaritas recientemente se formó una nueva junta directiva, y el oficial de la DCMS aprovechó esa oportunidad

para promover la formación de una mesa de seguridad. En El Girasol, el patronato tenía suficiente prestigio y aceptación que no solamente podía ayudar a la policía en el proceso de formar las mesas, sino también volverse la principal.

“El patronato se convirtió en la mesa principal, porque el patronato aquí tiene una aceptación exagerada”.

Entrevista a oficial de la DCMS

Algunos residentes atribuyen las dificultades de la organización de las MSC a la ausencia de patronatos y otras organizaciones locales, que se podrían encargar de la comunicación y asegurar el apoyo de los habitantes.

“Aquí lo que deterioró la policía comunitaria [en el barrio] fue la desintegración del patronato, porque no hay autoridad en la comunidad”.

Entrevista a habitante de La Orquídea

Al inicio del proceso de formación de las mesas, la alcaldía tuvo un papel importante. Tanto en El Girasol como en La Orquídea, la alcaldía -en coordinación con los oficiales de la DCMS- prestó volquetes para jornadas de limpieza que ellas organizaban. Los volquetes ayudaban con la recolección de basura en las diferentes partes de los barrios y para transportarla al basurero municipal. El éxito de esas iniciativas ayudó a motivar a los residentes para el trabajo de prevención social y fortaleció las mesas en su periodo inicial. No obstante, las experiencias subsiguientes con las instituciones estatales no siempre fueron tan positivas.

En El Girasol, la mesa principal logró obtener varios servicios de instituciones públicas, como la alcaldía y la compañía de electricidad; en cambio la de El Lirio no los obtuvo. El Girasol recibió de la alcaldía municipal un proyecto de alumbrado de la cancha de fútbol por el valor de medio millón de lempiras⁴ y la colocación de basureros en el parque.

4. Aproximadamente USD 27.000.

La Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) les regaló 80 postes y 40 lámparas para iluminar lugares oscuros. Las otras 40 lámparas las compró la comunidad. La principal de El Lirio, al contrario, nunca recibió una respuesta a su solicitud a la ENEE de iluminar algunas áreas oscuras del barrio. También solicitó a la alcaldía que les ayudara a ubicar a los dueños de solares baldíos, para exigirles que los mantuvieran limpios y además que cerrara las ventas de bebidas alcohólicas que estaban funcionando sin permiso. Tampoco esta gestión dio fruto. Una diferencia importante entre ambos barrios fue que en El Girasol los oficiales de la DCMS acompañaron las solicitudes y gestiones de la mesa principal. Siendo su proyecto piloto, para la DCMS el resultado de las gestiones de prevención social hechas por la principal, forman parte integral del éxito del proyecto piloto.

“Nosotros, como policía comunitaria informamos a la alcaldía y les notificamos qué hace falta, digamos, un basurero, alumbrado público o que tienen que raspar las calles porque están inservibles, intransitables. Solamente hacemos las llamadas y ellos ya saben que está llamando la policía de El Girasol. Vamos los dos, la policía y el patronato, nos reunimos con el señor Alcalde y le hacemos la propuesta de lo que hay que hacer. Hace tres meses nos reunimos con él y nos mandó a arreglar las calles”.

Entrevista a oficial DCMS

“No tenemos ningún tipo de colaboración de la alcaldía. Mire, con la alcaldía hemos querido controlar a los dueños de todos esos solares que se mantienen llenos de monte, son escondites de delincuentes y todo eso. Queríamos conocer a los dueños para enviarles notas o para que la alcaldía procediera a través del juzgado de policía. No podían. Entonces queríamos que nos ayudaran a controlar los estancos, las ventas de bebidas alcohólicas, tampoco no lo han hecho. Incluso, una vez hubo un juez que venía aquí los sábados y lo que hacía el dueño del estanco, era mandarles sus dos cajas de cerveza. Hemos visto la corrupción a nivel de la alcaldía, por ende uno no puede hacer nada. Allí es donde uno pega [topa], en la alcaldía o en las instituciones del estado”.

Entrevista a habitante de El Lirio

Así, la falta de apoyo de las instituciones de estado y de una coordinación interinstitucional entre la policía y esas instituciones, puede frustrar fuertemente el trabajo de las MSC. Ver que sus iniciativas y planes para mejorar la seguridad fracasan frente a la falta de apoyo por la alcaldía, la ENEE u otras instituciones estatales, desanima a los participantes y puede paralizarlas.

“De repente las mesas se ven imposibilitadas, porque hasta allí llegó toda la acción, todo lo que habían pensado. Se les viene para abajo toda la planificación”.

Entrevista a habitante de El Lirio

Al final, la mesa de seguridad de El Lirio recurrió a una ruta informal para resolver algunos de sus problemas. Un miembro aprovechó la campaña electoral para conseguir algunas lámparas y con ellas pudieron iluminar diferentes partes del barrio. La mesa de La Orquídea también tomó un atajo para lograr algunos servicios básicos para la comunidad. El presidente trabajaba en alcaldía y por medio de sus contactos de trabajo consiguió la cobertura del tren de aseo para el barrio y su abastecimiento de agua potable por medio de ‘pipas de agua’ (camiones tanques de agua).

4.6 Las iniciativas de acercamiento en los barrios: Algunas tendencias

En Honduras, las pandillas callejeras se convirtieron en el tema de inseguridad predominante al inicio del nuevo siglo. Las autoridades de seguridad respondían ordenando operaciones conjuntas en las zonas marginales para apresar a los presuntos pandilleros y delincuentes. El programa de las MSC empezó después, cuando éstas ya habían tenido sus efectos. A pesar de que en muchos barrios la situación de inseguridad inicialmente mejoró, sobre todo por la detención masiva de pandilleros, quedó la imagen histórica de una policía distante, violenta, poco respetuosa de los derechos humanos e, incluso, incapaz de resolver los problemas de inseguridad.

“El principal problema era la desconfianza de la policía. La forma en que se le conocía a la policía aquí era que no le gustaba el acercamiento, le gustaba más el golpe, le gustaba hacer cuestiones ilícitas. Entonces la comunidad ya estaba harta, no la quería ver a la policía. [...] Antes, las pandillas dominaban. Hasta los policías les tenían miedo a las pandillas. Los pandilleros pasaban enfrente de la posta y nadie les decía nada”.

Entrevista a oficial de la DCMS

“He visto cosas de la policía que no me gustan; por ejemplo, cómo actuó la vez pasada. Yo andaba allí en el bazar Las Pulgas y miré que un policía agarró a un muchacho, lo golpeó como él quiso, sólo por las ganas de golpearlo. Lo fue a tirar a una cuneta y allá lo dejó golpeado. Lo que le quiero decir es que no me gustan esos actos”.

Entrevista a habitante de Las Margaritas

Esa imagen, además, se ve reforzada por casos de corrupción o confabulación entre los delincuentes y algunos policías. Esos casos suelen recibir mucha atención y son difundidas ampliamente por los medios de comunicación, y hacen que los residentes tengan mucho cuidado de acercarse y trabajar con la policía. Incluso, la gente no suele denunciar hechos delictivos, tampoco cuando ella misma es víctima, porque tiene miedo que las personas señaladas se enteren y se venguen de ellos.

“La policía anteriormente era muy drástica con el ciudadano. Cuando iban a capturar a alguien, lo golpeaban. Todavía hay algunos policías que golpean a las personas cuando las capturan, aún sin que se opongan. Por todo eso, la gente le guarda desconfianza. Pero también por la confabulación de la policía con los delincuentes. Entonces, la gente dice no poder participar de una mesa de seguridad porque no confía en el policía y cree que el policía recibe dinero o cualquier cosa [de los delincuentes], porque esos casos se dan todavía”.

Entrevista a habitante de Los Lirios

“Le voy a contar un caso, aquí cerca de mi camino vendían droga y, creo, que la siguen vendiendo. Una vez me animé porque mis

hijos están jóvenes y los pueden inducir. En la posta había alguien de la DGIC que estaba asignado allí y le comuniqué toda la información, de los carros que andaban y todo eso. Después, hace poco, me anduvieron buscando para matarme y ni cuenta me daba. Esa gente, en vez de proceder, solo iba a cobrar la cuota y le dijeron que quién se lo había dicho. Una persona me dijo 'Don Carlos fíjese que a usted lo iban a matar'".

Entrevista a habitante de Las Margaritas

Así, uno de los principales problemas que enfrenta la PNH - especialmente los oficiales de la DCMS- es la imagen pocopreciada que tiene mucha gente de ella: una policía distante, que sólo sabe reprimir; es incapaz de resolver la inseguridad, abusa de la gente y se involucra en actos de corrupción. Esa situación no solo dificulta los esfuerzos de acercarse a las comunidades, sino también puede generar frustraciones importantes para los oficiales mismos. A pesar de que mucha gente no confía en la policía en general y no quiere participar en las mesas, los policías comunitarios hacen muchos esfuerzos para ganar la confianza de la gente, para lograr que se organicen y entablar esfuerzos conjuntos. No obstante, al mismo tiempo hay otros colegas que cometen actos de corrupción, golpean o maltratan a la gente y así dañan la imagen pública de toda la policía. Las consecuencias del actuar de sus colegas, las experimentan los policías comunitarios inmediatamente en su trabajo y pueden generar sentimientos de resentimiento hacia la institución misma.

"En todas las instituciones hay corrupción, pero cuando hay un problema en que está involucrado un policía o ex policía, entonces la prensa agranda y agranda las cosas. La prensa afecta bastante el trabajo que estamos haciendo nosotros. A mí me ha tocado, cuando tengo agarrado [lograda la confianza] a la comunidad siempre llega alguien que tiene la duda, y talvez uno dándoles hasta su teléfono personal".

Entrevista a oficial de la DCMS

"25 policías trabajan para levantar la imagen de la policía, mientras los otros 7.000 la jalan para abajo".

Entrevista a oficial de la DCMS

Comunicación entre policía y comunidad

Al igual que sucede en los barrios de Nicaragua, para los residentes la comunicación con la policía es muy importante. Llama la atención la número de mesas que la DCMS logró organizar, y cómo sus oficiales alcanzaron a motivar a los residentes de diferentes barrios para que esforzaran por tener más seguridad; entre otros, limpiando y escardando parques y predios baldíos, acompañando a los oficiales en sus visitas, dando charlas a jóvenes y realizando peticiones a la alcaldía e instituciones estatales para obtener mejoras en las condiciones locales. Un policía que se esfuerza en mantener contacto con la población, ayudarles a mejorar la situación de seguridad y además dedica tiempo a la comunidad, es para muchos residentes una muestra importante del interés institucional y contrarresta, hasta cierto grado, la imagen de una policía violenta, incapaz y corrupta.

Los policías comunitarios invirtieron mucho tiempo y energía en convencer a la gente, no solamente para que se organizara en MSC, sino para que confiara en su compromiso con la comunidad y mostrar que los oficiales de la DCMS eran diferentes. En otras palabras, luchaban contra la imagen generalizada que tenía la gente de la policía -comunicada parcialmente por los medios de comunicación, pero también aprendido por propias experiencias- en sus esfuerzos por acercarse. A pesar que la mayoría de la gente no participa, la cantidad de mesas organizadas inicialmente muestra que alcanzaron a realizar un buen trabajo.

“Hay un factor importantísimo: la comunidad no cree en la policía. Por parte de las mesas ciudadanas se habla de que hay que tener un número de teléfono para llamar a la policía. Pero el problema es que mucha gente dice ‘yo llamo a ese número de teléfono, pongo la denuncia y el delincuente me halla primero’. Entonces, no hay confianza, pues. La gente se apega a eso porque tiempo atrás la policía estaba llena de un montón de gente corrupta y eso sigue, todavía está lleno”.

Entrevista a habitante de El Girasol

Para el trabajo de la policía, una buena relación con los residentes tiene beneficios importantes; por ejemplo, en forma de advertencias sobre lo que está pasando en el barrio, inteligencia específica y denuncias sobre los delitos cometidos, e información sobre los supuestos autores.

“[Colaboran] denunciando los problemas de la comunidad: dónde hay incidencias para dirigir de una manera más oportuna y más efectiva el patrullaje policial. Ellos [los residentes] se convierten en nuestros ojos para dirigirnos en el mismo patrullaje”.

Entrevista a oficial de la DCMS

Después de los esfuerzos iniciales, con el tiempo la presencia activa de la policía en casi todos los barrios del estudio, menos El Girasol, empezó a disminuir y las rotaciones de personal de la DCMS debilitaron de nuevo la confianza en la policía. Muchos residentes resienten la ausencia de los oficiales en quienes confiaban, ahora insisten de nuevo en más presencia policial, sobre todo, más patrullajes.

“Sí, más apoyo, más patrullas motorizadas para que ellos puedan transportarse. Porque a veces hay una emergencia y se les avisa a ellos, y ellos como agarran [se excusan] que no hay transporte”.

Entrevista a habitante de La Orquídea

“El día que los miro yo me siento alegre ¿verdad? andan patrullando, andan haciendo su trabajo. Me siento alegre cuando los miro, pero esa alegría, como dicen, es alegría de pobre. Cuando pasa un mes, pasa otro y no los volví a ver; entonces, digo yo, entonces no estoy satisfecho, pues”.

Entrevista a habitante de Las Margaritas

Más presencia policial: Prevención y reacción

De todas las modalidades de acercamiento, la presencia por medio del patrullaje parece ser la más importante. Sin la presencia frecuente de los policías comunitarios, la mayoría de las mesas dejan de funcionar rápidamente y los participantes se sienten abandonados. Es allí cuando los habitantes empiezan a exigir más presencia de la Policía Preventiva,

porque sin patrullaje policial, la gente se siente de nuevo insegura en su propia comunidad.

“Al verlos a los policías preventivos en la calle haciendo sus patrullaje, fíjese disuade al delincuente. La gente se siente más segura”.

Entrevista a habitante de El Lirio

En La Orquídea y El Lirio los residentes sienten más la presencia de la preventiva, por las patrullas que realiza; mientras que en Las Margaritas algunos residentes se quejan de la ausencia de los policías preventivos de la posta y la poca frecuencia de las patrullas. En El Girasol, sin embargo, los residentes están satisfechos porque han aumentado el número de oficiales asignados a la posta, hay una patrulla nueva y porque hay patrullajes frecuentes.

En general, el policía que permanece en los barrios -con excepción de El Girasol- y patrulla allí, pertenece a la Policía Preventiva. Los policías comunitarios son pocos y tienen que cubrir un área geográfica amplia. Por ende, la relación entre los residentes y la preventiva sigue siendo muy importante, no obstante los esfuerzos de acercamiento y el trabajo con las mesas de seguridad realizado por los policías comunitarios. La confianza alcanzada por los oficiales de la DCMS, como fue señalado anteriormente, no se traslada simplemente a un nuevo colega. Al policía preventivo tampoco le trasladarán esa confianza. Además, al no tener el enfoque comunitario de la DCMS, ni las herramientas que ayudaron a sus colegas a superar la desconfianza, él tiene que enfrentar cotidianamente la imagen deteriorada, las experiencias negativas y los prejuicios que tiene la gente sobre la policía.

El acercamiento como proyecto político

El acercamiento de la policía a las comunidades con problemas de inseguridad, no es solamente un proyecto institucional de la PNH, es también una iniciativa política, cuyo énfasis está en la cantidad de mesas formadas, más que en la calidad de su funcionamiento. El programa de las MSC fue iniciado en 2006 por un decreto del Presidente Zelaya, quien

ordenó la creación mil mesas de seguridad. Para 2007, la meta fueron 4.000 mesas⁵ y para 2008, 3.600. No obstante esos números altos, según la información de la DCMS, entre 2006 y 2008 los oficiales de la DCMS organizaron 13.711 mesas⁶, es decir, casi un 60% más que los objetivos de esos años. Parece que en la política de seguridad ciudadana, los números se volvieron el indicador más importante del éxito y la tarea principal para la policía consistía en llenar las cuotas correspondientes.

La sujeción a los números obstaculiza el avance y la profundización del acercamiento de los oficiales a los residentes. Acercarse a la gente y establecer relaciones que puedan promover la prevención social del delito y mejorar la situación de seguridad local, no parecen ser el fin del trabajo de los policías comunitarios, sino más bien un medio o efecto colateral. La meta institucional es organizar un determinado número de mesas de seguridad y el cumplimiento de ella se delega a los oficiales de la DCMS. Esa situación tiene dos secuelas en los oficiales: su trabajo cotidiano se concentra en la creación de las mesas, a costa del seguimiento; y el temor de que cuando cambien las autoridades de seguridad y el énfasis de la política de seguridad ya no sea puesto en la comunidad, también se termine el programa.

La tarea principal de los policías comunitarios es organizar mesas de seguridad. Aunque pueden sentirse comprometidos con las mesas ya formadas, sus integrantes y las iniciativas que prometen contrarrestar la inseguridad, tienen que ir a nuevos lugares para seguir el proceso de organización. El área geográfica bajo la responsabilidad del personal de la DCMS es extensa y los frecuentes traslados inhiben el arraigo y el desarrollo de relaciones de confianza con los habitantes. Como fue mencionado anteriormente, esa situación genera frustración entre los integrantes de las mesas y puede provocar que después del periodo de conformación, esas dejen de funcionar rápidamente.

“Ahorita estamos un poco desorganizados en el sector de El Lirio, porque estamos saliendo a otros sectores. Necesitamos formar un

5. Información de la División Comunidad Más Segura, 23 de agosto 2007.

6. Información de la División Comunidad Más Segura, 6 de noviembre 2008.

determinado número de Mesas de Seguridad Ciudadana; o sea, involucrar más gente, lograr que gente que no está dentro de las mesas se vaya involucrando”.

Entrevista a oficial de la DCMS

“La policía comunitaria tiene que estar presente en algunas reuniones, como lo hace el Presidente de la República que cada año va a una mesa diferente. Eso es un factor importante para la policía comunitaria para que sigamos unidos con las personas allí [de las mesas] y no se vayan. Si eso deja de suceder, entonces, pienso que las mesas desaparecerán, desaparecerán las mesas ciudadanas, desaparecerá la policía comunitaria”.

Entrevista a oficial de la DCMS

Un problema importante con una política de seguridad que surge como una iniciativa política y arranca por órdenes del presidente, es su vulnerabilidad a los cambios políticos. Como no está respaldada por un consenso entre los partidos políticos, ni parte de un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, la política de seguridad que conforma el marco de las MSC puede ser cambiada o, incluso, revocada por un nuevo decreto presidencial. La estabilidad y el futuro de las mesas de seguridad, del enfoque del acercamiento a las comunidades, y de la permanencia de la DCMS, depende de las decisiones discrecionales de las autoridades de seguridad. Los oficiales, a pesar de estar convencidos de la importancia del trabajo que están realizando, saben que el programa no está institucionalizado en un plan nacional de seguridad consensuado.

“Es factible, se puede sostener [el programa] por lo que veo, pero puede venir otra persona y decir que no sirve el programa. Como nosotros somos una institución jerarquizada, simplemente dicen que no se va a ser y ya se acaba”.

Entrevista a oficial de la DCMS

“En un par de años los altos mandos pueden decidir acabar el proyecto y regresar a la represión”.

Entrevista a oficial de la DCMS

La inestabilidad del programa y la preocupación por los números aumentan el riesgo que no se cumplan las promesas y expectativas de más presencia policial local, respuestas rápidas a las llamadas telefónicas, acompañamiento cercano de las mesas y mayor preocupación por los problemas locales. En consecuencia, los participantes y los demás residentes se desencantarían y desilusionarían aún más con la policía.

“Mire, más que todo hemos visto que la preocupación de la policía comunitaria ha sido más bien por formar mesas, pero la verdad es que tienen que darle más seguimiento y tienen que saber qué es lo que va hacer dentro de esas mesas, porque la gente está esperando que le vengán a decir qué hacer. De pronto, solo unos cuantos tienen iniciativa, entonces son los que terminan trabajando. Pero la comunidad se descorazona, porque ve que el interés es solo decir ‘tenemos formadas tantas mesas’ y que salgan en los spots publicitarios. Pero la gente sigue viviendo lo mismo, sigue viviendo la misma inseguridad, los mismos problemas; entonces, espera más respuesta de la policía a las denuncias”.

Entrevista a habitante de El Lirio

4.7 Reflexiones

Las MSC y el trabajo de la DCMS constituyen un paso importante en la profesionalización de las relaciones de la PNH con la población, especialmente con la gente que habitan los lugares más vulnerables a la inseguridad en el país. Los oficiales de la DCMS tienen una formación diferente y una visión distinta sobre cómo relacionarse con la gente; además, su manera de trabajar les facilita convencer a la gente que su acercamiento merece confianza. A pesar de la imagen negativa de la PNH y que muchos habitantes no quieren o no pueden participar, los resultados iniciales muestran una cantidad considerable de mesas formadas y personas dispuestas a trabajar con la policía en la prevención social del delito; es decir, para mejorar la seguridad en su barrio. La influencia que la colaboración entre los residentes y los oficiales de la DCMS pueden lograr sobre la situación local de inseguridad, aunque muchas veces es poca, mejora también la imagen de la policía. Aunque esa imagen mejorada no

necesariamente se traslada a la institución policial -que sufre con alguna frecuencia casos de corrupción ampliamente cubiertos en los medios de comunicación- es un aspecto que demuestra que con una inversión seria en cambiar para trabajar de manera distinta y acercarse a la población, la policía puede mejorar su reputación.

Acercarse a la gente por medio de organizaciones comunales, como el patronato o junta de agua, fue la estrategia que permitió que la policía tuviera cierto acceso a la población y organizara las MSC. Por la falta de empuje de esa manera de proceder es que en muchos barrios no existe un patronato activo. En el estudio, sólo El Girasol tiene un patronato en funciones, en las otras el patronato está de facto. En consecuencia, la policía tiene pocos aliados naturales en el trabajo en las comunidades. Por ende, los oficiales tienen que recurrir a los antiguos líderes o esforzarse personalmente para contactar y convencer a los residentes.

Es difícil cumplir las promesas de una policía cercana y distinta, y satisfacer las nuevas esperanzas de los integrantes en las mesas de seguridad. La rotación frecuente del personal de la DCMS y la falta de seguimiento -provocada, entre otros, por la escasez del personal de la DCMS y la importancia del número de mesas sobre la calidad de su funcionamiento- indican limitantes importantes del actual proyecto de acercamiento. Otro limitante concierne el hecho que el éxito de los esfuerzos de prevención social del delito, no solamente depende de los residentes ni de la policía, sino también del compromiso, la coordinación y los recursos de otras instituciones estatales y privadas.

Las actividades que pueden realizar las MSC son restringidas. Se trata, en primer lugar, sólo de prevención social de delito, pues la prevención por medio de patrullajes y vigilancia, detenciones, etc., es tarea exclusivamente de la PNH. En segundo lugar, las iniciativas de prevención social que pueden realizar las mesas por ellas mismas son pocas; por ejemplo, acompañar a los oficiales de la DCMS para que los otros residentes les abran las puertas, limpiar los espacios públicos y podar predios baldíos. Para otras actividades requieren el apoyo de otros actores o instituciones; por ejemplo, para iluminar lugares oscuros necesitan el apoyo de la ENEE, y para obtener un servicio de recolección de basura o para regenerar los

espacios deportivos (canchas de fútbol o basquetbol), la alcaldía municipal es la institución imprescindible. Esas instituciones, sin embargo, no siempre responden o no tienen los recursos para poder resolver positivamente esas solicitudes. Un mayor éxito requiere, por lo tanto, un mayor compromiso por parte de la DCMS, Ministerio de Seguridad y otras instituciones.

La falta de seguimiento, la ausencia de policías comunitarios y la falta de coordinación con otras instituciones, ponen los esfuerzos de acercamiento en riesgo de volverse irrelevante. Cuando los integrantes de las MSC encuentran las puertas de las instituciones cerradas, cuando piden mejoras en el alumbrado público o para un sistema de recolección de basura para sus barrios, se desmoralizan. Cuando los oficiales de la DCMS no dan seguimiento al trabajo iniciado con las MSC y no logran cumplir las promesas de una mayor seguridad local basada en esfuerzos conjuntos de prevención, los participantes se alejan. Así, poco a poco, la situación anterior regresa, es decir, los esfuerzos por disminuir la inseguridad recaen de nuevo a los policías preventivos. Esas situaciones pueden provocar que la gente se desilusione con la policía comunitaria y las ideas sobre la prevención social del delito, se desencante aún más de la policía y refuerce su imagen de la PNH como una policía distante, violenta e incapaz de resolver los problemas de inseguridad.

CAPÍTULO V

EL ALEJAMIENTO EN EL SALVADOR. UNA EXCURSIÓN

El alejamiento en El Salvador. Una excursión

5.1 Introducción

En El Salvador - durante el tiempo de esta investigación- el acercamiento a los barrios con problemas de inseguridad, no tenía mucha prioridad en la Policía Nacional Civil (PNC). No existía ningún programa institucional de policía orientada a la comunidad (COP) y, como se detalló en el capítulo 2, el sistema de Patrullas de Intervención Policial - Comunitaria (PIP-COM) -aunque nunca fue un programa de policía comunitaria- se había desintegrado en los años anteriores. La dependencia policial con una presencia más sistemática en los barrios, son los departamentos de prevención. Cada delegación territorial de la PNC tiene tal departamento, subdividido en tres secciones: familia, comunitaria y centros escolares.

El presente capítulo inquiriere el trabajo de los departamentos de prevención en tres municipios. En el marco del estudio sería lógico enfocarse en la sección comunitaria, sin embargo, no es tan fácil. A veces los oficiales del departamento atienden las tres secciones y los de la sección comunitaria no siempre visitan las comunidades. La falta de un programa institucional, produjo que el trabajo de campo en El Salvador no haya sido tan extenso como en los otros países. La siguiente descripción tiene, por ende, un carácter más bien ilustrativo, enfocándose en iniciativas desarrolladas a pesar de la ausencia de prioridad institucional, donde la motivación de los oficiales individuales -de diferentes niveles- resultan clave para el carácter del trabajo con la comunidad. El siguiente apartado describe brevemente los departamentos de prevención en general, enfocándose posteriormente en el trabajo de los tres municipios seleccionados. A continuación se resaltan algunas características de las relaciones entre la policía y las comunidades. Al final del capítulo, se consideran los grandes limitantes de esos esfuerzos, pero también cómo los oficiales de los departamentos de prevención pueden, de cierta manera, sobrepasar las expectativas de los residentes.

5.2 Los departamentos de prevención

A pesar de que cada delegación policial o delegación tiene un departamento de prevención, no cuentan con muchos oficiales para atender a la población de los municipios que forman su área de responsabilidad. El reducido personal asignado a los departamentos es uno de los principales problemas para hacer un buen trabajo de prevención. El departamento de prevención de la delegación de El Naranjal tiene nueve oficiales para atender a los 140.751 habitantes de su municipio y a los 34.710 del municipio vecino (Dirección General de Estadística y Censos [DIGESTYC], 2009). El Algodonar tiene 121.908 habitantes y el departamento de prevención cuenta con diez oficiales; mientras El Cañaveral tiene una población de 96.989 y el departamento tiene diez oficiales asignados.

“Hay un equipo, pero no son los suficientes para las necesidades que hay. Por lo menos, para las comunidades hay un equipo de dos oficiales”.

Entrevista a oficial, Delegación El Naranjal

“Es que el problema es que no alcanza la gente, entonces toca apoyarse. Por ejemplo, ahora están atendiendo una escuela de padres y madres. Solamente uno de los que están en el área de escuelas podía ir, entonces ya puse a otro, que es del área de familia. Así toca apoyarnos. En el caso del área de familia, todos pasan por turnos”.

Entrevista a oficial, Delegación El Cañaveral

La falta de énfasis institucional se refleja, también, en la ausencia de un plan institucional de acercamiento y prevención. El trabajo de los departamentos responde principalmente a las prioridades del jefe de la delegación y a las situaciones que se encuentran en la zona geográfica bajo su responsabilidad. Además, los oficiales reciben poca formación especializada por parte de la institución, para el trabajo de prevención de las diferentes secciones. A veces, la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) o la División de Servicios Juveniles y Familia, ofrecen capacitaciones relacionados con el trabajo de prevención para el personal de la PNC, donde también pueden participar los oficiales de los

departamentos de prevención. En algunas ocasiones hay capacitaciones organizadas por instituciones externas; por ejemplo, por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) sobre el tema de los derechos de niños y por la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) sobre el tema de violencia intrafamiliar. No es todo el personal que puede asistir, sino son los jefes los que deciden quiénes participan.

Solamente dos departamentos de prevención -de los tres seleccionados- están trabajando directamente con los residentes de las zonas con problemas de inseguridad. Los dos policías asignados a la sección comunitaria en la delegación de El Naranjal visitan los barrios e intentan resolver algunos de los problemas cotidianos de inseguridad. En el propio municipio y en un municipio vecino atienden de 18 a 20 por mes. Los de El Cañaveral se reúnen con 15 a 20 representantes fuera de su comunidad. La inseguridad, a veces es tan grande, que reunirse con los residentes dentro de su barrio puede ponerlos en peligro; incluso, explica un oficial de la PNC: "en algunos lugares sería condenarlos a la muerte". Por ende, la policía se reúne con ellos una vez por semana en el marco del Comité Intersectorial, donde junto con otras organizaciones, intercambian información sobre la situación en diferentes lugares. El departamento de prevención de El Algodonar suspendió el trabajo directo y decidió focalizar su trabajo en algunos centros escolares de educación media, cuya población se considera en riesgo de ingresar a las pandillas callejeras. Ahora, los oficiales imparten charlas a los estudiantes y, de vez en cuando, organizan actividades extracurriculares durante los fines de semanas.

La relación con la gente y el trabajo de los departamentos de prevención no gozan de mucha popularidad ni prestigio entre el personal policial; incluso, por algunos policías es considerado, despectivamente, trabajo para niñas o mujeres. El trabajo de patrullaje, participar en redadas, perseguir y capturar a los delincuentes, utilizar armas, es considerado más importante que visitar a los barrios, construir relaciones con su población y participar en proyectos de prevención.

“En realidad dentro de la policía hay una cantidad [de oficiales] que no entienden nada de relaciones con la comunidad y solo lo ven desde el punto de vista robotizado: patrullar, capturar, reprimir y someter [a los delincuentes] a la ley. Es como que le ponen un chip a uno y solo va a hacer eso todo el tiempo”.

Entrevista a oficial, El Cañaveral

“¿Cómo convocan por la tele a los muchachos para que ingresen a la Academia? Pasan a los del GRP (Grupo de Reacción Policial) subidos en los helicópteros, bajando por una soga, interviniendo en una casa. Entonces, tú vas a la Academia, te parás delante de un grupo de 100 muchachos y les dices ¿Quiénes quieren trabajar en la policía comunitaria?... y nadie quiere. Pero les preguntás ¿Quién quisiera ser del GRP? y los 100 quieren”.

Entrevista a oficial de la PNC

5.3 El Naranjal

Los oficiales de la sección comunitaria se acercan a los barrios con elevados niveles de inseguridad o donde los niveles están creciendo. El objetivo es informarse sobre los problemas y situaciones de inseguridad y ayudar a solucionarlos. Una condición importante para trabajar en la comunidad es que tenga cierto grado de organización social, especialmente la presencia de una junta directiva y que ésta funcione como enlace con la policía y facilite el conocimiento de los problemas locales. En colaboración con ella, los oficiales elaboran e implementan planes específicos de intervención. Ese criterio, sin embargo, excluye varios de los lugares con problemas más severos -con mayor incidencia de pandillas o de hechos delictivos- donde la organización comunitaria disminuyó o se desvaneció, y donde, probablemente, el escaso personal del departamento no puede hacer mucho.

La actividad inicial, usualmente es un ‘operativo de inducción ciudadana’ en la cual se establecen los primeros contactos con los residentes. Les entregan un boletín informativo con medidas que pueden tomar para proteger su vivienda, su vehículo particular y a sí mismo cuando usan el

transporte público; además, contiene los números de teléfono de la policía. Averiguan sobre la existencia de organizaciones locales y se acercan a la junta directiva. Posteriormente, los oficiales procuran participar una vez por mes en la reunión de la junta, para llegar a acuerdos sobre los problemas más importantes, dar seguimiento a la situación, e informar a los residentes sobre los avances logrados en cuanto a los temas discutidos en las reuniones anteriores. A algunas reuniones van acompañados por otros oficiales de la delegación encargados del patrullaje y la captura de los delincuentes. De esa manera se intentan coordinar los esfuerzos de prevención con el trabajo más reactivo.

Los oficiales se preocupan por mejorar la seguridad, por ejemplo, prevenir situaciones propicias a la formación de pandillas, la ocurrencia de asaltos, robos y desórdenes públicos. En las reuniones con la junta directiva, los residentes les indican las zonas donde se dan los asaltos, mencionan lugares donde algunos jóvenes sospechosos se reúnen y en cuáles tiendas se vende bebidas alcohólicas hasta altas horas de la noche. Mucha de esa información la pasan a los departamentos operativos de la policía para que tomen acciones al respecto.

“En cuanto a esos delitos, lo que hacemos es elaborar un informe de la situación que se da en el sector. Ese informe se envía primero a la jefatura del departamento, y ella se encarga de marginar y mandarle copia al jefe del sector donde se está dando el problema. Entonces cuando él tiene conocimiento, en él queda la responsabilidad de responder al problema”.

Entrevista a oficial, Delegación El Naranjal

“Cada vez que ellos [la policía] llegan, siempre nos consultan cómo está el asunto de los ladroncitos. La vez pasada, les dije [que cuando] entraban con las luces de los carros puestas, que eso era un aviso para que el ladrón saliera huyendo o que viera dónde se escondía. Entonces, lo que hicieron fue entrar a pie o calladitos”.

Entrevista a habitante de El Naranjal

Para lograr una mayor sensación de seguridad en los habitantes y demostrarles el interés de la policía, la delegación realiza patrullajes por

la zona con más frecuencia. Por la falta de personal, sin embargo, no pueden realizar esos patrullajes todos los días o cada noche. Por ende, los oficiales del departamento de prevención han proporcionado el número directo del departamento y de sus teléfonos celulares personales a los miembros de la junta directiva. Así, pueden comunicarse directamente con la delegación o los oficiales cuando la situación requiere la atención inmediata de la policía. Aunque ese servicio generalmente parece funcionar, no lo hace siempre.

“Nos dieron sus teléfonos celulares personales y nos dieron el de la oficina central. Sí funciona, sí funciona. Pero ahí dicen compañeros que no. La vez pasada contó una de las compañeras que al hijo lo habían asaltado y que ella había llamado, pero no llegaron”.

Entrevista a habitante de El Naranjal

En los problemas de desórdenes públicos, los mismos oficiales suelen intervenir directamente. Por ejemplo, en el caso de una venta de carros, cuyo propietario estacionaba los vehículos en la acera -lo que obligaba a los peatones a caminar por la calle, exponiéndolos al riesgo de ser atropellados por el tráfico- y el caso de una empresa que estacionaba sus camiones de carga en el parqueo de una zona residencial -generando escondites para personas sospechosas- los oficiales hablaron con los dueños y lograron que estacionaran los vehículos en otro lado. También cuando los residentes informan a los oficiales sobre algunos jóvenes que perciben como problemáticos o violentos, los policías buscan platicar con ellos o con los padres.

En muchas ocasiones, sin embargo, los problemas de inseguridad corresponden a responsabilidades más allá de la competencia policial. Por ejemplo, cuando por falta de alumbrado público los residentes se sienten inseguros de caminar por la noche dentro del barrio, o cuando en cantinas o tiendas venden alcohol hasta muy tarde y generan quejas sobre los desórdenes públicos que causan los bebedores. En esas situaciones, los oficiales trasladan la información a las instituciones correspondientes; en esos casos a los promotores de la alcaldía municipal o al Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM), quienes son los encargados de resolver esos problemas.

“En el sector de la cancha de fútbol hay un problema: muchos jóvenes llegan allí, consumen sus bebidas y hacen sus necesidades en la vía pública. Entonces, ahí hay una situación en que nosotros como policías no podemos hacer nada. No podemos llegar y retirar a la gente. Ahí se coordina con la alcaldía para que llegue el CAM. El CAM pone sus esquelas y hace el procedimiento que les corresponde a ellos”.

Entrevista a oficial, Delegación El Naranjal

Las actividades más destacadas del departamento son las charlas. Con los jóvenes se realizan talleres y charlas sobre el fenómeno de las pandillas callejeras, consumo de drogas y violencia intrafamiliar. Para algunos temas más delicados -por ejemplo, las violaciones y el abuso sexual- contactan a organizaciones especializadas para que sus expertos desarrollen los talleres. En su participación en las reuniones de la junta directiva, estimulan a los residentes para que les notifiquen sobre cualquier sospecha o caso de violencia intrafamiliar. En caso de denuncias, pasan a la sección correspondiente para que investiguen e intervengan en la situación.

“Nosotros como departamento, lo que hacemos es solicitarles a la directiva que se convoque a todos los jóvenes de la comunidad. Nosotros nos encargamos de desarrollarle los programas preventivos; por ejemplo, sobre drogas, los que pueden llevarlos a alejarse de las pandillas o los que les ayudan a orientarlos en el camino que ellos están tomando”.

Entrevista a oficial, Delegación El Naranjal

“Ellos nos ofrecieron charlas e incluso ellos trajeron ya los temas, más que todo drogadicción, lo que es vagancia, lo que son las maras y las consecuencias de integrarse, ladronismo, hurto y todo eso. Nosotros estábamos de acuerdo”.

Entrevista a habitante de El Naranjal

5.4 El Cañaveral

Gran parte del trabajo del departamento de prevención de la delegación de El Cañaveral se canaliza por medio del Comité Intersectorial. En ese comité se reúnen varias organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y comunales, en cuatro mesas temáticas: 'Seguridad ciudadana', 'Arte, cultura, educación y deporte', 'Salud y medio ambiente' y 'Desarrollo local'. La jefa del departamento es la coordinadora de la mesa sobre seguridad ciudadana, la cual está formada también por instituciones como Plan Internacional, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), la Procuraduría General de la República, representantes de distintos juzgados y de algunos barrios del municipio. En el marco de las mesas, algunas organizaciones realizan proyectos para la población y organizan charlas para los diferentes sectores del municipio, como salud, comercio y educación. El trabajo más fuerte del departamento se realiza en los centros educativos, dando charlas sobre los temas relacionados con la prevención de violencia. Generalmente esas están dirigidas a los estudiantes, pero a veces también a los padres de familia y los profesores. La mesa, además, organizó un diplomado de prevención de violencia para los docentes de los centros educativos.

"El sector educación es, quizás, el que más trabajamos. Decidimos concentrar los esfuerzos y seleccionamos 18 centros escolares. El año pasado, se hizo un diplomado de prevención de violencia que fue dirigido a docentes. Este esfuerzo se logró con el apoyo de la UCA [Universidad Centroamericana] y de Plan Internacional".

Entrevista a oficial, Delegación El Cañaveral

Antes de que se organizara el Comité Intersectorial, el trabajo del departamento de prevención era similar al realizado por el departamento de El Naranjal. Las pandillas callejeras, sin embargo, empezaron a amenazar a los miembros de las juntas directivas que colaboraban con la policía. Para evitar riesgos a la vida de los participantes, los oficiales decidieron canalizar los esfuerzos por medio del Comité Intersectorial. Actualmente, durante las reuniones de mesa de seguridad ciudadana, también se abordan los problemas locales relacionados con la persistente inseguridad. Los representantes exponen los principales problemas de sus lugares, junto

con los demás participantes buscan una solución y asignan responsabilidades entre ellos para su implementación. Cuando, por ejemplo, los problemas expuestos se tratan de robos, asaltos y desórdenes públicos, se procura enviar con más frecuencia una patrulla de la policía. En ese difícil contexto de alta inseguridad y de acercamiento a distancia, la sola presencia policial ya es considerada como un esfuerzo de prevención.

“A veces visitamos líderes y en ese espacio en que vamos a las comunidades, hacemos presencia policial. Hacemos estaciones en diferentes puntos de las colonias y estamos previniendo”.

Entrevista a oficial, Delegación El Cañaveral

Los oficiales del departamento de prevención sienten que tienen buenas relaciones con los representantes de las comunidades. Por medio de las reuniones del Comité Intersectorial, mantienen una comunicación frecuente con los líderes comunales y quedan informados de los problemas locales. No obstante, el contacto con los demás habitantes es muy escaso. Las pocas ocasiones en las que tienen contacto con alguno de ellos, son las actividades organizadas por el Comité donde llegan residentes que no forman parte de las mesas. Aunque los participantes de la mesa de seguridad pública tienen un número de teléfono para comunicarse con la policía cuando ocurren actos delictivos, la falta de contacto afecta la posibilidad de dar seguimiento a los problemas reportados. La situación hace que la presencia policial sea predominantemente reactiva. Los oficiales de prevención están conscientes de que por medio de una presencia más permanente y del contacto directo con los habitantes, podrían realizar un trabajo mejor.

“Para lograr resultados se necesita un seguimiento. Lo que tenemos es el Comité Intersectorial, que cada semana nos reunimos y la confianza que le cuentan a uno ‘fijate que en mi comunidad existe este problema’. Pero no es como un trabajo directo en la comunidad: poner un agente en cada comunidad y que ellos respondan por los problemas que allí están dando”.

Entrevista a oficial, Delegación El Cañaveral

5.5 El Algodonar

El departamento de prevención de El Algodonar suspendió el trabajo directo en los barrios y decidió centrar su trabajo en 11 centros escolares de educación media, que tienen una población estudiantil en riesgo de ingresar a pandillas callejeras. La razón tras esa decisión fue que la participación en la campaña electoral presidencial de algunos miembros de las juntas directivas, generaba conflictos para el trabajo de prevención. El departamento tenía previsto reanudar el trabajo con el inicio del nuevo gobierno en junio de 2009, por ende, a la fecha de la investigación todavía no habían iniciado ninguno.

Los esfuerzos de prevención consisten ahora, sobre todo en charlas a los estudiantes sobre temas de violencia juvenil, pandillas callejeras, agrupaciones juveniles considerados problemáticas por las autoridades - como son los Emos, Punks, Dark, etc.-, drogas y violencia familiar, pero también sobre temas de relaciones interpersonales, como el noviazgo y tener pareja. De vez en cuando organizan actividades extracurriculares, por ejemplo, partidos de futbol o basquetbol, pero también excursiones, por ejemplo, a una piscina.

Los profesores y directores del centro educativo no siempre están enterados de las actividades del oficial de prevención, a pesar de que los oficiales exponen previamente los objetivos y la calendarización de sus actividades y obtienen la aprobación formal de la institución para impartir su programa de prevención. Es más, puede ser que el centro educativo tenga su propio programa de actividades de prevención sin que la policía esté involucrada.

“Bueno, han presentado charlas y al finalizar algunas películas sobre pandillas y la experiencia de un pandillero, tomadas en las cárceles. No las he visto, pero es lo que me han dicho. Charlas sobre autoestima, liderazgo han sido las..., forman parte del proyecto de ‘Escuelas Seguras’ como le llaman”.

Entrevista a director centro educativo, El Algodonar

"Propuse un modelo de prevención para los días sábado. Por ejemplo, está el proyecto de danza moderna, danza, dibujo y pintura; deporte, básquetbol, karate, y últimamente junto con la alcaldía un proyecto de teatro. El sábado nosotros lo implantamos un programa propio de nosotros, la PNC nada".

Entrevista a director centro educativo, El Algodonar

En El Algodonar existe un comité intersectorial parecido al de El Cañaveral, llamado Comité de Seguridad Ciudadana (CSC). Está compuesto por organizaciones e instituciones como la alcaldía, centros educativos, ONG, e instituciones gubernamentales; por ejemplo, la PNC y el Ministerio de Obras Públicas. En este comité participan representantes y oficiales de alto rango, -como el alcalde, una directora del ministerio, comisionados de la policía, etc.- y allí discuten temas relacionados con la seguridad y el desarrollo en el municipio. El departamento de prevención, sin embargo, no tiene mucha incidencia en el comité.

"Aquí hay un Comité de Seguridad Ciudadana que dirige el alcalde y que se reúne todos los meses. Aquí sí nosotros [la policía] somos solo uno de los actores, uno se siente allí como los demás. "Miren el problema es que hemos tenido" "Aquí nos han incrementado los accidentes". "OK, ¿qué dice el jefe de la policía?" "Ah, porque no hay una señalización adecuada". "Aquí está la señora del ministerio", "¿nos apoya?". Ya, de un solo. O sea, cuando uno sale de esa reunión, los problemas planteados ya están resueltos, en su mayoría".

Entrevista a oficial de la PNC

A través del CSC, se coordina un proyecto conjunto entre la alcaldía y la PNC para mejorar la seguridad en los espacios públicos. Instalaron un sistema de cámaras en dos parques de la cabecera del municipio, para monitorear las personas presentes e identificar posibles asaltantes y otros delincuentes. Las cámaras pueden registrar los hechos delictivos y así son un instrumento para identificar y capturar a los involucrados. El sistema tiene, sobre todo, una función preventiva. La idea es que por la presencia de las cámaras y la posibilidad de enviar inmediatamente policías cuando ocurre un incidente, los que querían delinquir, desistan. A pesar de ser

una iniciativa preventiva nueva en el país, el departamento de prevención no está involucrado. El departamento se dedica a los centros educativos y otros departamentos de la PNC asumen esa responsabilidad en coordinación con la alcaldía.

5.6 Relación entre la policía y la comunidad

En los tres municipios, a pesar de las tres modalidades de acercarse a las diferentes comunidades (geográficas o educativas), la relación con la población es muy reducida. En El Naranjal los oficiales del departamento de prevención solo trabajan con los barrios con presencia de una junta directiva. Aparte de los miembros de la junta, los oficiales se relacionan, sobre todo, con personas que tienen cierto estatus en la comunidad -como los dueños de tiendas, comedores y otros tipos de negocios- que tienen información sobre lo que sucede en el barrio e interés en la tranquilidad en el mismo. En El Cañaveral, los contactos de los policías son los líderes comunales que participan en el Comité Intersectorial y en El Algodonar, sobre todo, se relacionan con los estudiantes de los centros educativos donde implementan su programa de prevención. No hay mayor relación con las autoridades o docentes, y tampoco el departamento ha buscado involucrarse con los programas de prevención que realizan los institutos educativos.

“Él [oficial] hizo un trabajo importante en el sentido que logró penetrar los grupos, generando confianza. Él tiene un estilo muy amistoso, muy abierto, muy jovial. Eso, para mí, que le facilitó identificar los grupos, identificar a los líderes, y generar esa confianza. Según lo que me transmitía él, se le acercaban jóvenes y le decían: ‘mirá, esto y esto está pasando’, ‘mirá, me han dicho esto’, ‘mirá, me está pasando esto’. Entonces, se involucró en esa cuestión y echó a andar fuertemente su plan”.

Entrevista a profesor centro educativo, El Algodonar

También existe desconfianza en la policía y en el trabajo que realiza. Esa confianza no solamente proviene de la historia particular de la policía en El Salvador, sino también de la conducta de algunos cuerpos policiales

que se dedican al combate de delincuencia o a enfrentar desordenes públicos. Cuando esos tienen que actuar ante una denuncia, hecho delictivo o protesta política, suelen hacerlo maltratando a los civiles. Esa situación genera deterioro de las relaciones entre la PNC y la población local y los centros educativos, pero también afecta el trabajo de los oficiales de prevención.

“Sabemos que hay gente que no tiene buena relación con la policía, porque tiene familia que está metida en actos ilícitos, o..., no vamos a tapar el sol con un dedo,... tal vez nosotros estamos haciendo la parte preventiva y hay compañeros maltratando a la comunidad, a la gente. Existe un enorme malestar a esto. La gran desconfianza que hay a la policía dice una y mil cosas. No solo que son corruptos, sino que esos tipos faltan el respeto a la comunidad”.

Entrevista a oficial, Delegación El Algodonar

“Lo importante es que los alumnos ya lo conocen al policía, no lo miran como algo extraño, lo tratan así como un amigo. Entonces, así se desmitifica el rol del policía represivo. Lo malo es que no toda la policía está en prevención”.

Entrevista a director centro educativo, El Algodonar

Un objetivo importante del trabajo en los barrios es obtener información sobre lo que pasa allí, para pasarla al personal de otros departamentos de la institución. Por sus contactos locales, tienen a veces mejor información que los encargados de área de investigación. No obstante, los oficiales usualmente no pueden hacer más que intervenir o mediar en situaciones de leves desórdenes públicos, hablando y disuadiendo a las personas involucradas. Para lograr alguna mejoría en la seguridad, suelen depender de las acciones que desarrollan otras dependencias de la policía. Aún así, el efecto positivo de la intervención policial muchas veces no significa más que los involucrados mueven sus acciones a otros lugares.

“Hay sectores que son bien peligrosos. A través de la participación ciudadana nos proporcionan información sobre las personas que están delinquirando en el sector. Tenemos nombres, apodos, dónde viven, talvez el tipo de arma que utilizan, qué tipo de delitos

cometen. Cuando se sabe eso, la policía está más pendiente del sector. Entonces el delincuente lo que hace es movilizarse, de ese lugar se va para otro. Cuando nosotros llegamos al sector, 'Ah, qué bien...'; la gente se siente feliz".

Entrevista a oficial, Delegación El Naranjal

En otras ocasiones los oficiales sirven como intermediarios entre la comunidad y la alcaldía. Por ejemplo, cuando hay fallas de alumbrado público o problemas con la venta de alcohol, se comunican con los promotores de la alcaldía o el CAM. No obstante, esa relación más que institucional, parece ser esporádica y coyuntural, y dependen mucho de los contactos informales de las personas involucradas.

"Generalmente trabajamos con los promotores de las alcaldías. En las reuniones comunitarias donde vamos, a veces allí llegan también los representantes de las alcaldías. Allí nos conocemos o allí nos entendemos. Entonces, se nos vuelve un poco más fácil. Lo que muchas veces nos cuesta con las instituciones, es cuando hay cambios. Viene otro jefe, entonces hay que empezar a conocer quién es. Igual sucede con las diferentes ONG".

Entrevista a oficial, Delegación El Naranjal

"Pues, creo que no hay vínculo entre alcaldía y policía, es decir la PNC. Creo que tienen su departamento del CAM y trabajan aparte de la policía. Ellos no van a ir a la policía y decir: 'Vamos a hacer una poda a la colonia' y después que mandan la policía allí. Es un enfoque difícil, ¿verdad?".

Entrevista a habitante de El Naranjal

5.7 Reflexiones

La poca prioridad que tienen las comunidades con problemas de inseguridad para la institución policial en El Salvador, se refleja en la ausencia de una política dirigida a establecer y mantener relaciones cercanas, la poca formación policial en cuanto a lo que sucede en los barrios, el poco personal de los departamentos de prevención, y la dependencia de sus

oficiales de otros departamentos para iniciar una intervención policial. Las iniciativas de prevención más frecuentes son las charlas a los jóvenes, estudiantes y padres de familias. La predominancia de esa clase de iniciativas, que pueden realizar sin mucha coordinación con otros oficiales y otras dependencias, demuestra muy bien el aislamiento de los oficiales de prevención y su trabajo dentro la institución policial. Aunque el personal de esos departamentos esté convencido de la importancia de los esfuerzos de prevención y de las buenas relaciones con las comunidades, en la práctica suelen estar solos.

En las comunidades geográficas y educativas, las personas que interactúan frecuentemente con los oficiales del departamento parecen estar contentas con su trabajo. Aunque por falta de personal y recursos ellos no pueden cubrir las necesidades sentidas ni mejorar mucho la situación de inseguridad, la gente entiende la situación. El hecho que llegue un policía que les escucha, dé atención a sus problemas y ayude a buscar algunas soluciones, es mucho más de lo que la gente está acostumbrada a recibir o espera de la policía. La experiencia de ser tomado en serio por la policía, y de repente ver que se desarrollan algunas acciones policiales para enfrentar un problema en su barrio, causa que no se sienten solos frente a la inseguridad que les rodea. En consecuencia, tienden a calificar como positivas las pocas iniciativas que pueden brindarles los oficiales de prevención, a pesar que mucho se limita a dar charlas.

“La policía, creo que están trabajando bien. Porque es muchísimo trabajo que ellos tienen y son pocos los policías que asignan a las colonias como ésta. El Naranjal es tan grandísima, no pueden dar abasto para cumplir con todo lo que exige la población, no pueden; aunque quisieran, no pueden”.

Entrevista a habitante de El Naranjal

CAPÍTULO VI

**EL ACERCAMIENTO
A LAS COMUNIDADES.
REFLEXIONES
RECOMENDACIONES**

El acercamiento a las comunidades. Reflexiones y recomendaciones

6.1 Introducción: Los contextos institucionales

Acercarse a la gente es una importante tarea diaria para cualquier institución policial moderna. Sin la información y apoyo del público, la policía difícilmente puede realizar su trabajo de prevenir y esclarecer los delitos (Bayley, 2006: 76). En la práctica, esa tarea se puede hacer de diferentes formas, y con más o menos prioridad. En cada país del estudio, la estrategia de acercamiento a las comunidades con problemas de inseguridad es distinta. Esto no solamente refleja las diferentes situaciones de inseguridad, sino -sobre todo- las historias institucionales, los distintos niveles de injerencia política directa en el trabajo de la policía, y la cultura organizacional de cada institución policial. Ese conjunto de factores enmarca las características de los esfuerzos de acercamiento, pero también condicionan y delimitan sus diferentes posibilidades.

La Policía Nacional de Honduras (PNH) tiene una historia reciente. Fue creada a partir de un decreto que separó la policía del control de las Fuerzas Armadas, convirtiéndola en una institución civil. No obstante, en ese proceso se truncó la depuración del personal implicado en corrupción y violaciones de los derechos humanos. En Nicaragua, la antigua y desprestigiada institución policial fue totalmente abolida después la revolución y una nueva organización fue creada -sin recurrir al anterior personal policial- por los miembros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Cuando esa organización se despolitizó, nació la actual Policía Nacional de Nicaragua (PNN). Ésta se embarcó en un proceso largo de profesionalización que incluyó una importante orientación a la comunidad. Si bien esas dos historias pueden ser consideradas como dos formas extremas de reforma policial, reorganizar la institución existente y crear una nueva, la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador tiene características de ambas. La PNC fue fundada como una organización nueva, después de la guerra civil, su personal provino parcialmente del ejército y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN),

aunque también se colaron algunos integrantes de la abolida Policía Nacional. El control sobre la nueva institución quedó en manos del gobierno del partido ARENA, que también controlaba las policías que fueron eliminadas y no tenía mucho interés en crear una organización completamente nueva con un enfoque distinto.

A diferencia de Nicaragua, las organizaciones policiales de El Salvador y Honduras están fuertemente controladas por las autoridades políticas, incluso en el nivel operativo; por ejemplo, cuando ordenan a la policía ejecutar redadas y capturas masivas de pandilleros en las zonas marginales. En el caso de Honduras, la casa presidencial decretó el trabajo de acercamiento y, además, la formación de la Subdirección de Policía Comunitaria. La injerencia política, acompañada de la falta de planes nacionales de seguridad, genera inestabilidad en las políticas institucionales. En vez de permitirles desarrollar una visión y política propia -sin dejar de rendir al mismo tiempo cuentas sobre su funcionamiento a las autoridades civiles- las instituciones se rigen por los dictados de las autoridades políticas. Por ejemplo, las Patrullas de Intervención Policial Comunitaria (PIP-COM) fue un programa institucional de la PNC que se vino abajo como consecuencia de los operativos antimaras ordenados por el ejecutivo. En cambio, en Nicaragua, a pesar de la injerencia de los presidentes en algunos procesos investigativos y en nombramientos y despidos de algunos altos oficiales en la PNN, la institución ha tenido un alto grado de autonomía para desarrollar e implementar políticas institucionales. Incluso, obtuvo la capacidad de definir políticas nacionales de seguridad pública.

La cultura organizacional de las instituciones policiales de Honduras y El Salvador no es favorable para los programas orientados a la comunidad. Eso se refleja, entre otros, en una débil integración institucional de los esfuerzos de acercamiento existentes, ubicados en una delegación especial o en departamentos de prevención con poco personal y pocos recursos. Pero la muestra más clara es que a muchos colegas no les gusta el trabajo en los barrios y lo consideran como trabajo fácil o blando, más para niñas y mujeres, mientras que el trabajo más cotizado es el de las unidades especiales de intervención policial como los Grupos de Reacción Policial (GRP) que despliegan operaciones espectaculares y utilizan armas pesadas.

Mientras que en la PNH el acercamiento es algo reciente, ordenado por el presidente y con muchos oficiales poco convencidos de sus beneficios, las autoridades de la PNC se muestran renuentes. En el caso de la PNN, el acercamiento concuerda bien con sus orígenes y la 'mística' de sus fundadores; además, está integrada en la estructura y la práctica de la institución.

Esas situaciones generan sus propios incentivos y resistencias en cuanto a la implementación de programas e iniciativas de acercamiento por la institución policial, y forman los contextos institucionales de los estudios de casos detallados en los capítulos anteriores. Basándose en esos estudios, se retoma en este último capítulo la pregunta planteada en la introducción sobre cuáles condiciones de los barrios y cuáles aspectos de la relación entre la policía y los residentes posibilitan o dificultan un esfuerzo efectivo de acercamiento y un trabajo preventivo en el ámbito de la comunidad.

Las respuestas expuestas a continuación señalan la importancia de la existencia de una organización local previa y las dificultades que agregan la presencia de pandillas callejeras y el tráfico de drogas. En cuanto a las relaciones entre la policía y los habitantes, se enfatizan la difícil tarea para los oficiales individuales de construir lazos de confianza con los residentes, las decisiones institucionales que pueden perjudicar la confianza alcanzada y la reducida participación de los residentes en los esfuerzos por mejorar la seguridad. Finalmente, los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD) y las Mesas de Seguridad Ciudadana (MSC) involucran una minoría de los residentes y, por ende, esas relaciones permiten solamente una perspectiva parcial a los problemas de inseguridad. En consecuencia, esas organizaciones locales constituyen una base fragmentaria para el trabajo de prevención del delito.

Antes de desplegar con más detalle esos argumentos, el siguiente apartado elabora algunos aspectos importantes de los procesos de acercamiento en los tres países del estudio: su institucionalización, las facultades de los oficiales de la policía, la resolución de los problemas locales de inseguridad y los procesos de profesionalización organizacional que deben formar la base de las iniciativas de acercamiento. Después de

examinar las preguntas de la investigación -con la intención de abrir un espacio para una discusión más amplia- se reflexiona sobre los dilemas y limitaciones de las iniciativas de la policía comunitaria en la región. Al final del capítulo -pensando en los funcionarios y tomadores de decisiones que trabajan cotidianamente los temas de seguridad- se formula una serie de recomendaciones para integrar el acercamiento a las comunidades en las políticas de seguridad.

6.2 Los esfuerzos de acercamiento a las comunidades

Partiendo del concepto amplio de la policía orientada a la comunidad (COP) o policía comunitaria, como fue definido en el primer capítulo, las iniciativas de acercamiento en Nicaragua y Honduras pueden ser entendidas como tales, pero cada una de ellas a su propia manera. Ambas difieren del modelo tradicional de luchar contra el crimen, pretenden reflejar las necesidades de las comunidades locales y tienen un fuerte énfasis en la prevención. Más allá de la definición, a pesar de algunas diferencias importantes entre las prácticas en los dos países, también tienen limitantes parecidos. Por ejemplo, los niveles de institucionalización y el compromiso institucional son diferentes; pero las prácticas manifiestan facultades reducidas de los oficiales, una capacidad limitada para resolver los problemas de seguridad cotidianos y procesos inconclusos de profesionalización. El presente apartado elabora brevemente esos puntos.

Los niveles de institucionalización

En Nicaragua, los esfuerzos de acercamiento se integran a la organización policial por medio de la Dirección de Seguridad Pública Nacional. Ésta efectúa el ordenamiento del territorio nacional en sectores policiales y asigna a un oficial encargado por sector. En la academia de la policía, los jefes de sector reciben un curso de especialización que los prepara para su trabajo. Visto de esa manera, mantener relaciones con las comunidades puede ser considerado como una especialización dentro de la formación y el trabajo policial. Al contrario, en Honduras, el acercamiento a las comunidades forma un programa aparte. Su ejecución es responsabilidad de la División Comunidad Más Segura (DCMS), la cual

está ubicada dentro de la Subdirección Policía Comunitaria. Sus oficiales organizan las mesas de seguridad y deben dar seguimiento a su funcionamiento. La DCMS es una oficina cuyo trabajo es relativamente aislado de las demás dependencias, pero se coordina con los oficiales de la Policía Preventiva estacionados en los sectores donde se organizan las mesas.

La mayor integración institucional de Nicaragua permite que la relación con los barrios sea considerada parte fundamental del trabajo de la policía, mientras que la débil integración en Honduras lleva a que el acercamiento parezca ser algo adicional al trabajo ordinario de la policía. A pesar de que dicha labor ayuda a tener mejores relaciones con la gente, puede ser eliminada de la estructura institucional con solo cerrar una oficina. Esa situación genera inquietudes sobre el compromiso institucional a mediano plazo en algunos oficiales de la DCMS y puede afectar su desempeño.

“Puede ser desinterés de las personas que están en el programa, o el cambio de personal puede ser un factor importantísimo para que se venga abajo la policía comunitaria. U otra [razón es], que no haya apoyo logístico, que quiten los vehículos, que quiten el personal, que nos cambien los policías. Entonces, con eso se va a caer en picado”.

Entrevista a oficial DCMS

Aunque una mayor integración institucional sugiere un mayor compromiso con las comunidades, esa relación no es automática, ni necesaria; el caso de la PNC de El Salvador resalta ese aspecto. Los departamentos de prevención forman parte de cada delegación policial, pero no existe un programa institucional de acercamiento a los barrios con problemas de inseguridad; además, los esfuerzos de prevención cuentan con poco personal y recursos, es decir, tienen una baja prioridad. Antes de prometer patrullajes e intervenciones, los oficiales deben solicitarlos en la delegación. A pesar de ser parte de la estructura formal de la PNC, el trabajo de prevención local depende -más que de las situaciones que se encuentran en el territorio- de la visión y del interés de los encargados de cada delegación.

Solo la PNN ofrece una formación formal a los oficiales que trabajan en las comunidades. Es un curso de especialización, pero no cuenta con materias adicionales de profundización o actualización. En Honduras, son principalmente los oficiales de la DCMS -muchas veces formados en el extranjero o por extranjeros especialistas- los que capacitan a otros oficiales. Algunas organizaciones especializadas (nacionales e internacionales) suelen ofrecer cursos relevantes para los oficiales comunitarios en los tres países. La preparación del personal de la policía para el trabajo en los barrios y la capacidad institucional de dar los cursos y las capacitaciones correspondientes, son tal vez los indicadores que muestran con más claridad el compromiso con la orientación a la comunidad.

Las facultades de los oficiales

La reorientación del patrullaje, la asignación permanente y la autoridad de los oficiales para tomar decisiones y la participación del público son ingredientes importantes para la implementación de un programa de policía comunitaria. En Nicaragua y Honduras, el sistema de patrullaje se mantiene intacto, pero lo complementan con oficiales comunitarios que tienen una asignación más permanente. Ellos son los responsables de mantener las relaciones locales e involucrar a los habitantes en las iniciativas de prevención social del delito. Por lo tanto, la orientación a la comunidad no es el enfoque dominante del trabajo policial, ni siquiera en partes específicas del territorio nacional; por ejemplo, en algunas ciudades. Esa orientación la comparten solamente ciertos oficiales. Llama la atención que ambas -la reorientación del patrullaje y la asignación permanente- fueron ingredientes principales de las PIP-COM en El Salvador. Pero ese sistema de patrullaje no pretendía ser un esfuerzo de policía comunitaria.

Los oficiales no tienen mayor facultad para tomar decisiones sobre las intervenciones en los barrios. Los policías comunitarios buscan conocer la situación local e involucrar a los residentes en los esfuerzos de prevención. Cuando es necesario, se coordinan con otras dependencias policiales para solicitar más patrullaje en ciertos momentos o intervenciones específicas en el lugar (por ejemplo, el cierre de expendios de drogas). También animan a los miembros de los comités a analizar las situaciones de inseguridad

y organizar actividades para remediarlas y prevenir la ocurrencia de delitos; por ejemplo, solicitar mejores servicios públicos (alumbrado público, recolección de basura, etc.), realizar actividades de limpieza y poda (de los predios baldíos o lugares peligrosos), etc. En algunas ocasiones, los oficiales se convierten en mediadores entre la comunidad y las instituciones correspondientes para lograr lo solicitado. Aparte de recoger información, animar a los habitantes y ser el enlace entre los diferentes actores, no tienen muchas posibilidades ni recursos para organizar actividades de prevención o promover intervenciones policiales. La poca facultad por parte de los jefes de sector de cumplir las expectativas de los habitantes, explica la importancia dada por los entrevistados en Nicaragua al acceso a las autoridades de los distritos y mantener su interés en el barrio. La situación en El Girasol es excepcional, porque la posta de la policía allí ubicada funciona bajo mando de las autoridades de la DCMS y, además, es un proyecto piloto que recibe más atención y recursos que otros barrios.

El rol reducido y las limitadas facultades de los oficiales muestran algunos aspectos distintos a los mencionados en la literatura sobre policía comunitaria. Esas características, tal vez, se acoplan mejor a la situación particular en Centroamérica, a los niveles de profesionalización del personal policial, a los recursos y a las historias institucionales. Esta modalidad de relacionarse con las comunidades, que surgió en los dos países con mayores esfuerzos de acercamiento, puede ser un componente pertinente de los modelos factibles para la región; pero también es posible que diferencie las prácticas en Centroamérica de las ideas fundamentales del modelo COP, implementado en otras partes.

Promover que los residentes tomen responsabilidad para resolver sus propios problemas de seguridad, es otro ingrediente importante de la implementación del COP. En Nicaragua y Honduras, este aspecto se refleja en el proceso de organizar los CPSD y las MSC. Al mismo tiempo, es probablemente uno de los factores que han impedido la implementación de una forma de policía comunitaria en El Salvador. En los dos países donde la policía intenta unir a la población alrededor del tema de seguridad, puede observarse que esas formas de organización comunitaria dependen mucho de la presencia frecuente y la insistencia de los oficiales. Los CPSD

y las MSC suelen disminuir sus actividades cuando no son promovidos enérgicamente por los oficiales, pero también cuando no ven que sus actividades logren mejoras en la seguridad. No es probable que la población se convierta en coproductora de seguridad sin una presencia frecuente y seguimiento activo de la policía, pero tampoco si no hay una coordinación interinstitucional con otras entidades estatales y de la empresa privada que conlleve a un cierto nivel de éxito de las iniciativas locales de la prevención social del delito. Estos dos puntos resultan ser debilidades importantes, tanto del acercamiento en Nicaragua como en Honduras.

Una limitada capacidad para resolver los problemas

Los oficiales de la policía en Honduras y Nicaragua, que promueven la orientación a la comunidad, suelen enfatizar que una parte importante de su trabajo consiste en resolver los problemas que generan inseguridad. Eso puede significar dos cosas: 1. que aplican (una forma de) el modelo de Policía Orientada a los Problemas (POP); o 2. que parte de su trabajo en los barrios está dirigida a resolver problemas que causan inseguridad. Detrás de esa posible confusión se encuentra la diferencia entre una institución que trabaja con una 'orientación a los problemas' y una, cuyos oficiales 'resuelven los problemas' que encuentran cotidianamente (Clarke, 2002: 18). A diferencia de la última modalidad, el modelo POP es una metodología para analizar la amplia gama de incidentes de delincuencia y desorden que enfrenta la policía diariamente. Su finalidad es encontrar los problemas sustanciales atrás de los incidentes y diseñar soluciones generales para remediar las situaciones que ocasionan la inseguridad. Al observar un crecimiento de la cantidad de drogas que se están vendiendo en ciertas zonas de la ciudad, por ejemplo, el análisis de la policía podría apuntar a un incremento en la cantidad que ingresa al país o a un aumento no controlado de establecimientos nocturnos en esos sectores. De esa manera, su estrategia de intervención puede enfocarse en las situaciones identificadas por un análisis amplio de la información disponible. La implementación del POP requiere una importante capacidad analítica y evaluativa de la institución policial (Clarke, 2002: 5), incluyendo un sistema avanzado de registro de incidentes, desórdenes, características geográficas, demográficas, urbanas y sociales en el territorio, etc.

La resolución de problemas es una tarea de los oficiales -o de las patrullas- cuando enfrentan problemas específicos en su trabajo diario. Por ejemplo, cuando señalan que en su barrio existen lugares oscuros donde ocurren asaltos o que están vendiendo drogas enfrente del centro educativo, buscan remediar esas situaciones. Una solución podría ser procurar mejoras en el alumbrado público o pedir más presencia policial en las horas de entrada y salida de los estudiantes. Capacitaciones especializadas pueden aumentar las habilidades de los oficiales para reconocer e intervenir en ciertos problemas; por ejemplo, casos de prostitución de menores, abuso sexual, violencia familiar, venta de cosas robadas, robo de vehículos, etc. En otras palabras, la capacidad para resolver problemas es un aspecto importante para el trabajo de los oficiales, pero debe ser distinguida de la orientación a los problemas de la institución policial.

Las iniciativas de acercamiento en Nicaragua y Honduras no están enmarcadas en un programa institucional basado en el modelo POP; más bien el enfoque a los problemas es parte de la rutina diaria de los oficiales. Por sus contactos con los residentes, participantes en los comités o las mesas de seguridad, los oficiales se enteran de situaciones que generan inseguridad y buscan resolverlos junto con los habitantes y en coordinación con sus superiores. No obstante, la resolución de problemas, considerado de esa manera, no es algo característico de las iniciativas de policía comunitaria, sino más bien parte del trabajo normal de la policía. Los oficiales de los departamentos de prevención en El Salvador también intentan resolver los problemas que generan inseguridad; por ejemplo, conversan con el dueño una venta de automóviles que estaciona sus vehículos en la acera generando peligro para los peatones; se acercan al dueño que estaciona sus camiones en el barrio creando escondites para personas sospechosas; o buscan apoyo de la alcaldía para resolver problemas de desórdenes o la falta de alumbrado público. El trabajo policial en las comunidades -en el marco de un programa de policía comunitaria o sin este marco- siempre implica la tarea de resolver los problemas que causan inseguridad y generan oportunidades para cometer delitos. Sin un esfuerzo institucional para recoger una amplia gama de datos (estadísticos y otros) relacionados con la inseguridad, de analizarlos, diseñar y de implementar soluciones generales, el enfoque a los problemas

que supuestamente tienen los programas de policía comunitaria en la región, no tiene características especiales que lo destaquen.

Los procesos de profesionalización

Como fue señalado en el capítulo 2, la policía de la región ha sido objeto de una serie de reformas con el objetivo de lograr instituciones modernas con prácticas profesionales y democráticas. Nuevas instituciones policiales fueron creadas en Nicaragua y El Salvador, y en Honduras la institución existente fue profundamente transformada e independizada de las Fuerzas Armadas. En su revisión de la extensión y el estatus de las reformas policiales en la región, la Washington Office on Latin America (WOLA) concluye que han logrado avances importantes, pero “a pesar esos avances, el progreso de establecer una fuerza policial moderna que respete los derechos, ha sido desigual; y el proceso está lejos de completarse”¹ y enfatiza la necesidad de seguir el proceso de desarrollar fuerzas policiales profesionales y eficaces (WOLA, 2009: 41 & 45). La profesionalización es un prerrequisito para un buen funcionamiento policial, no solo como institución moderna en un estado democrático, sino también para el desempeño apropiado y efectivo del personal policial en las comunidades con problemas de inseguridad.

Por tanto, los programas de acercamiento deben ser vistos en el contexto de organizaciones policiales sumergidas en procesos de desarrollo y profesionalización. Esas transformaciones son exigidas por los estados democráticos que conforman ahora la región centroamericana. Las iniciativas de acercamiento pueden ser un nuevo paso en el camino a la profesionalización, pero también existe el peligro que entorpezcan los avances. Para implementar un programa de policía comunitaria es importante tener una institución con niveles avanzados de profesionalización -con códigos formales de conducta, extensas reglas y regulaciones, etc.- por medio de los cuales se regule el desempeño de los oficiales, pero sobre todo la amplia discrecionalidad policial que implica

1. “Despite these advances, progress in establishing modern, rights-respecting police forces has been uneven, and the process is far from complete.”

el trabajo en los barrios. La profesionalización debe garantizar que los programas de policía comunitaria en la región no creen un ambiente propicio para la corrupción policial (Murphy, 2007: 252).

Las iniciativas de acercamiento en la región pretenden diferenciarse claramente de las prácticas policiales represivas. Gran parte del personal que trabaja en los barrios cree sinceramente en la importancia del modelo COP y en la necesidad de establecer relaciones cercanas y de confianza con los habitantes, para disminuir la inseguridad en sus países. Pero, los oficiales no tienen mayor autoridad para tomar decisiones, ni realizar intervenciones sin consultar y coordinar con sus superiores. La tensión entre los procesos incompletos de profesionalización institucional y las ideas fundamentales de una orientación a la comunidad, se resuelve, entonces, diluyendo la aplicación del modelo COP a partir de la restricción de la discrecionalidad de los oficiales.

Los niveles de acercamiento en Nicaragua son mayores que en Honduras y El Salvador, no solo por la trayectoria temporal de esas iniciativas, sino también por su arraigo en la organización policial. La institución policial ha tenido la disposición de resolver las tensiones que generan la orientación a la comunidad y el proceso de profesionalización institucional². Pero en el trabajo diario de los jefes de sector, se puede observar que no todas esas tensiones han sido resueltas; por ejemplo, sus restringidas facultades y los pocos recursos disponibles para intervenir o emprender? iniciativas dirigidas a su sector, la prioridad de brindar seguridad a los estudiantes de los centros educativos en el marco del Plan Colegio, perjudicando la atención a su sector, el curso de especialización 'jefe de sector' que no ha sido enseñado a todos, la ausencia de cursos de actualización, etc.

El potencial desfase entre los procesos de profesionalización policial y los requisitos básicos para un funcionamiento eficaz de una policía orientada a las comunidades, es algo que debe preocupar a las instituciones

2. La 'Política integral policía - comunidad' y las diferentes disposiciones oficiales intentan resolver esas tensiones en relación con temáticas específicas.

policiales, los ministerios encargados de la seguridad y las organizaciones internacionales que fomentan los programas de policía comunitaria. A pesar de la prisa en la implementación del modelo COP en diferentes partes del mundo (Ellison, 2007; Brogden, 2005), queda abierta la pregunta sobre si los procesos de profesionalización de las instituciones policiales en la región centroamericana han avanzado lo suficiente para una implementación exitosa de programas de policía comunitaria. Teniendo en cuenta que las situaciones institucionales son muy distintas en los tres países, esa cuestión necesita una atención y discusión que hasta ahora no ha recibido. Independientemente de los resultados de esa discusión, sin embargo, la profesionalización en sí debe seguir gozando una alta prioridad.

6.3 Las condiciones en los barrios

Contrariamente a la situación en El Salvador, donde el trabajo de los departamentos de prevención se limita a barrios con presencia de organizaciones comunales, en Nicaragua y Honduras los oficiales acceden, en principio, a todo tipo de barrios para organizar a los habitantes en comités o mesas de seguridad. Pero los que tienen problemas de inseguridad muy serios, donde los residentes pueden meterse en líos justamente por su colaboración, o que cuentan con poca historia de organización local, son precisamente los lugares donde la implementación de un proyecto policía comunitaria tiende a ser menos factible o conveniente. Un ejemplo extremo es el caso de El Cañaveral en El Salvador, donde la situación de inseguridad es tan grave que la policía se reúne con los líderes comunales fuera de su comunidad; hacerlo adentro pondría en riesgo a los participantes. No obstante, el caso de El Girasol en Honduras, demuestra que en ciertas situaciones difíciles la policía puede, por medio de acciones contundentes, establecer una base para iniciar el acercamiento.

En El Girasol, los oficiales de la DCMS primero tuvieron que ganarse la confianza de los residentes imponiéndose a los delincuentes y las pandillas del lugar. Lo hicieron de manera espectacular y con una dudosa legalidad -desfilando por la calle principal con los vendedores de drogas y pandilleros detenidos- mostrando a la gente que desde aquel momento era la policía la que tenía el control y que llegó allí para quedarse.

No obstante, la situación de inseguridad ya se había mejorado considerablemente, después de que las intervenciones en el marco de Operación Libertad redujeron el poder territorial de las pandillas y la delincuencia en el barrio.

En Nicaragua fueron generalmente las pandillas y el tráfico de drogas a menor escala los factores que provocaron el acercamiento de la policía. El primer acercamiento a las comunidades se forjó -a solicitud de los habitantes- sobre la base de una presencia policial permanente por medio de las unidades preventivas y un proceso conjunto de diseñar e implementar intervenciones dirigidas a los jóvenes integrantes de las pandillas. A pesar de que no siempre lograron eliminar los problemas por mucho tiempo, el éxito de disminuirlos les generó confianza y respeto en la población.

La organización local

La presencia de organizaciones locales activas -por ejemplo, una junta directiva, un patronato o una asociación de pobladores- permite a la policía tener un enlace para iniciar el trabajo con la población. En Honduras, los oficiales de la DCMS suelen entrar en los barrios por medio de las organizaciones locales que los presentan a los residentes y que les ayudan a convencerlos de participar en las mesas de seguridad. La situación se dificulta cuando no hay organizaciones presentes o cuando las existentes tienen problemas internos. Por ejemplo, en el caso de El Lirio, Las Orquídeas y La Margaritas, parte de las dificultades de organización de las MSC estaba relacionada con la ausencia de un patronato activo. Los oficiales tenían que recurrir a líderes antiguos, es decir, los que participaron en patronatos o juntas directivas anteriores para que les ayudaran a contactar y persuadir a los habitantes. En Las Margaritas, después del fracaso de las primeras, el oficial finalmente logró formar solo una nueva mesa de seguridad, cuando tuvo el apoyo de una recién formada junta directiva. En Nicaragua, también suelen ser las organizaciones existentes -por ejemplo, una asociación de pobladores o representantes de organizaciones comunales o religiosas- las que se preocupan por la inseguridad y toman las riendas en la formación de los CPSD.

El acercamiento, entonces, requiere una organización comunal previa, cuyos participantes o representantes estén dispuestos a funcionar como canales de comunicación con los demás habitantes en los esfuerzos para mejorar los niveles de inseguridad. Para ganar la confianza de los residentes, la policía debe proyectar una presencia a mediano o largo plazo, mostrar que es capaz de controlar la situación y disminuir la inseguridad, y además, convencerles que ellos deben tener un papel trascendental en mejorar su barrio. En las situaciones donde el requisito de la organización no existe o no puede realizarse a corto plazo -por ejemplo, por graves problemas de inseguridad local o falta interés de los habitantes- la policía debe buscar otras maneras para remediar los problemas de delincuencia y violencia.

Limitaciones: Las pandillas y el tráfico de drogas

La existencia de pandillas y venta de drogas son problemas para los cuales un programa de policía comunitaria no necesariamente es la mejor respuesta. En El Salvador, las pandillas forman la causa más importante de inseguridad en muchas zonas marginales y, al mismo tiempo, constituyen las amenazas más grandes a la colaboración de los habitantes. En Honduras, las intervenciones policiales en el marco de 'Operación Libertad' debilitaron a las pandillas hasta tal punto que en ninguno de los barrios estudiados obstaculizaban el trabajo de las mesas, a pesar de que diferentes informantes hacían alusión a su existencia y actuar delictivo. El tráfico de drogas, en cambio, parecía seguir a pesar del funcionamiento de las MSC. En Nicaragua, las pandillas seguían siendo un actor importante en dos de las comunidades estudiadas y en todas, la venta y el consumo de drogas persistía como problema, a pesar del trabajo del jefe de sector y los CPSD. Sin ninguna duda, los contactos con los residentes son importantes para obtener información sobre lo que está pasando y saber quiénes están involucrados, pero solo el acercamiento en sí no constituye la solución a esos temas. Las pandillas y el tráfico de drogas requieren una atención focalizada y una serie de intervenciones específicas de la policía y de instituciones con enfoque social.

Un aspecto que complica la aplicación del modelo COP a esos problemas, es la dificultad de fijarlos en una comunidad y tratarlos

aisladamente de los vecinos. Los límites geográficos no constituyen los límites naturales del movimiento de la gente o del actuar delictivo (Sampson, 2006: 43). Esa situación hace el concepto de comunidad, y por ende también la idea de policía comunitaria, problemático. Muchos expendios de drogas, por ejemplo, atienden a los residentes de barrios colindantes y, a veces, las pandillas callejeras locales se confrontan en el espacio de una colonia vecina. Entonces, los oficiales se enfrentan con problemas que van más allá de los límites geográficos de su área de responsabilidad y cuyas soluciones no sólo dependen de su actuar como policía asignado a un solo sector y de su organización social. En vez de enfocarse en la situación puntual de seguridad de las comunidades individuales, en esos casos el actuar policial debe ir dirigido a problemas más sustanciales de pandillas y tráfico de drogas que producen inseguridad en diferentes zonas urbanas.

En definitiva, las condiciones locales ponen límites a la idoneidad del modelo COP. La ausencia de organizaciones locales activas dificulta el establecimiento de relaciones de los residentes. Los problemas de pandillas y tráfico de drogas no son cuestiones que la presencia de la policía comunitaria fácilmente pueda solucionar. Tampoco el oficial encargado de un barrio tiene la mejor respuesta a las condiciones que afectan a muchos más. En esas situaciones, una manera de trabajar que se enfoca en los problemas puede, desde un análisis más amplio, identificar soluciones más abarcadoras. Por ejemplo, la POP propone un análisis que tome en serio las características propias del problema (no solamente su apariencia particular en un lugar), sus causas, dinámicas propias y su amplitud; para diseñar e implementar soluciones que van más allá de una comunidad. No obstante, como se ha argumentado anteriormente, no es tan fácil unir exitosamente los diferentes modelos del trabajo policial.

6.4 Las relaciones entre la policía y las comunidades

Un problema general que enfrentan los oficiales es la desconfianza en la policía. La impresión que la gente suele tener de la policía es que es corrupta, violenta y poco respetuosa de los derechos de las personas. La capacidad de construir relaciones de confianza, por ende, influye

directamente en la eficacia del trabajo en las comunidades. Por su formación, manera de trabajar y personalidad, algunos oficiales logran superar la imagen común del policía corrupto, desinteresado e incapaz. Esos oficiales establecen buenas relaciones con varios habitantes y les animan a trabajar para aumentar la seguridad local, a pesar que muchos se rehúsan a participar. Las experiencias con las MSC en Honduras y los CPSD en Nicaragua, manifiestan la posibilidad de mejorar las relaciones con la gente, pero la experiencia también muestra que el cambio o una disminuida presencia de oficiales asignados dificulta mantenerlas.

Rotación o cambio de personal

Muchas veces surgen problemas cuando, sin aviso ni explicación, los oficiales asignados al lugar son reubicados, enviados periódicamente a trabajar en tareas fuera de la comunidad o cuando su área geográfica de responsabilidad se incrementa. En el primer caso, los residentes se dan cuenta que el oficial, con quien habían trabajado de cerca, ha sido trasladado y se encuentran con otro que no conocen. Ni en Nicaragua, ni en Honduras se encontraron procesos de transferencia, en los que un oficial saliente presentara al nuevo y le acompañara en su primer periodo de trabajo para presentarle a los residentes y compartir sus conocimientos e ideas. En los otros dos escenarios, el oficial llega menos frecuentemente a su barrio y mantiene menos contactos con los habitantes. Los residentes involucrados en los comités o las mesas perciben que ya no están dando el debido seguimiento al trabajo, ni desarrollando nuevas iniciativas.

Esas situaciones afectan fuertemente a la continuidad del trabajo. Un oficial nuevo tiene que ganarse la confianza de gente que es relativamente recelosa a dársela, porque había tenido una relación anterior que repentinamente fue rota por la policía. En primer lugar no lo conoce, pero también surge la pregunta ¿por cuánto tiempo se quedará el nuevo? En segundo lugar, lo ideado o planeado junto con el predecesor queda en el olvido. Conjuntamente tienen que empezar de nuevo un proceso de análisis de los problemas, diseñar y planificar actividades para aliviarlos. Si el nuevo oficial no tiene las habilidades, el tiempo o recursos para resolver esas relaciones difíciles, es probable que la cooperación entre la policía y los residentes quede suspendida por un buen tiempo.

Cuando los oficiales tienen menos tiempo para dedicarse a la comunidad y sus problemas, las actividades y reuniones con los residentes disminuyen o, incluso, los comités o mesas dejan de funcionar. Los participantes se frustran cuando se dan cuenta que el oficial ya no tiene tiempo para acompañarles, dar seguimiento a las iniciativas conjuntas, y coordinar intervenciones policiales. Los habitantes pierden el ánimo y, de la misma manera que la policía, empiezan a asignarle otras prioridades a su tiempo.

Una reducida participación

No todos los residentes están dispuestos a participar en iniciativas de la policía comunitaria. Aunque en algunas ocasiones son identificados como los familiares que protegen a los delincuentes, hay varias razones legítimas por las cuales los habitantes no quieren o no pueden colaborar con la policía: falta de tiempo -porque trabajan muchas horas para ganarse la vida-, falta de interés, sospechas de corrupción, desconfianza en los objetivos y sinceridad de la policía, etc. No solamente la imagen negativa que tienen algunos residentes, también las experiencias anteriores con la policía moldean las esperanzas para el futuro y la disposición de participar.

Un tema que afecta fuertemente el interés de colaborar con la policía es la corrupción. En El Almendro, por ejemplo, circulan rumores que algunos oficiales de la policía reciben sobornos de los dueños de los expendios de drogas, mientras que en El Lirio, los residentes expresan el temor a la confabulación entre la policía y los delincuentes, y como evidencia señalan el caso de un juez a quien un expendio ilegal de alcohol le regala cajas de cerveza. Algunos residentes temen que si denuncian a los delincuentes, las pandillas o los expendios, la policía misma pasará sus nombres a los afectados, poniéndolos en riesgo a ellos mismos y sus familias.

Otra cuestión que afecta el interés en colaborar, es el actuar violento de los policías que generalmente no forman parte de los esfuerzos de acercamiento. En los diferentes países, los mismos oficiales conceden -muchas veces de manera extraoficial- que algunos de sus colegas tratan mal a la población; por ejemplo, utilizan golpes o excesiva violencia

durante las patrullas, los cateos y arrestos. Algunos residentes han sido víctimas de esos tratos, otros solamente observadores, mientras que la mayoría lo sabe por las historias que les han contado o lo han visto en la televisión. Sea lo que sea, la imagen de una policía violenta no facilita la mejor reputación para crear relaciones de cooperación local.

Para la gente existen muchas razones para no participar en los esfuerzos de la coproducción de seguridad. Independientemente de las causas específicas por las cuales los residentes no participan, las MSC y los CPSD solo involucran a una minoría de los habitantes. No son solo los ciudadanos honrados los que están dispuestos a participar, ni son los malos (y sus familiares) los que se rehúsan. Los participantes de los comités o mesas no configuran una representación de su comunidad y, por esa razón, los problemas de seguridad a que se dirigen tampoco son situaciones peligrosas o intereses comunes priorizados por la comunidad entera. Entonces, surge la difícil pregunta ¿la seguridad de quién buscan los comités o mesas? No es una pregunta que tiene una respuesta a priori, más bien debe ser una preocupación para la policía y una pregunta importante para los residentes involucrados en las iniciativas de acercamiento y prevención social del delito.

6.5 Reflexiones

El presente estudio no ha sido diseñado para evaluar las iniciativas de acercamiento en la región y, por ende, no permite desentrañar los resultados ni sacan conclusiones sobre esos programas. No obstante, más allá de las respuestas a las preguntas de la investigación de los apartados anteriores, los estudios de campo dan paso a algunas reflexiones sobre los dilemas fundamentales atrás de la implementación del programa de policía comunitaria en la región centroamericana. En los siguientes apartados se elaboran brevemente los siguientes temas: el enfoque de la inseguridad como un problema de control versus la preocupación por los problemas fundamentales de desigualdad y pobreza, la resistencia que encuentran las mencionadas iniciativas dentro de las instituciones policiales, la satisfacción inconstante de los habitantes, el ideal de una supervisión local sobre la policía versus el control formal institucional y, como último, la

importancia del acercamiento para mejorar la imagen de la policía y el riesgo que su fracaso la perjudique aún más.

Controlar versus resolver los problemas fundamentales

Los esfuerzos de acercamiento policial pueden ser situados en un conjunto de ideas criminológicas que surgieron a partir de los años setenta y que mantienen que el problema del crimen y delincuencia -y por ende también de la inseguridad- es la falta de diversas formas de control: social, situacional y autocontrol. Esas ideas llegaron a suplantar las teorías sociales que enfatizaban las situaciones de privación relativa económica, social o psicológica; entre otros, la socialización familiar deficiente, falta de educación adecuada, tratamiento apropiado de problemas psicológicos individuales y, sobre todo, las escasas oportunidades de empleo (Garland: 2001: 15). Desde esa perspectiva, la solución para la ocurrencia de crímenes y delitos, y las situaciones de inseguridad, se buscaba en reformas sociales y medidas alternativas que podían remediar esas carencias.

Si la delincuencia e inseguridad son consideradas un problema de control, el modelo COP y los programas de policía comunitaria tienen ventajas obvias. Los oficiales pueden realizar un esfuerzo importante para controlar las situaciones en las que ocurren con más frecuencia hechos delictivos -vigilar los alrededores de los centros educativos en las horas de entrada y salida para prevenir la venta de drogas, o mantenerse en las paradas del transporte público en las horas en las que los habitantes van o regresan del trabajo, etc.- y cuando no lo logran hacer todo personalmente, piden apoyo de unas patrullas policiales en esos momentos. Los CPSD y las MSC son estructuras sociales que pueden fomentar el control social local sobre las situaciones criminógenas, pero también sobre las personas que se inclinan a cometer delitos allí. Incluso, los participantes pueden poner presiones sobre las familias para que cuiden y eduquen mejor a sus hijos y fortalezcan su autocontrol. Pero en la medida en que las comunidades pertenecen a los estratos sociales con menos recursos, los programas de policía comunitaria pueden resultar inefectivos para resolver los problemas de inseguridad, porque hacen poco para aliviar los problemas fundamentales: pobreza, desempleo, falta de acceso a educación de calidad, servicios de salud, etc.

Incluso, aumentar la presencia de la policía puede tener el efecto de aumentar la cantidad de personas detenidas, sin resolver los problemas sustanciales. "Cuando se satura los barrios que sufren exclusión social con oficiales de la policía sin mejorar las posibilidades de vida y las opciones de empleo de los habitantes, se puede estar seguro que se incrementarán los arrestos y las sentencias penales y así, al final, la población encarcelada" (Wacquant, 2001: 407-408)³. Tanto las políticas de seguridad de estilo mano dura, como los programas de policía comunitaria, pueden ser aprovechados por los políticos encargados del tema de seguridad para perfilarse y generar la impresión de eficacia y firmeza en cuanto a los problemas de delincuencia e inseguridad, sin ocuparse de los problemas inextricables de la injusticia económica y social (Chevigny, 1999: 51).

Suelen ser los mismos habitantes de barrios con problemas de inseguridad, las víctimas de violencia y delincuencia por parte de personas que viven en iguales condiciones (Savenije & Andrade-Eekhoff, 2003; Savenije, 2009). La policía, sin embargo, solo puede desempeñar un papel reducido para mejorar la situación en esos lugares y aliviar los problemas relacionados con la inseguridad. "Las comunidades más pobres no pueden tomar una parte significativa en los esfuerzos de policía comunitaria, a menos que se realicen mayores esfuerzos para proveerles con las necesidades básicas de sobrevivencia y desarrollo. Eso, por supuesto, es una tarea que involucra a muchas instituciones gubernamentales, además de ONG, en vez de la policía" (Clegg, Hunt & Whetton, 2000, p. 9)⁴.

Resistencia policial y modelos ajenos

La cultura organizacional de la policía de Honduras y El Salvador, y en menor medida en Nicaragua, manifiesta una concepción del trabajo

3. "If one saturates neighbourhoods of social exclusion with police officers without improving the life changes and employment options of its residents, one is sure to increase arrests and penal sentences and thus, in the end, the incarcerated population."

4. "The poorest communities are unable to play a significant part in community policing, unless major efforts are made to provide them with the basic necessities of survival and development. This, of course, is a task involving many agencies of government as well as NGOs, rather than the police."

policial basado en la caza de delincuentes y operativos armados. El trabajo más valorado es el de los grupos especiales de intervención policial -como los GRP en El Salvador o el Comando de Operaciones Especiales Cobras (COECO) en Honduras- que representan la parte más reactiva y espectacular del trabajo policial. Las redadas y allanamientos antipandillas realizados en el marco de Operación Libertad y Plan (Súper) Mano Dura, ampliamente divulgados por los medios de comunicación, son eventos que han reforzado esa concepción. Según esa línea de pensamiento, el actuar policial debe ser contundente, aplicando intimidación y violencia, e incluso utilizando armas para imponerse a los sospechosos. Esos valores no solamente se reflejan en los comentarios que muestran que a muchos oficiales no les gusta y no valoran el trabajo preventivo comunitario, sino también en las quejas de los oficiales que trabajan en las comunidades de que sus compañeros no respetan o maltratan a la gente.

A diferencia de Nicaragua, esa resistencia al modelo COP es compartida ampliamente entre el personal de diferentes rangos en las organizaciones policiales en Honduras y El Salvador. El rechazo del trabajo preventivo o de construir relaciones con la gente es uno de los problemas más elementales que enfrenta la aplicación más extensa de las iniciativas de acercamiento según el modelo COP. Es difícil cambiar esas actitudes negativas frente a otras maneras de trabajar y relacionarse con el público, requiere reformas importantes de las instituciones y tarda mucho tiempo para materializarse. "Reformas sostenibles [...] en efecto tardan una generación o más, pero eso es así porque la cosa más difícil de cambiar es el modo de pensar o la cultura de los oficiales" (Hills, 2009: 211)⁵.

Cambiar el modo de pensar o la cultura policial en la región, es más difícil aún en la medida que las prácticas nuevas que se intentan implementar son ajenas. En Nicaragua, el acercamiento a las comunidades es parte de un proceso de desarrollo institucional propio y largo, pero en los dos otros países eso no es el caso. Las iniciativas de policía comunitaria suelen basarse en modelos originados en países lejanos de la región y son

5. "Sustainable reform [...] does indeed take a generation or more, but it does so because the hardest thing to change is the mindset or culture of officers."

promovidos por organizaciones de cooperación internacional y otras externas a las instituciones policiales nacionales. Por ejemplo, ambos, la 'Guía de Conocimiento, Organización, Capacitación y Seguimiento de las Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad' de la PNH (Chinchilla, 2008) y el 'Manual de Policía Comunitaria, versión experimental' de la PNC (JICA & PNC, 2008), están basados explícitamente en el modelo de policía comunitaria de Japón⁶. La Guía, desestimando las diferencias entre Honduras y Japón, se refiere a potenciar "el desarrollo de la Policía Comunitaria según el modelo japonés" (Chinchilla, 2008: 21); mientras el Manual de Policía Comunitaria de la PNC -que hasta terminar la presente investigación no había sido implementado- deja de lado las experiencias institucionales anteriores de acercamiento por medio del patrullaje: las PIP-COM.

La historia institucional, la injerencia política y la cultura organizacional enmarcan las características de los esfuerzos de acercamiento de cada institución policial, pero también condicionan y delimitan sus diferentes posibilidades. No obstante, las iniciativas de policía comunitaria se enfocan más en las características de los modelos originados en países lejos de la región, que en las influencias locales sobre el actuar de la policía. Al olvidar los aspectos históricos y culturales de las instituciones policiales y obviar sus ideas propias sobre el acercamiento, la implementación de programas de policía comunitaria tiene una alta probabilidad de volverse irrelevante para el trabajo de la policía; especialmente cuando los incentivos del apoyo técnico y financiero de las organizaciones internacionales terminan. Los programas específicos de acercamiento solamente tendrán futuro cuando estén arraigados en las prácticas cotidianas de la institución policial, cuando la importancia del acercamiento se refleje en la estructura organizacional, y cuando las relaciones con las comunidades tengan un lugar importante en su pensamiento y sus valores.

6. El modelo 'Koban'.

La satisfacción de los residentes: Algunas interrogantes

Las comunidades con problemas de inseguridad, suelen tener condiciones difíciles para el trabajo de los oficiales. Frecuentemente se encuentran pandillas, drogas, asaltos, robos y hurtos. Muchas veces los delincuentes provienen de otros lados, pero también algunos residentes de las mismas se dedican, o generan la sospecha de dedicarse, a actividades delictivas. La tarea de involucrar a la población se ve entorpecida por el hecho que muchas comunidades no están organizadas alrededor del tema de seguridad y muchos residentes no están muy interesados en hacerlo. Además, el apoyo de la misma institución no es óptimo tampoco: los oficiales enfrentan falta de recursos, poco tiempo para dedicarse a los problemas locales y con frecuencia también deben encargarse de la seguridad en otros lugares.

Frente a esas situaciones, los oficiales encargados han hecho un trabajo extraordinario de aproximación a la gente y de construcción de relaciones con las comunidades. Tanto en Nicaragua como en Honduras -algunas veces con mayor, otras con menor éxito- han logrado organizar a los residentes en comités o mesas locales que se preocupan por la seguridad en el barrio. En los periodos de mayor actividad -normalmente en la primera etapa del acercamiento- han logrado bajar la sensación de inseguridad y, según los residentes, también los incidentes delictivos. En Honduras, según los datos de la misma policía, los oficiales de la DCMS alcanzaron a organizar una cantidad impresionante de mesas de seguridad y en Nicaragua la policía logró que los habitantes se organizaran en CPSD y -a veces ayudado por algunas ONG- disminuir problemas de pandillas en diferentes lugares. En El Salvador, a pesar de las pocas iniciativas, las personas involucradas muestran confianza en los oficiales y parecen estar relativamente contentos con la atención policial.

Pero también existen experiencias menos positivas o, incluso, negativas con los oficiales comunitarios. El trabajo de campo demostró el descontento sobre la falta de atención y de actividades de algunos actuales oficiales, y también se registraron quejas sobre la ausencia, la falta de interés de anteriores oficiales, y hasta del uso de violencia. A pesar de las distintas maneras de acercarse y de las diferentes historias

institucionales en los tres países, generalmente los residentes cercanos a las iniciativas se muestran conformes con los oficiales asignados y su trabajo. Se pueden mencionar varias razones:

1. La formación y las personalidades del personal policial que les atiende.

Los residentes prefieren a los oficiales con habilidades sociales, interés por trabajar con las comunidades o que hayan tenido cierta formación en temas relacionados, que a los policías cuya vocación es cazar a los delincuentes y participar en las intervenciones espectaculares policiales.

2. La presencia y atención.

La gente anhela presencia y atención de la policía cuando se siente insegura en su propia comunidad. Muchos de los habitantes no pueden pagar vigilancia privada, cercar su terreno con un muro o construir su casa de tal manera que no pueda entrar ningún extraño. En los lugares del estudio vive mucha gente con escasos recursos y para ella la policía es, muchas veces, la única a quien pueden recurrir cuando se siente insegura o ha sido víctima de algún delito. Para esa gente, tener un oficial que visita su barrio, hace presencia allí y se preocupa por los problemas de inseguridad, de por sí es positivo. Más aún cuando no esperaba tal atención de la policía y se había conformado con la relativa ausencia de ella.

3. La respuesta a los problemas.

Durante sus visitas, los oficiales generalmente logran aliviar ciertas situaciones locales de inseguridad. Las principales tareas de los oficiales consisten en identificar los problemas de inseguridad, conocer a quiénes los ocasionan y a las víctimas, y buscar, junto con los residentes interesados, posibles soluciones para las situaciones más fáciles de resolver. Esas pueden consistir en que el oficial mismo hable con los responsables e intente inducirlos a actuar de otra manera, pida más patrullas a ciertas horas en ciertos lugares, o anime a los residentes para que soliciten alumbrado público para los lugares oscuros. A pesar de los escasos recursos

y el poco tiempo que tienen disponibles, normalmente la cercanía permite a la policía atenuar o resolver algunos problemas de desorden y delitos. Eso es un hecho importante para los residentes, quienes, a diario, enfrentan esas situaciones. Más que disminuir la ocurrencia de delitos, esas actividades policiales alivian el miedo de estar solo frente a la inseguridad.

Esos puntos pueden echar una luz sobre la extraña situación que, a pesar de una mayor atención de la policía, los habitantes de los barrios estudiados en Nicaragua y Honduras parecen ser más críticos sobre el desempeño policial que los entrevistados en El Salvador, donde el acercamiento es mucho menor. En este último país, los habitantes están acostumbrados a poca presencia y atención de la policía, a pesar de la inseguridad que muchas comunidades experimentan. Cuando llegan los oficiales de los departamentos de prevención, sondean los problemas del lugar e incluso logran resolver algunos, para los residentes es mucho más de lo que esperaban de la policía. En Nicaragua y Honduras las expectativas son más altas, entre otros, porque los oficiales cuando se acercan a los residentes con el fin de organizarlos en los CPSD o las MSC, prometen que la situación de inseguridad mejorará cuando la población y la policía juntas se esfuercen. Entonces, cuando dedican su tiempo y energía a los comités o a las actividades organizadas por las mesas, los residentes esperan también que los oficiales estén presentes y se dediquen a los problemas identificados; pero, sobre todo, esperan ver resultados.

Supervisión local versus control formal institucional

Contrariamente a los argumentos teóricos que sostienen que la implementación del modelo COP fomenta que la policía rinda cuentas a la población local y que la población tenga cierto control sobre las prioridades policiales, en las comunidades estudiadas no ha surgido ninguna forma de supervisión por parte de los habitantes sobre las acciones de la policía. En los casos visitados, los oficiales rinden cuentas y coordinan su trabajo con los superiores y no con los participantes en los CPSD o las MSC. Las iniciativas dependen más de las decisiones tomadas en las delegaciones o departamentos policiales, que de las necesidades o expectativas de los habitantes. No significa que no toman en cuenta a la gente, pero de la forma como lo hacen depende las decisiones institucionales

sobre las actividades concretas. El tiempo que el oficial dispone y las actividades a las que se dedicará, por ejemplo, dependen de las necesidades y prioridades del departamento al que responde; si esas cambian, sus actividades también cambiarán. Así, pueden mandarle a priorizar otras tareas en el barrio, realizar operativos en otras partes, organizar otra comunidad o reemplazar el oficial de allí, o simplemente le asignan a una zona distinta. Esas decisiones pueden generar muchas incomodidades para la población, pero también causar la sensación que la policía de verdad está haciendo algo. De repente los habitantes se dan cuenta que su oficial está realizando labores en otros lados, pero también pueden observar que el oficial está cerrando expendios de alcohol, deteniendo a vendedores de drogas o previniendo asaltos en las paradas de buses.

Esa situación no solamente lleva el riesgo que el oficial se aleje de la comunidad, sino también lo aísla de las luchas políticas locales y le protege de la presión o manipulación que podrían ejercer algunos residentes al ejercer cierto nivel de supervisión sobre su actuar. Pero la falta de supervisión local debe ser compensada por un control interno institucional -basada en efectivos códigos profesionales e instancias de supervisión interna- y un control civil externo sobre el actuar de la institución. La institución policial no puede permitir que los oficiales no hagan bien su trabajo y menos que maltraten a los habitantes (control interno); y una sociedad democrática no debe permitir que el actuar de la institución no esté fiscalizada externamente de manera eficiente y efectiva (Mendes, 1999).

La imagen institucional en juego

Los CPSD y las MSC han permitido enfrentar de manera diferente la delincuencia, violencia e inseguridad local, pero también han servido para mejorar la imagen de la policía a los ojos de la población. Las autoridades en Honduras y Nicaragua han reconocido la importancia del acercamiento para mejorar la imagen de la policía. En los últimos años en El Salvador, las autoridades han seguido implementando políticas predominantemente represivas que ya fueron comprobadas como ineficientes, dañando en el camino aún más la credibilidad y reputación de la policía. En vez de establecer una imagen de una policía preocupada por la situación de inseguridad local, quedó la idea de una policía que no

sabe cómo mejorar la seguridad y que necesita el acompañamiento del ejército para operar en las zonas más delictivas.

Mejorar la imagen de las instituciones policiales es un objetivo legítimo e importante en sí mismo. A ninguna sociedad le conviene tener una policía desprestigiada. El acercamiento a las comunidades puede ser un camino importante para mejorar la imagen de la policía, y la PNH y PNN afirman abiertamente que es parte de sus objetivos. Las experiencias de relaciones distintas con la policía generan, para los habitantes, nuevas expectativas de seguridad y pueden influenciar profundamente la imagen de la policía.

Reconocer esos objetivos también implica admitir el riesgo que los programas de acercamiento sean utilizados como herramienta de relaciones públicas, sin que en la realidad sean llevados a la práctica como fue prometido públicamente o tengan los resultados esperados. Evaluaciones serias de los programas de policía comunitaria en la región y un acompañamiento crítico, son importantes para ayudar a una mejor ejecución de esos programas, generar momentos de retroalimentación y facilitar los ajustes necesarios. No cumplir las promesas y expectativas de la gente - de más cercanía, mejor relación, mayor efectividad, más respeto a los derechos y, sobre todo, más seguridad- dañaría aún más la imagen de la policía.

6.6 Recomendaciones

Una policía cercana a las comunidades con problemas de inseguridad es necesaria por varias razones: para conocer la situación, la gente y las cosas que pasan, pero también para mostrar que la policía -y el estado que representa- está interesada en la situación local. Además, la presencia en el lugar es importante para obtener información o inteligencia policial que le permita un eficaz desempeño policial. Todas son buenas razones para un acercamiento serio de la policía a la gente. Pero los estudios de casos y las reflexiones anteriores muestran que el acercamiento no es un atajo barato, ni fácil, para la seguridad local. Basándose en ellos, se pueden adelantar algunas recomendaciones.

Se necesita más que solo presencia

El acercamiento exitoso no se puede lograr sin que los oficiales tengan tiempo para estar en la zona, establecer relaciones, convencer a los habitantes del compromiso de la policía y dar seguimiento a los contactos y el apoyo ofrecido; además, necesitan recursos para que su presencia haga una diferencia en la vida cotidiana de los habitantes. Las instituciones policiales deben invertir en personal, tiempo y recursos para el proceso de acercamiento a las comunidades, si quieren tener éxito en su trabajo de brindar seguridad, prevenir delitos y desórdenes, y esclarecer los delitos cometidos. Solo hacer promesas y usar palabras bonitas, sin la capacidad de cumplirlas, no es suficiente. No proporcionar los recursos necesarios hace que el proceso no vaya más allá de la fase inicial de conocer a la gente, establecer algunos contactos y resolver temporalmente algunos problemas de seguridad.

La importancia del seguimiento

Durante la primera etapa del acercamiento es el momento en el que más residentes se animan. Un grupo de personas se compromete y realiza acciones beneficiosas para la comunidad. Todo esto tiene un impacto favorable en la seguridad local. A pesar que esto suele ser el momento en que les asignan otras prioridades a los oficiales, es el momento preciso de profundizar el trabajo y dar seguimiento a lo logrado. La falta de atención por parte de la policía en esta segunda etapa, puede causar que los comités o mesas de seguridad se desmoralicen y dejen de funcionar y los participantes se sientan abandonados o se retiren frustrados o amargados. Sin inversiones locales a más largo plazo, es muy probable que los primeros logros resulten efímeros. La inseguridad regresa a los niveles iniciales, porque las personas que delinquen se dan cuenta que ni la policía ni los comités están presentes.

Inicialmente, los habitantes pueden sentirse contentos con la atención policial; pero después se sentirán abandonados o, incluso, engañados por la policía. A mediano plazo, eso puede causar que la imagen de la policía empeore otra vez, porque la gente empezó a confiar de nuevo en la policía para después darse cuenta que no cumple sus promesas.

No relegar la profesionalización de la institución policial a un segundo lugar

La incesante profesionalización de las instituciones policiales en la región centroamericana constituye una base imprescindible para cualquier forma de acercamiento a los barrios con problemas de inseguridad. Sin instituciones altamente profesionalizadas no es sensato implementar programas amplios de policía comunitaria, por el riesgo de que los oficiales involucrados no sean capaces de asumir las responsabilidades y la discrecionalidad policial. La profesionalización institucional debe ser una alta prioridad.

La policía comunitaria no es una solución mágica

La policía comunitaria no es una solución adecuada para todas las situaciones de inseguridad. Comunidades con problemas graves, donde los residentes corren riesgo cuando colaboran con la policía, o que cuentan con poca historia de organización local, son lugares donde implementar la policía comunitaria es menos favorable. Donde la presencia de pandillas callejeras o el tráfico de drogas son fuertes, la policía comunitaria puede hacer relativamente poco. Para esas situaciones, una orientación a los problemas que muchas veces trascienden un barrio, es más acertado que la orientación a la comunidad. Se necesita analizar profundamente esos problemas, sus diferentes manifestaciones, sus causas, las relaciones con otros fenómenos sociales, etc.; y con base en ese análisis se deben diseñar e implementar soluciones.

De preferencia un modelo propio

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el acercamiento puede tener diferentes modalidades: policías responsables de un sector policial que colaboran con comités barriales de prevención, oficiales de un departamento especializado que organizan y dan seguimiento a mesas de seguridad, y sistemas permanentes de patrullajes policiales dirigidos a las comunidades. Es importante que la policía implemente un modelo en el que crea, preferiblemente desarrollado por la misma policía con la participación de las instituciones nacionales responsables del tema de

seguridad (Murphy, 2007: 259). No solo porque ellos son los que conocen mejor la situación particular de inseguridad de cada país, sino porque también tienen que implementarlo a diario y darle seguimiento. Sin un fundamento fuerte en el pensamiento institucional, la estructura organizacional y las prácticas establecidas de la policía, el proyecto de acercamiento se vuelve una realidad aparte. En tal situación, es probable que la implementación del proyecto termine cuando, por ejemplo, la cooperación internacional concluya su apoyo técnico y financiero. Es relativamente fácil cerrar una oficina o departamento especializado cuando esté aislado de la estructura organizacional y seguir con el estilo de trabajo de siempre.

Coordinación interinstitucional

Cualquier iniciativa de acercamiento serio de la policía a las comunidades debe ir acompañado por esfuerzos de coordinación interinstitucional. Los problemas detrás de la inseguridad son diversos y van más allá de lo que la policía sola puede solucionar. La sensación de inseguridad no solamente proviene de la presencia de delincuentes, también está vinculada con la falta de alumbrado público, predios baldíos cubiertos de maleza, vehículos mal estacionados, ausencia de recolección de basura y falta de otros servicios básicos, etc. Para alcanzar un cierto nivel de éxito en los esfuerzos de la prevención social del delito, se necesita el apoyo de otras entidades estatales, la empresa privada, otras organizaciones y ONG que también están interesadas en más seguridad local.

Formación para el personal

Independientemente de las modalidades específicas de las iniciativas de acercamiento, el personal de la policía debe recibir una mejor formación sobre la importancia de las relaciones con las comunidades para el trabajo policial, sobre cómo realizar el trabajo en los barrios, cómo relacionarse con los habitantes y construir lazos de confianza, cómo recibir denuncias y tratar a las víctimas de varios tipos de delitos, etc. Cada institución policial en la región centroamericana debe priorizar el conocimiento sobre los temas vinculados a la seguridad local y las relaciones con los habitantes,

y desarrollar la capacidad institucional de dar esos cursos y capacitaciones a su propio personal.

Límites a la participación

Es un mito que todos los habitantes están dispuestos a participar en las iniciativas locales para mejorar la seguridad en su barrio (Grinc, 1994). Suele ser un grupo reducido el que participa y colabora; y ese conjunto no constituye ninguna forma de representatividad democrática de la comunidad (Crawford, 1997). Considerar que los líderes participan es engañoso. No necesariamente son 'líderes' los que se animan a participar, más bien los participantes son considerados como líderes por su participación.

Por su reducida representatividad, el papel de los comités y mesas de seguridad debe ser reducido. Aunque los participantes proporcionan información, denuncian y desarrollan proyectos de prevención social del delito, la policía no puede basar sus intervenciones sólo en su contribución y menos justificarlas de esa manera. La policía debe construir suficiente conocimiento independiente sobre lo que sucede en el territorio y basar en él sus operaciones e intervenciones, sin descuidar su compromiso y las promesas hechas a los residentes.

Ser realista

Las situaciones de inseguridad en Centroamérica son complicadas y difíciles de resolver en corto plazo. Aunque las condiciones en Nicaragua son relativamente mejores que en Honduras y El Salvador, tampoco se escapan de las tendencias que azotan la región: la pobreza y exclusión de grandes grupos sociales, el tráfico de drogas, las pandillas callejeras, entre muchas otras. La policía y los residentes organizados en comités o mesas solamente pueden desempeñar un papel reducido en aliviar todos los problemas relacionados con la inseguridad. Precisamente por la importancia de esas relaciones, no se debe prometer más de lo que razonablemente se puede cumplir con los programas de acercamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

- Aguilar, J. (2007). Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas. *Estudios Centroamericanos*, 708, 877-890.
- Aguilar Villamariona, J., Amaya Cobar, E. & Martínez Ventura, J. (2001). *Información y gestión policial en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: FESPAD.
- Amaya, E. A. (2006). Security Policies in El Salvador, 1992-2002. En J. Bailey & L. Dammert (Eds.), *Public Security and Police Reform in the Americas* (pp. 132-147). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Andino Mencía, T. (2005). El fracaso de la estrategia antimaras en Honduras. *Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad*, 22, 85-157.
- Barry, T. (1991). *Central America Inside Out. The Essential Guide to its Societies, Politics, and Economies*. New York: Grove Weidenfeld.
- Bautista Laura, F. J. (2006). *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua. Breves ensayos y un testimonio. Tercera edición*. Managua, Nicaragua: PAVSA.
- Bayley, D. (1992). The State of the Art in Community Policing: An International Perspective. En J. Vernon & S. McKillop (Eds.), *The Police and the Community. Proceedings of a Conference Held 23-25 October 1990. AIC Conference Proceedings*, 5. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Bayley, D. H. (2006). *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press.
- Bihler, M., Torres, O., & Alvarado, J. (2005). *Modernización institucional con equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua 1996-2005. Una historia que merece ser contada*. Managua, Nicaragua: Policía Nacional de Nicaragua, Instituto Nicaragüense de la Mujer, GTZ - Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo & Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brogden, M. (2005). "Horses for Courses" and "Thin Blue lines": Community Policing in Transnational Society. *Police Quarterly*, 8 (1), 64-98.

- Brogden, M. & Nijhar, P. (2005). *Community Policing. National and International Models and Approaches*. Cullompton, UK: Willan Publishing.
- Call, Ch. T. (2003). Democratisation, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador. *Journal of Latin America Studies*, 35, 827-862.
- Castellanos, J. & Salomón, L. (2002). *Honduras: reforma policial y seguridad ciudadana*. Tegucigalpa, Honduras: Foro Ciudadano.
- Cazan a pandillas juveniles en Honduras. (2003, 18 de agosto). *El Siglo de Torreón, Internacional*. Accedido: el 16 de junio 2009, vía <http://www.elsiglodetorreon.com.mx>
- Chevigny, P. (1995). *Edge of the Knife. Police Violence in the Americas*. New York: The New Press.
- Chevigny, P. (1999). Defining the Role of the Police in Latin America. En J. E. Méndez, G. O'Donnell, & P. S. Pinheiro (Eds.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America* (49-70). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Chinchilla Aguilar, C. F. (2008). *Guía de conocimiento, organización, capacitación y seguimiento de las mesas de ciudadanos y ciudadanas por la seguridad*. Tegucigalpa: Policía Nacional de Honduras & Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- Clarke, R. V. (2002). *Problem Oriented Policing. Case Studies*. Unpublished report to the U.S. Department of Justice. Washington: U.S. Department of Justice, National Criminal Justice Reference Service. Accedido: el 19 de julio 2010, vía <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/193801.pdf>
- Clegg, I., Hunt, R., & Whetton, J. (2000). *Policy Guidance on Support to Policing in Developing Societies*. Swansea, Wales: University of Wales, Centre for Independent Studies.
- Comisión de familiares de detenidos-desaparecidos de Honduras. (2005). *Situación de los derechos humanos en Honduras, Resumen 2004*. Accedido: el 21 de marzo 2007, vía http://www.cofadeh.org/html/documentos/situacion_derechos_humanos.2004.html

- Cordero Ardila, E., Gurdían Alfaro, H. & López Hurtado, C. E. (2006). *Alcanzando un sueño. Modelo de prevención social de la policía*. Managua, Nicaragua: Criptos.
- Costa, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Dirección General de Estadística y Censos. (2009). *VI Censo de población y V de vivienda 2007. Tomo IV Población: Volumen 1. Municipios características generales de la población*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Economía.
- División Comunidad Más Segura. (sf). *La estrategia de seguridad del gobierno de la república. A través de las mesas de ciudadanos y ciudadanas por la seguridad*. Tegucigalpa, Honduras: Subdirección Policía Comunitaria, Policía Nacional de Honduras. Folleto.
- El problema más grande que enfrentan los barrios es la falta de seguridad ciudadana. (sf). Entrevista a Claudia Paniagua Montealegre, Directora Ejecutiva de la Fundación Nicaragua Nuestra. *Páginas Verdes. El medio informativo de la sociedad civil*. Accedido: el 8 de mayo 2009, vía http://www.euram.com.ni/pverdes/Entrevista/claudia_paniagua_150.htm
- Ellison, G. (2007). *Fostering a Dependency Culture: The Commodification of Community Policing in a Global Marketplace*. En A. Goldsmith and J. Sheptycki (Eds.), *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-Building and Global Policing Reform* (pp.203-242). Oxford, Hart Publishing.
- Equipo de investigación del CEDOH. (2004). *Honduras: hacia una política integral de seguridad ciudadana*. Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras.
- Flores, F. (2004). *Discurso presidencial*. Accedido: el 23 de marzo de 2007, vía <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/07/24/nacional/nacio14.html>
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. (2004a). *Informe anual sobre justicia penal juvenil El Salvador 2003*. El Salvador, San Salvador: FESPAD Ediciones.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. (2004b). *Informe anual sobre justicia penal juvenil El Salvador 2004*. El Salvador, San Salvador: FESPAD Ediciones.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. (2004c). *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador. Julio 2002 - diciembre 2003*. El Salvador, San Salvador: FESPAD Ediciones.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. (2005). *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2004*. El Salvador, San Salvador: FESPAD Ediciones.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press.

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

Grinc, R. (1994). Angels in Marble. Problems in Stimulating Community Involvement in Community Policing. *Crime and Delinquency*, 40 (3), 437-468.

Gutiérrez Rivera, L. C. (2009). *Enclaves y territorios: estrategias territoriales del Estado y de las pandillas en Honduras*. Tesis doctoral no publicada, Freie Universität Berlin, Alemania. FUDISS_thesis_000000009708.

Hills, A. (2009). *Policing Post-Conflict Cities*. London: Zed Books.

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2007a). *Primer informe de gestión del sector defensa, seguridad pública y política exterior. Enero-abril 2007*. Managua, Nicaragua. Accedido: el 8 de septiembre 2009, vía www.iepppp.org

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2007b). *Tercer informe de gestión del sector defensa, seguridad pública y política exterior. Septiembre-Diciembre 2007*. Managua, Nicaragua. Accedido: el 8 de septiembre 2009, vía www.iepppp.org

Instituto Nacional de Estadística (sf). *XVI Censo de población y V de vivienda. Censo 2001*. Tegucigalpa, Honduras. Accedido: el 12 de abril 2010, vía <http://www.inehn.org/censo2001/indexcenso2001.html>

Instituto Nacional de Información de Desarrollo. (2008). *Managua en cifras*. Managua, Nicaragua: autor.

Maduro pone en marcha la "Operación Libertad". (2003, 19 de agosto). *La Prensa*, p. 41.

Martínez Ventura, J. (2003). El caso de El Salvador. En K. Ambos, J. L. Gómez Colomer, & R. Vogler (Eds.), *La policía en los estados de derecho latinoamericanos* (pp. 307-354). Freiburg, Alemania: Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional.

Martínez Ventura, J. (2005). *Límites democráticos al poder penal: reformas de la seguridad pública y la justicia penal*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones.

Mendes, E. P. (1999). Raising the Social Capital of Policing and Nations: How Can Professional Policing & Civilian Oversight Weaken the Circle of Violence? En E. P. Mendes, J. Zuckerberg, S. Lecorre, A. Gabriel & J. Clark (Eds.), *Democratic Policing and Accountability: Global Perspectives* (pp. 13-32). Aldershot-Brookfield, UK: Ashgate.

Méndez, J. E. (1999). Problems of Lawless Violence: Introduction. En J. E. Méndez, G. O'Donnell & P. S. Pinheiro (Eds.), *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America* (pp. 19-24). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Merrill, T. (Ed.). (1995). *Honduras: a Country Study*. Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress.

Muñoz, J. L. (sf). *Presentación Honduras*. Policía Nacional de Honduras, Dirección General de Policía Preventiva. Accedido: el 13 de febrero 2010, vía <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/preventiva.pdf>

Murphy, C. (2007). The Cart before the Horse: Community Oriented versus Professional Models of International Police Reform. En A. Goldsmith and J. Sheptycki (Eds.), *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-Building and Global Policing Reform* (pp.243-262). Oxford, Hart Publishing.

Murray, K. (1995). *Inside El Salvador*. Albuquerque, NM: Resource Center Press.

Naciones Unidas. (1991) *Informe de la misión de las Naciones Unidas sobre la creación de la Policía Nacional Civil*. San Salvador, octubre de 1991. (Informe de la Misión Rodés).

Neild, R. (2002). *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*. Washington: Washington Office on Latin America.

Norsworthy, K. & Barry T. (1994). *Inside Honduras. The Essential Guide to its Politics, Economy, Society and Environment*. Albuquerque, NM: Resource Centre Press.

Orozco, R. (2009). Policía Nacional: ¿una institucionalidad manoseada? *Mirador de Seguridad. Revista del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas*, febrero de 2009, 15-21. Managua, Nicaragua. Accedido: el 8 de septiembre 2009, vía www.iepppp.org

PNC anuncia caza de 309 líderes de clicas. (2003, 24 de octubre). *El Diario de Hoy*, Nacional, Sucesos, p. 16.

Policía Nacional Civil & Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2008). *Manual de policía comunitaria. Versión experimental*. San Salvador, El Salvador: Autores.

Policía Nacional de Nicaragua (1995). *Normas de organización interna de especialidad seguridad pública*. Managua, Nicaragua, el 25 noviembre 1995.

Policía Nacional de Nicaragua. (2002a). *Política integral policía-comunidad y derechos humanos*. Managua, Nicaragua, febrero de 2002.

Policía Nacional de Nicaragua. (2002b). *Implementación de la política integral policía-comunidad y derechos humanos*. Managua, Nicaragua, febrero de 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios de la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Washington: Autor.

Rocha, J. L. (2006). Mareros y pandilleros. ¿Nuevos insurgentes, criminales? *Revista Envío*, 293: 39-51.

Rodas Gamero, J. A. (2007). Presentación. *Secretaría de estado en el despacho de seguridad*. Secretaría de Seguridad, diciembre de 2007.

Salomón, L. (1993a). *La violencia en Honduras_1980-1993*. Honduras: Centro de Documentación de Honduras & Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos.

- Salomón, L. (1993b). *Policías y militares en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras.
- Salomón, L. (1999). *Las relaciones civiles - militares en Honduras. Balances y perspectivas*. Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras y Asociación Sueca para el Desarrollo Internacional.
- Sampson, R. J. (2006). How Does Community Context Matter? Social Mechanisms and the Explanation of Crime Rates. En P-O. H. Wilkström & R. J. Sampson (Eds.), *The Explanation of Crime: Context, Mechanisms and Development* (pp.31-60). Cambridge: Cambridge University Press.
- Savenije, W. (2009). *Maras y barras. Violencia juvenil y pandillas en los barrios marginales de Centroamérica*. San Salvador: FLACSO - Programa El Salvador.
- Savenije, W., & Andrade - Eekhoff, K. (2003). *Conviviendo en la orilla. Exclusión social y violencia en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: FLACSO - Programa El Salvador.
- Schulz, D. E. & Sundloff Schulz, D. (1994). *The United States, Honduras, and the Crisis in Central America*. Boulder: Westview Press.
- Skogan, W. G. & Hartnett, S. M. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. New York: Oxford University Press.
- Stanley, W. (1993). *The Problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador*. Cambridge, MA: Hemisphere Initiatives, Inc.
- Subsecretaría de Policía Preventiva. (2000). *Exposición Comités de seguridad ciudadana y su legitimidad*. Presentado en el FONAC a solicitud del Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 18 de julio 2000. Accedido: el 12 de febrero 2010, vía: <http://pdba.georgetown.edu/Security/.../honduras/documentos/comites.pdf>
- Tilly, C. (1973). Do Communities Act? *Sociological Inquiry*, 43, 209-240.
- Trojanowicz, R. & Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing. How to Get Started. 2nd Edition*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Ungar, M. (2009). La Mano Dura. Current Dilemmas en Latin American Police Reform. En M. Bergman & L. Whitehead (Eds.), *Criminality, Public Security, and*

the Challenge to Democracy in Latin America (pp. 93-118). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

United Nations Human Settlements Programme. (2007). *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security*. London: Earthscan.

United States Agency for International Development & Policía Nacional Civil. (2009). *Diagnóstico organizacional de la Policía Nacional Civil*. San Salvador, El Salvador, junio de 2009: autor.

Wacquant, L. (2001). The Penalisation of Poverty and the Rise of Neo-Liberalism. *European Journal and Criminal Policy and Research*, 9, 401-412.

Washington Office on Latin America. (2009). *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America*. Washington: Autor.

Zapata López, R. I. & Cuarezma Terán, S. (2003). El caso de Nicaragua. En K. Ambos, J. L. Gómez Colomer, & R. Vogler (Eds.), *La policía en los estados de derecho latinoamericanos* (pp. 423-461). Freiburg, Alemania: Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional.

Ziegler, M. & Neild, R. (2002). *From Peace to Governance*. Washington: Washington Office on Latin America.

Impreso en los talleres de
Impresos Quijano, S. A. de C. V.
1ª Edición
700 ejemplares
Noviembre 2010

Wim Savenije (1964) se graduó de Filosofía y de Psicología en la Universidad de Utrecht. Entre los años 1996 y 2000 trabajó como docente en el departamento de Psicología Social y de Organización de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. Desde el año 2000 está vinculado como investigador a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en El Salvador, dedicándose a investigaciones sobre temas de juventud, exclusión social y violencia.

Publicó con Katharine Andrade-Eekhoff el libro *Conviviendo en la orilla: Exclusión social y Violencia en el Área Metropolitana de San Salvador* (FLACSO, 2003) y con María Antonieta Beltrán *Compitiendo en bravuras: violencia estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador* (FLACSO, 2005).

También escribió varios artículos sobre las pandillas callejeras transnacionales o "maras" en Centroamérica, publicados en *Foreign Affairs en Español* (2004), *Foro Internacional* (2007), en el libro *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin América* (Koonings & Kruijt, 2004), y el libro *Maras y Barras: Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica* (FLACSO, 2009), entre otros.

El estudio *Persiguiendo seguridad: Acercamiento de la policía a las comunidades con problemas de inseguridad en Centroamérica*, pretende contribuir al necesario ejercicio político y académico de pensar y discutir socialmente sobre el trabajo, el aporte y el rol de las policías centroamericanas en las iniciativas de prevención de la violencia y fortalecimiento de condiciones sociales para la seguridad.

En tal orden, el estudio se concentra en el análisis de los modelos o proyectos de Policía Comunitaria en Honduras, Nicaragua y El Salvador. Experiencias nacionales que, como sostiene el autor, no han sido objeto de una atención sistemática que permita conocer sus logros e impactos, extraer lecciones, y en algunos casos su desarrollo ha dependido más de convicciones de oficiales y ciudadanos aislados que honestamente creen en la prevención, pero cuyo compromiso no garantiza que los proyectos sean exitosos, que la situación de inseguridad mejore y que la relación policía-comunidad se renueve.

Los tres casos nacionales, objeto de la presente investigación son distintos entre sí tanto en sus características como en su desarrollo y en ello radica parte de la riqueza del análisis y reflexión que puede encontrarse en el contenido del documento. Tal situación, permite al autor la oportunidad de comparar prácticas específicas, aprendizajes concretos, lecciones generales basadas en políticas de acercamiento comunitario diferentes, e ideas distintas sobre la relación "ideal" entre la policía y la comunidad. Sobre esta base, el estudio también ofrece líneas de recomendación para avanzar sobre el necesario esfuerzo de prevención social del delito. En cualquier caso enfatiza, el autor, el estudio no pretende ser una evaluación de los modelos o iniciativas de Policía Comunitaria, sino más bien "identificar y comprender los principales retos que las situaciones locales de inseguridad, delincuencia y violencia representan para la policía, y definir e interpretar los aprendizajes de los esfuerzos por establecer y mantener relaciones cercanas entre la policía y los residentes de las comunidades o barrios en tres países de Centroamérica".



FLACSO
EL SALVADOR