



PREVENIR
Cambiando la cara de la violencia




Sistematización Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica



Reino de los Países Bajos





**Sistematización
Experiencias de Implementación de
Policía Comunitaria en cuatro países de
Centroamérica**

Publicado por:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Apdo. Postal 755
Bulevar Orden de Malta, Edificio GIZ,
Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán
La Libertad, El Salvador
T +503 2121 5100
F +503 2121 5101

Policía Nacional Civil de El Salvador
Policía Nacional Civil de Guatemala
Policía Nacional de Honduras
Policía Nacional de Nicaragua

Responsable de la Publicación:
Rubeena Esmail
Directora
Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR)

Coordinación:
Elisabeth Frey
Coordinadora de Componente
Estrategias Municipales de Prevención con Participación de Jóvenes
Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR)

Desarrollo conceptual:
Elisabeth Frey
Marion Bihler

Equipo de sistematización:
Capítulo regional: Marion Bihler
El Salvador: Floralba Ardila, Moira Cruz, Abel Tobar
Guatemala: Floralba Ardila,
con el apoyo de Carmen Rosa de León, Diana Sagastume
Honduras: Floralba Ardila
Nicaragua: Marion Bihler, Ligia Gutiérrez, Miriam Díaz,
con el apoyo de Raúl Fajardo, Manuel Gurdíán

Diseño y diagramación:
Luis Cabrera

San Salvador, 2014

En el documento, la mención de personas o cargos funcionales implica siempre por igual a mujeres y hombres, para facilitar la lectura se omite la diferenciación de sexo.

ÍNDICE

Presentación	
Prefacio	1
1. Introducción	4
2. Enfoque metodológico de la sistematización	6
3. Experiencias de Policía Comunitaria en Centroamérica	9
3.1. Contexto histórico	9
3.2. Situación de seguridad en Centroamérica	10
A. Estadísticas de seguridad pública	10
B. Percepción de seguridad	12
3.3. Concepto de Policía Comunitaria	13
A. Policía Comunitaria y los conceptos de seguridad	13
B. Policía Comunitaria y los enfoques de prevención de la violencia	14
C. Características del enfoque de Policía Comunitaria	16
3.4. Resumen de las experiencias de Policía Comunitaria de los cuatro países	18
3.5. Aprendizajes desde las experiencias sistematizadas	30
A. Policía Comunitaria como nuevo enfoque del rol de la policía	30
B. Integralidad de los enfoques	32
C. Procesos actuales de introducción de Policía Comunitaria	32
D. Organización interna	33
E. Policía Comunitaria en términos operativos	33
F. Factores críticos para la sostenibilidad	34
G. El rol de la formación	35
H. Cambios en la actuación policial y su impacto	35
3.6. Resumen	36
4. Experiencias de Policía Comunitaria en El Salvador	37
4.1. Modelo de Policía Comunitaria	37
A. Antecedentes históricos	37
B. Modelo actual de Policía Comunitaria	40
C. Bases legales e institucionales	49
4.2. Selección de las experiencias	55
A. Justificación de la selección de las experiencias	55
B. Caracterización de los municipios de intervención	56
C. Fichas descriptivas de las experiencias	58
4.3. Recuperación de las experiencias locales	59
A. Organización de la intervención	59
B. Creación de confianza con la comunidad	60
C. Articulación con otros actores	63
D. Análisis financiero	66
E. Monitoreo y evaluación	67

4.4.	Análisis y reflexión	69
A.	Cambios observados	69
B.	Retos a superar	71
C.	Sostenibilidad y replicabilidad	72
4.5.	Lecciones Aprendidas	73
4.6.	Conclusiones	74
5.	Experiencias de Policía Comunitaria en Guatemala	76
5.1.	Modelo de Policía Comunitaria	76
A.	Antecedentes históricos	76
B.	Modelo actual de Policía Comunitaria	79
C.	Bases legales e institucionales	83
5.2.	Selección de las experiencias	91
A.	Justificación de la selección de las experiencias	91
B.	Caracterización de los municipios de intervención	91
C.	Fichas descriptivas de las experiencias	92
5.3.	Recuperación de las experiencias locales	92
A.	Organización de la intervención	92
B.	Creación de confianza con la comunidad	95
C.	Articulación con otros actores	99
D.	Análisis financiero	100
E.	Monitoreo y evaluación	101
5.4.	Análisis y reflexión	101
A.	Cambios observados	101
B.	Retos a superar	101
C.	Sostenibilidad y replicabilidad	102
5.5.	Lecciones aprendidas	104
5.6.	Conclusiones	105
6.	Experiencias de Policía Comunitaria en Honduras	107
6.1.	Modelo de Policía Comunitaria	107
A.	Antecedentes históricos	107
B.	Modelo actual de Policía Comunitaria	108
C.	Bases legales e institucionales	116
6.2.	Selección de las experiencias	120
A.	Justificación de la selección de las experiencias	120
B.	Caracterización de los municipios de intervención	121
C.	Ficha descriptiva de las experiencias	122
6.3.	Recuperación de las experiencias locales	122
A.	Organización de la intervención	122
B.	Creación de confianza con la comunidad	125
C.	Articulación con otros actores	127
D.	Análisis financiero	128
E.	Monitoreo y evaluación	128
6.4.	Análisis y reflexión	132
A.	Cambios observados	132
B.	Retos a superar	137
C.	Sostenibilidad y replicabilidad	138
6.5.	Lecciones aprendidas	139
6.6.	Conclusiones	140

7.	Experiencias de Policía Comunitaria en Nicaragua	142
7.1.	Modelo de Policía Comunitaria	142
A.	Antecedentes históricos	142
B.	Modelo actual de Policía Comunitaria	149
C.	Bases legales e institucionales	158
7.2.	Selección de experiencias	162
A.	Justificación de la selección de las experiencias	162
B.	Caracterización de los territorios de intervención	163
C.	Fichas descriptivas de las experiencias	164
7.3.	Recuperación de las experiencias locales	165
A.	Organización de la intervención	165
B.	Creación de confianza con la comunidad	169
C.	Articulación con otros actores	170
D.	Actividades operativas	171
E.	Análisis financiero	171
F.	Monitoreo y evaluación	172
7.4.	Análisis y reflexiones	175
A.	Cambios observados	175
B.	Retos a superar	175
C.	Sostenibilidad y replicabilidad	176
7.5.	Lecciones Aprendidas	178
7.6.	Conclusiones	179
	Abreviaciones	181
	Bibliografía	184
	Reconocimientos	195

TABLAS

1: Niveles de análisis de la Sistematización	6
2: Número de casos de violencia doméstica/intrafamiliar, violaciones y feminicidios en 4 países	12
3: Número de policías, distribución territorial y salarios de agentes	12
4: Aspectos relevantes del enfoque de Policía Comunitaria	16
5: Comparación entre los enfoques de policía convencional y Policía Comunitaria	18
6: Modelo de Policía Comunitaria introducido en El Salvador	19
7: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en El Salvador	21
8: Modelo de Policía Comunitaria introducido en Guatemala	22
9: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en Guatemala	24
10: Modelo de Policía Comunitaria introducido en Honduras	25
11: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en Honduras	27
12: Modelo de Policía Comunitaria introducido en Nicaragua	27
13: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en Nicaragua	30
14: Distribución geográfica de delegaciones en El Salvador	53
15: Actores clave en las experiencias locales de El Salvador	66
16: Estadísticas de actividades comunitarias en Ciudad Delgado	68
17: Estadísticas de actividades comunitarias en Nahuizalco	68
18: Plan Estratégico enfocado a la prevención del delito de la CNRP de Guatemala	84
19: Distribución territorial de comisarías en Guatemala	88
20: Fuentes de financiación para la gestión de Policía Comunitaria en Antigua y Panajachel	100
21: Distribución de EPC en Honduras	124
22: Brechas a superar identificadas por las comunidades de las experiencias sistematizadas en Honduras	134
23: Categorización de la violencia juvenil por la PNN (según Disposición 004/2004)	147
24: Planificación Institucional, modelo participativo ascendente	155
25: Roles y relaciones interinstitucionales en el territorio	161
26: Métodos de trabajo del MPCP	165
27: Fases del proceso de trabajo integral de la PNN en el territorio	166
28: Actividades de prevención en el territorio	168
29: Actividades realizadas dentro del Plan de Intervención del Barrio Jorge Dimitrov de Managua	172
30: Jerarquización de problemas de seguridad ciudadana en los años 2012 y 2013	173
31: Evolución de los delitos de mayor peligrosidad en el Barrio Jorge Dimitrov de Managua	174

GRÁFICOS

1:	Homicidios por cada 100,000 habitantes (2005-2012) en 4 países	10
2:	Percepción de delincuencia e inseguridad y victimización (% de la población encuestada) en 4 países	13
3:	Mapa de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en El Salvador	48
4:	Organigrama institucional de la PNC de El Salvador (desde 9/2013)	52
5:	Organigrama de una delegación policial en El Salvador	54
6:	Estadísticas de homicidios en los tres municipios sistematizados en El Salvador	71
7:	Reforma Policial en Guatemala: Prevención del Delito: Metas estratégicas	79
8:	Organigrama del Ministerio de Gobernación de Guatemala	86
9:	Organigrama de la PNC de Guatemala	88
10:	Sistema de Consejos de Guatemala	90
11:	Visión gráfica de los propósitos del modelo y los resultados esperados de Policía Comunitaria en Honduras	113
12:	Organigrama de la Policía Nacional de Honduras	117
13:	Estructura organizativa de las UMEP/UDEP en Honduras	118
14:	Modelo organizacional de las UMEP en Honduras (caso UMEP 6)	118
15:	Estadísticas de visitas domiciliarias	129
16:	Estadísticas de actividades comunitarias	130
17:	Estadísticas de actividades desarrolladas (2009-2012)	130
18:	Actividades operativas	131
19:	Actividades operativas - Patrullajes	131
20:	Patrullajes por tipo	132
21:	Evaluación del trabajo de la EPC y las comunidades	134
22:	Estadísticas de incidencias delictivas en Flor del Campo	135
23:	Estadísticas de incidencias delictivas en Río Blanco	135
24:	Estadísticas de escándalos en la vía pública	136
25:	Estadísticas comparativas de incidencias en la UMEP-3	136
26:	Los 3 componentes del MPCP	150
27:	Etapas del Modelo Educativo del Centro Juventud de la PNN, 2011	157
28:	Sistema jerárquico y funcional de la PNN	159
29:	Organización en el territorio de la PNN	159
30:	Enfoques del MPCP de la PNN	170
31:	Categorización de las actividades operativas de la PNN	171
32:	Evolución de los delitos de mayor peligrosidad en el Barrio Jorge Dimitrov de Managua	173

PRESENTACIÓN

El Programa Regional “Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica” (PREVENIR), es un programa de cooperación técnica que tiene como objetivo fortalecer la articulación intersectorial de las organizaciones e instituciones que trabajan en la prevención de violencia a nivel municipal, para contribuir a disminuir la violencia que afecta a jóvenes.

PREVENIR se desarrolla en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), impulsada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como parte de los proyectos de prevención del Eje de Prevención Social de la Violencia de la ESCA. Es financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y cofinanciado por los Gobiernos de los Países Bajos y Australia. Se implementa a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Programa cuenta con tres componentes que pretenden en su conjunto fortalecer un enfoque integral y sistémico de prevención de la violencia juvenil: 1. Estrategias municipales de prevención con participación de jóvenes, 2. Fomento de empleabilidad de jóvenes en desventaja social como medida de prevención de la violencia, 3. Prevención de la violencia en la educación escolar y extraescolar.

Como parte del primer componente, el Programa PREVENIR apoya la implementación de Policía Comunitaria, siendo ésta un elemento clave de una estrategia de prevención en el ámbito local.

En Centroamérica se ha realizado una serie de proyectos para prevenir la violencia, con especial énfasis en la violencia juvenil, trabajando en diversos ámbitos: educativos, deportivos, culturales y políticos, entre otros, con resultados variados en términos de efectividad. Muy pocas experiencias, exitosas o no, se han documentado, menos aún, evaluado con el objetivo de compartir sus aprendizajes de una forma más amplia. De hecho, existe poco conocimiento sobre los factores que hacen exitosas a las medidas preventivas en Centroamérica y las razones por las cuales funcionan o no. Por eso, el Programa PREVENIR apoya la sistematización de experiencias y buenas prácticas y basa sus líneas de acción en prácticas que han dado buenos resultados para transformarse en insumos de aprendizajes.

Este documento presenta la sistematización de nueve experiencias de implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, convirtiéndose en un producto de conocimiento a partir de la recuperación del proceso y las vivencias, relatadas por los actores involucrados, haciendo posible determinar los cambios reales que pueden aportar insumos al trabajo, desde lo local hacia el nivel regional. Además, sirve de material para la discusión conceptual y práctica sobre Policía Comunitaria, fortalece el intercambio entre los países centroamericanos y apoya el desarrollo de enfoques comunes en materia de seguridad y prevención.

El presente documento es el resultado de un amplio proceso que ha implicado la revisión de información histórica, levantamiento de datos, así como la relación directa con los actores vinculados a las experiencias, desarrollando visitas de campo, entrevistas, grupos focales y talleres. Ha sido una coproducción entre las policías de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, quienes manifestaron interés en el producto, facilitaron información, realizaron convocatorias y abrieron sus puertas a los equipos de sistematización, y el Programa GIZ-PREVENIR, que se encargó del desarrollo técnico del proceso. El equipo de sistematización se integró por personal de los cuerpos policiales de los cuatro países, personal de la GIZ y consultores. A todos quiero agradecer su apoyo y compromiso con este proyecto.

No dudo que la sistematización servirá de insumo para los Gobiernos centroamericanos, organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación, y todas las entidades que estén trabajando en prevención de la violencia en Centroamérica, a fin de que pueda contribuir a sus experiencias, políticas y programas, en beneficio de las y los centroamericanos.



Rubeena Esmail
Directora GIZ-PREVENIR

PREFACIO

La Policía Comunitaria surge con fuerza en Estados Unidos en los años ochenta y con distintas conceptualizaciones se difunde en el mundo (Wisler and Onwudiwe, 2009). En 1997, una encuesta realizada por la Fundación Policial (Police Foundation), pudo establecer que 85 por ciento de los cuerpos policiales de Estados Unidos proclamaban que implementaban el modelo de Policía Comunitaria, o se encontraban en proceso de hacerlo (Skogan, 2004). La literatura y la experiencia práctica indican que esos programas tenían los siguientes objetivos específicos: primero, el modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventivo enfocado en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones y prioridades; tercero, pone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas; y cuarto, se basa en la estrategia de lograr que la policía estudie las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas. Otro elemento central de este modelo que se cita a menudo, es el de promover la actuación policial destinada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión de las prioridades de la policía, y el reconocimiento de que la comunidad, defínase como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio (Rosenbaum, 1998, p.7).

En Estados Unidos y Europa el modelo se concibió como una herramienta útil para incrementar la confianza en la policía y para reducir el delito. Lawrence Sherman (1997) identificó cuatro hipótesis a probar. La primera sería que el involucramiento de la comunidad en actividades de vigilancia vecinal podría resultar en un menor número de delitos. Una segunda hipótesis consistiría en que el incremento de los contactos entre la policía y el público debería derivar en un mayor flujo de información útil para la policía. Una tercera hipótesis se refiere a que la intensificación de contactos con el público puede resultar en la difusión hacia éste de información respecto de hechos delictivos, acciones de autocuidado, que po-

drían resultar en la prevención de un mayor número de delitos. La cuarta hipótesis indica que la puesta en práctica del modelo debiera resultar en mayor confianza en la policía (Sherman, 1997).

En América Latina, los ejemplos de aplicación de la Policía Comunitaria se han multiplicado desde los años 90, aunque en muchos casos han tenido corta duración. Su impulso ha provenido de expertos civiles, de la cooperación internacional y de líderes policiales progresistas, que buscaban dar un giro a la actuación altamente reactiva y represiva de la policía. En muchos casos se trató de experiencias piloto y de corta duración. Allí donde el delito se incrementó fuertemente es frecuente que se terminara por privilegiar el incremento de las atribuciones policiales y de la severidad de las penas, por encima de las reformas democráticas a la policía. Otros programas carecieron de los recursos adecuados, o fueron pensados principalmente como medios para obtener apoyo material de los vecinos.

La sistematización de experiencias de Policía Comunitaria que presenta este volumen constituye una importante contribución al conocimiento respecto de la práctica de este modelo en contextos sociales caracterizados por significativos niveles de pobreza y de violencia. Honduras, Guatemala y El Salvador se encuentran entre los países con niveles más altos de delitos violentos en la región. El análisis comparado que se realiza, permite determinar a modo de hipótesis los factores que colaboran a una implantación más exitosa y que adapta al contexto nacional modelos surgidos en los Estados Unidos y países asiáticos y europeos. Asimismo, se describen las prácticas que realiza la Policía Comunitaria y las percepciones de policías y de actores locales respecto sus resultados y nudos críticos. También, se analizan los factores que podrían contribuir a la sustentabilidad del modelo en el tiempo. Por último, se comparan los procesos actuales con los balbuceos iniciales de la Policía Comunitaria en la región.

El presente libro no constituye propiamente una evaluación de impacto del modelo de Policía Comunitaria en los cuatro países, pero aporta suficientes

elementos para realizar un balance de los esfuerzos actuales y una previsión respecto del futuro de estas experiencias.

Para comenzar, puede afirmarse que después de cerca de quince años de iniciadas las primeras experiencias piloto en Guatemala, la idea de la Policía Comunitaria sigue presente o latente en América Central como consecuencia de la necesidad de complementar los métodos tradicionales con otros más efectivos ante poblaciones vulnerables. Esta reafirmación de la Policía Comunitaria ya no se realiza en una situación en la que sólo era posible encontrar modelos en ejecución en ejecución en los Estados Unidos y países asiáticos y europeos. Por el contrario, en América del Sur existen prácticas más variadas que las existentes previamente. En Chile y Colombia existen experiencias de patrullaje por cuadrantes que incorporan prácticas de acercamiento a la comunidad, con mayor énfasis en el caso colombiano. Y en Brasil se ha desarrollado la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora que combinan acciones de control policial con otras de acercamiento, en áreas peligrosas de Río de Janeiro.

Una segunda constatación es que el convencimiento respecto de la necesidad de articular métodos policiales preventivos con métodos reactivos prevalece en el cuerpo de los oficiales policiales y en el sector gubernamental, lo que no ocurría hace algunos años. A ello puede haber contribuido una mejor formación del cuerpo policial y la constatación que las intervenciones de tipo comunitario parecen entregar resultados significativos. Desde el punto de vista de darle sustento a esta experiencia, esta es sin duda una muy buena noticia.

En tercer lugar, los proyectos de Policía Comunitaria analizados demuestran avances en su elaboración con respecto de los primeros que se realizaron. En Nicaragua y El Salvador existe una clara ambición por cambiar el paradigma tradicional de la acción policial, lo que implica que la relación con la comunidad pasa a ser un eje transversal del accionar policial y que todos los policías reciben formación dirigida a resolver problemas con la comunidad. A su vez, esta creencia también se manifiesta en Honduras. Ello es crucial para evitar que la Policía Comunitaria se convierta en una pequeña unidad aislada en la policía,

que actúa en un horario privilegiado en relación con la policía operativa. El inicio del Plan de prevención por cuadrantes en Colombia, obedeció precisamente a esas críticas realizadas a la Policía Comunitaria.

Tanto en Nicaragua como en El Salvador existen manuales, procedimientos y normas que institucionalizan el proceso, aunque en El Salvador el proceso es más reciente. Adicionalmente, en ambos países existen esfuerzos para establecer sistemas de seguimiento y supervisión destinados a asegurar la calidad del servicio comunitario en marcha, lo que debiera resultar en mejorías del servicio brindado por las policías.

También es relevante la atención que se presta a los gobiernos locales en cada una de las experiencias, ya que en definitiva su colaboración es esencial para movilizar a la comunidad y para encontrar apoyo institucional civil en la realización de los proyectos planteados.

La situación de Honduras y de Guatemala es distinta, producto de que el programa de Policía Comunitaria en ambos casos ha tenido marchas y contramarchas y a que en ambos casos la policía enfrenta un proceso de reformas en el marco de una generalizada falta de confianza pública. Si bien el modelo comunitario puede cambiar la filosofía de la acción policial, su implantación es más favorable en aquellos cuerpos policiales que cuentan con mayores niveles de desarrollo profesional. En el caso guatemalteco el capítulo respectivo apunta a que en la experiencia de Antigua, por ejemplo, el accionar de despliegue operativo por sectores (Plan Cuadrante), parecía tener escasa coordinación con el programa llevado a cabo para mejorar relaciones con la comunidad.

El libro en su conjunto y el capítulo de informe regional en particular, enfatizan la importancia que tienen para el éxito de estos procesos algunos de los siguientes factores: liderazgo policial; planificación y diagnóstico conjunto con representantes de la comunidad, como ocurre en Nicaragua; una debida gestión de los recursos humanos, que permita estabilizar a los policías en sus sectores por un tiempo prudente; una formación policial intensa en la filosofía de Policía Comunitaria.

Existen algunos aspectos más críticos de las experiencias analizadas que llaman la atención: las actividades

que se llevan a cabo por parte de las policías en el caso de las experiencias seleccionadas en los cuatro países, parecen dirigirse principalmente hacia el restablecimiento de confianzas mutuas con el público y con los dirigentes sociales. Por supuesto que eso no es objetable, a menos que el proceso se convierta en un eterno esfuerzo de ese tipo, que carece de un pie práctico en los objetivos de reducción del delito y la violencia. La policía de Nicaragua parece ser nuevamente una excepción en ese plano, pero ello es probablemente el producto de contar con un fuerte liderazgo interno. Una consecuencia de este hecho parece ser una recurrencia a las mesas de trabajo con la comunidad sin que se conozcan sus resultados, a las charlas en colegios y a otras actividades que más parecen de extensión de la policía hacia el público, que de resolución de problemas de seguridad. Creemos que es útil que las instituciones policiales conozcan la literatura que evalúa el impacto de programas comunitarios, aunque no se trata de programas latinoamericanos.

Tal y como se sostiene en el capítulo comparativo regional, la medición del efecto que han tenido los programas comunitarios constituye una tarea difícil. Para medir ello se requeriría de un diseño muy robusto que permitiera distinguir el efecto que tiene la estrategia de Policía Comunitaria respecto del que es producto de otras acciones policiales de tipo tradicional, que naturalmente sigue desarrollando la policía: investigación de delitos, patrullaje disuasivo, acciones dirigidas en contra del crimen organizado. Eso sin embargo puede resolverse comparando áreas en que se ejecuta el modelo y aquellas donde persiste el accionar tradicional. La principal dificultad se encuentra en que son diversas las acciones que comprende la actuación policial en la estrategia de Policía Comunitaria y en la precisión respecto de la que efectivamente produce el efecto deseado. ¿Se trata de las visitas puerta a puerta de la policía? ¿Del patrullaje a pie? Para analizar el efecto de cada una de esas tácticas habría que analizarlas por separado, a fin de aislar la variable que efectivamente produjo el cambio esperado.

Creemos que este libro anticipa la necesidad de continuar realizando evaluaciones a futuro que permitan constatar avances y lecciones aprendidas. Además de los aspectos analizados en este libro, importa determinar si los problemas que detectaban los vecinos del lugar han disminuido al cabo de 12 o 14 meses; cual es la disposición que demuestran los policías para realizar el trabajo comunitario al cabo del tiempo; la medida en la que efectivamente se generalizan prácticas policiales innovadoras y el carácter de la colaboración entre unidades operativas policiales y el trabajo de vigilancia comunitaria. Ello permitirá aquilatar avances y construir evidencia sólida que informe las políticas públicas.

Hugo Frühling

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad de los años noventa, surgieron programas de Policía Comunitaria en los países de Centroamérica, dirigidos a dar una respuesta a los altos niveles de violencia que han estado azotando la región y al mejoramiento de la imagen y de la capacidad operativa de las instituciones policiales. Aunque existen varias definiciones de Policía Comunitaria, el factor común entre ellos es que todos toman en consideración la tarea de acercar la policía a la comunidad, con el objetivo principal de prevenir la violencia y no responder exclusivamente de manera reactiva.

Policía Comunitaria es una policía que está cerca del ciudadano, lo reconoce como contraparte y aliado para trabajar conjuntamente en beneficio de la seguridad de su vecindario. Los modelos de Policía Comunitaria son diferentes en cada país centroamericano; nacieron en diferentes contextos y han evolucionado con diferentes ritmos. Sin embargo un denominador común entre ellos, es el involucramiento del policía en la vida cotidiana de los barrios y vecindarios, modificando de esa manera su rol convencional represivo, por uno preventivo y proactivo.

Los cuerpos policiales fueron desarrollando sus propios enfoques de acercamiento a las comunidades, algunos a través del conocimiento de otros modelos de trabajo policial que se estaban impulsando en otros países, bajo la denominación de Policía Comunitaria.

Este nuevo modelo o filosofía de gestión policial está presente en una importante cantidad municipios y comunidades de Centroamérica y cada uno de ellos podría brindar aprendizajes particulares. El presente documento expone nueve experiencias de implementación de Policía Comunitaria en cuatro países: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Con el objetivo de documentar la aplicación de los modelos de Policía Comunitaria y el uso de sus respectivas herramientas, se sistematizaron las experiencias de tres municipios en El Salvador (Ciudad Delgado, Nahuizalco y Panchimalco) y dos municipios en Guatemala (Antigua Guatemala y Panajachel), Honduras (San Pedro Sula y Tegucigalpa) y Nicaragua (León y Managua). En algunos de estos casos se do-

cumentó la implementación de Policía Comunitaria en todo el municipio y en otros la sistematización se concentró en una comunidad específica.

Objetivos de la sistematización:

- Documentar de manera sistemática la implementación de los modelos de Policía Comunitaria en municipios seleccionados como piloto o como “buenas prácticas”.
- Reconstruir a lo largo de las etapas de implementación y en el marco de su enfoque, las relaciones que han existido entre la Policía Comunitaria y otros actores clave del municipio para la prevención de la violencia, como comités municipales de prevención de la violencia, departamentos de prevención de las alcaldías, otras instancias presentes en los territorios y las propias comunidades de manera directa.
- Evidenciar las vinculaciones que han existido entre la Policía Comunitaria y otros proyectos sociales, tales como proyectos de fomento del empleo juvenil, promoción de jóvenes, programas de prevención en centros escolares y otros actores que impulsan programas o proyectos específicos de prevención y de trabajo con las comunidades.
- Documentar las herramientas o metodologías de los modelos de Policía Comunitaria que han sido aplicadas en los diferentes territorios y su contexto de implementación.
- Analizar los cambios que se han generado en los territorios por la implementación de Policía Comunitaria e investigar sobre su naturaleza, tanto en términos de percepciones, como de indicadores de avances según se hayan establecido.

La sistematización fue realizada por las instituciones policiales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con el apoyo del Programa Regional “Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica” (PREVENIR). El proceso de sistematización inició en mayo de 2013, con la definición conjunta de los métodos e instrumentos a usar. El proceso de sistematización,

incluyendo tanto la recolección de los datos como la elaboración de los informes, se realizó en distintos períodos en los cuatro países:

- El Salvador: Junio a septiembre de 2013
- Guatemala: Julio/agosto de 2013 y noviembre de 2013 a enero de 2014
- Honduras: Agosto a diciembre de 2013
- Nicaragua: Junio/julio de 2013 y febrero/marzo de 2014

En este sentido, la información presentada en este documento hace referencia al estado de la implementación de Policía Comunitaria, en los respectivos períodos del levantamiento de la información.

El presente documento tiene dos partes clave: por un lado, se presentan los resultados del proceso de sistematización de las experiencias locales por país (capítulos 4 al 7), por otro lado, se analizan estos resultados desde la perspectiva regional (capítulo 3). El segundo capítulo resume el enfoque metodológico de la sistematización.

Los capítulos con los informes nacionales siguen, hasta donde ha sido posible, la misma estructura: al inicio se resumen los “modelos nacionales” de Policía Comunitaria, es decir las estrategias que existen a nivel nacional en los diferentes países para implementar un enfoque de acercamiento de la policía a las comunidades en los territorios (cap. 4.1, 5.1, 6.1, 7.1). Luego se exponen, en cada capítulo nacional, detalles sobre la selección de las experiencias locales (cap. 4.2, 5.2, 6.2, 7.2). En los subcapítulos terceros se presenta la información obtenida sobre la implementación del enfoque de Policía Comunitaria, bajo diferentes aspectos que tienen en común las experiencias sistematizadas, aun cuando sean con énfasis diferentes (cap. 4.3, 5.3, 6.3, 7.3). Los siguientes tres subcapítulos presentan el análisis de la información documentada, las lecciones aprendidas y las conclusiones (capítulos 4.4-6, 5.4-6, 6.4-6, 7.4-6).

El capítulo comparativo regional expone en primer lugar información sobre los antecedentes históricos de Policía Comunitaria (cap. 3.1) y la situación de seguridad en Centroamérica (cap. 3.2), ofreciendo información de trasfondo, esencial para entender la

evolución de los enfoques de Policía Comunitaria. Luego se detalla el desarrollo conceptual de Policía Comunitaria (cap. 3.3) y se resumen los resultados de la sistematización de las experiencias locales (cap. 3.4). El siguiente subcapítulo presenta los aprendizajes que se pueden generar desde las experiencias locales sistematizadas, convirtiéndose en la parte central del presente documento (cap. 3.5).

La sistematización en su conjunto brinda conocimientos sobre factores de éxito y lecciones aprendidas, desde la práctica y desde la visión de diversos actores, que pueden ser aprovechados en futuras intervenciones preventivas. Así mismo ofrece oportunidades para el intercambio de experiencias de los países de la región SICA, con modelos de Policía Comunitaria diferentes.

2. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA SISTEMATIZACIÓN

“Una sistematización es un proceso de reconstrucción y reflexión analítica sobre una experiencia vivida. Implica un proceso de investigación, análisis y documentación” (GTZ, n.d., p.2). En este sentido, no es solamente un proceso de documentación, sino un análisis más profundo, que pretende entender las dinámicas institucionales y sociales detrás de una experiencia práctica, identificar aprendizajes y ubicarlos en su propio contexto.

La sistematización de experiencias y de buenas prácticas es un instrumento de gestión del conocimiento, propiciando una revisión analítica de experiencias vividas, para comprender los procesos, conocer las metodologías aplicadas y otros instrumentos, como las vivencias de los actores involucrados. Las sistematizaciones se convierten en información de carácter estratégico para la reflexión y el análisis colectivo, para el intercambio, el aprendizaje y la efectividad en la gestión.

La sistematización de experiencias de modelos de Policía Comunitaria aplicados a nivel local, es un proceso realizado en cuatro países y nueve municipios y en su análisis incluye no solo la reflexión sobre cada experiencia de forma individual, sino la comparación entre ellas, tanto a nivel de país, como entre los cuatro países.

Tabla N° 1: Niveles de análisis de la Sistematización

<p>Perspectiva regional</p> <p>¿Cuáles son las coincidencias y diferencias entre los países en la implementación de Policía Comunitaria? ¿Qué se puede aprender de las experiencias de los diferentes países?</p>
<p>Perspectiva nacional</p> <p>¿Cuáles son los modelos nacionales de Policía Comunitaria? ¿Cómo está prevista su implementación en los territorios?</p>
<p>Perspectiva local</p> <p>¿Cómo funcionó la implementación de Policía Comunitaria en el territorio seleccionado? ¿Cuáles son sus características específicas?</p>

Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de propiciar estos niveles de análisis, se utilizó para el levantamiento de información, una metodología de base homogénea, con algunas variaciones según las particularidades y especificidades propias de cada experiencia. Posteriormente la información fue estructurada en informes nacionales de sistematización, bajo un mismo hilo conductor. Esto hizo necesario un proceso constante de revisión de los enfoques conceptuales, de las herramientas de recolección de datos y de las formas de presentación de la información.

El proceso se inició en El Salvador, cuando representantes de la Policía Nacional Civil (PNC) propusieron al Programa GIZ-PREVENIR que les acompañase en el proceso de sistematización de la implementación de su modelo de Policía Comunitaria, considerando que hay experiencias que merecen ser documentadas por su potencial para el fortalecimiento de capacidades, el intercambio de prácticas y la búsqueda de mejoras a lo largo del proceso, además de compartirse con actores de la sociedad civil y otras instancias, para que conozcan y comprendan mejor las bases, contextos, razones y motivos que los lleve a convertirse en actores que acompañen el proceso.

La idea fue acogida; se identificaron oportunidades para que el proyecto de sistematización pudiese enmarcarse, no sólo en El Salvador, sino que además, se pudieran sistematizar otras experiencias de la región centroamericana. De esa forma se planteó la propuesta a las instituciones policiales de Guatemala, Honduras y Nicaragua, para im-

pulsar proyectos de sistematización de sus modelos enfocados en lo local. Las instituciones policiales de los países recibieron con beneplácito la propuesta, que sin duda ofrecía importantes oportunidades para la reflexión, el intercambio e incluso, para impulsar proyectos de cooperación horizontal, compartiendo experiencias y fortaleciendo capacidades.

El proceso de sistematización inició en mayo del 2013 con un taller conceptual en el que participaron representantes de las instituciones policiales de los países involucrados, específicamente de los departamentos o las unidades encargadas de Policía Comunitaria. Este encuentro entre las policías y el equipo que iba a encargarse del trabajo técnico de la sistematización, permitió generar un primer entendimiento común entre los involucrados, sobre qué se entiende por sistematización, qué se debe sistematizar y de qué manera. Además se definieron en conjunto los objetivos de la sistematización y su alcance. Al mismo tiempo, las instituciones policiales seleccionaron las experiencias a sistematizar.

Desde el inicio del proceso se ha evidenciado que existen diferentes formas de entender y aplicar el enfoque de Policía Comunitaria en los países centroamericanos participantes en la sistematización. En algunos de ellos se habla de modelos de Policía Comunitaria, en otros es una filosofía y en algunos casos toda la actuación policial se basa en el acercamiento de la policía a las comunidades, convirtiendo a “Policía Comunitaria” en un eje transversal. Por ello las experiencias locales debieron ser vistas y estudiadas desde diferentes enfoques y para tales fines, la sistematización ha incluido un resumen de los “modelos” nacionales de Policía Comunitaria con sus antecedentes históricos, etapas de implementación y bases legales e institucionales, como punto de referencia para el análisis de las experiencias.

Por otra parte la sistematización se realizó en municipios y comunidades con diferentes realidades sociales, económicas y políticas, las cuales evidenciaron otro marco de análisis, que era necesario tomar en cuenta. Para tales propósitos se han caracterizado los municipios con sus indicadores sociales y económicos.

Basados en los acuerdos alcanzados en el taller conceptual, los equipos de sistematización realizaron en junio y julio de 2013, el levantamiento de información en El Salvador y Nicaragua. En julio y agosto del mismo año se hizo la recolección de información en Guatemala y a partir de agosto en Honduras.

A continuación se presentan los seis pasos realizados para llevar a cabo la sistematización:

Paso 1: Análisis de información secundaria

La información secundaria fue proporcionada por las instituciones policiales: políticas, leyes y estrategias; manuales, guías y planes de trabajo; sistematizaciones previas y literatura existente. La policía de cada país además brindó información preliminar sobre las experiencias seleccionadas para la sistematización, de tal forma que los sistematizadores pudieron obtener una primera idea de los enfoques y de los actores involucrados en las experiencias y establecer un listado de “fuentes” a consultar para la recolección de información primaria.

Paso 2: Recolección de información primaria

El levantamiento de la información primaria incluyó entrevistas semiestructuradas a autoridades de las instituciones policiales, instituciones del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales de los municipios seleccionados; así mismo, se desarrollaron grupos focales y talleres con actores locales (representantes de las comunidades, organizaciones no gubernamentales (ONG), funcionarios municipales y policías comunitarios). Para captar la perspectiva de los involucrados, sus opiniones y percepciones, se utilizaron métodos que propiciaron la participación y la expresión espontánea, como Metaplan o los instrumentos de Capacity WORKS¹.

Paso 3: Procesamiento de información

Posteriormente se ordenaron y estructuraron los resultados de las entrevistas y talleres, contrastándolos con los modelos nacionales de Policía Comunitaria,

¹ GIZ (2009), Capacity WORKS. El modelo de Gestión para el Desarrollo Sostenible que brinda herramientas para organizar y facilitar la implementación de proyectos que involucran a diversos actores. Contribuye a la gestión del conocimiento a fin de procesar y evaluar las experiencias acumuladas en proyectos y programas.

para comprender los procesos de implementación, que fueron discutidos entre sistematizadores y policías, dando como resultado las primeras conclusiones.

Paso 4: Profundización de la recolección de información

En dos de los cuatro países participantes de la sistematización, el proceso de validación requirió una segunda ronda de levantamiento de información, tanto primaria como secundaria. En El Salvador y Honduras se había concluido el proceso de sistematización en septiembre y diciembre de 2013 respectivamente, en Guatemala se profundizó la recolección de datos entre noviembre de 2013 a enero de 2014, y en febrero y marzo de 2014 se realizó en Nicaragua.

Paso 5: Redacción final de los informes de sistematización

Una vez concluido el levantamiento de información, los sistematizadores organizaron los resultados en informes por país, los cuales fueron presentados a las instituciones policiales, generando algunos ajustes para asegurar su flexibilidad dentro de una estructura estandarizada, que facilitara el análisis de los resultados entre países y desde una perspectiva regional. Por ello la estructura de los capítulos nacionales guarda una gran similitud entre países. Las versiones ajustadas de los informes nacionales fueron comentadas por las instituciones policiales, ajustadas y finalmente, validadas por ellas.

Paso 6: Análisis desde la perspectiva regional

El último paso del proceso de sistematización consistió en el análisis de las sistematizaciones de los países desde la perspectiva regional, para detectar coincidencias y diferencias entre los modelos nacionales y las prácticas que se usaron a nivel local en las experiencias sistematizadas. Este paso permitió la identificación de aprendizajes y conclusiones obtenidos de las nueve experiencias, que no deben generalizarse sin precaución, tanto por el número de experiencias analizadas, como por sus particulares contextos de implementación y sus propios entornos y antecedentes. No obstante constituyen insumos valiosos para el debate sobre Policía Comunitaria en la región SICA y otras regiones y alimentan la discusión en el ámbito académico desde la práctica.

3. EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN CENTROAMÉRICA

3.1. Contexto histórico

Todos los Estados democráticos tienen la obligación de garantizar la seguridad de la población y resguardar el orden bajo el marco del estado de derecho y los derechos humanos. La inseguridad es un tema que afecta fuertemente el desarrollo de los países. Además, si los ciudadanos desconfían en la capacidad de las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley y de garantizar su seguridad, los Estados corren el riesgo de perder la legitimidad y el apoyo de la ciudadanía, elemento esencial para la gobernabilidad democrática.

La policía es una de las principales instituciones responsables de velar por el cumplimiento de la ley y constituye un elemento central de las sociedades democráticas. En Centroamérica, los primeros esfuerzos de crear cuerpos policiales modernos, apolíticos y democráticos surgieron después de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que azotaron la región en la década de los ochenta y que cobraron la vida de más de 300,000 personas. Por los orígenes paramilitares de muchos de los antiguos cuerpos de seguridad y su papel como herramientas de control social, los procesos de democratización requerían una profunda reingeniería de las fuerzas de seguridad, y no sólo la adopción de algunas reformas (WOLA, 2009, p.1). Se tenía que establecer un nuevo fundamento legal para un cuerpo armado de naturaleza civil, con la misión de garantizar el orden público y con una doctrina policial orientada claramente al servicio de la comunidad.

Algunas de las nuevas instituciones policiales contaban con un mayor liderazgo, sistemas de controles internos y externos, mejoras en la capacidad investigativa y en el patrullaje policial. Nuevas doctrinas policiales fueron implementadas y se iniciaron ciertos procesos de acercamiento de la policía a la comunidad. Sectores de la sociedad civil, a su vez, comenzaron a participar en procesos de monitoreo del quehacer policial.

Mientras se desarrollaron los procesos de reforma a partir de la mitad de los años noventa, paralelamente se vio un deterioro de la situación de seguridad en el “Triángulo del Norte” de Centroamérica El Salvador, Guatemala y Honduras – ubicando la tasas de homicidios entre las más altas del mundo (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011, p.21).

Este aumento dramático de la delincuencia conlleva el peligro de erosionar la confianza en las instituciones públicas y desestabilizar las frágiles democracias de la región. Cansada de la criminalidad, muchas veces la población ha demandado respuestas más fuertes de sus respectivos gobiernos, que ponen en peligro los logros obtenidos en materia de derechos humanos y civiles. Al mismo tiempo, la ausencia de seguridad ha llevado a la ciudadanía a recurrir a otras opciones, desde la contratación de empresas privadas de seguridad, a la adquisición de armas y a la justicia por mano propia.

Sin embargo, en los últimos años se ha desarrollado una creciente conciencia sobre la necesidad de prevención, que también incluye a los cuerpos policiales de la región. En este contexto se han intensificado los esfuerzos de implementación de programas de Policía Comunitaria, para abordar los desafíos que enfrentan las instituciones encargadas del orden público, mejorar su legitimidad y efectividad operativa, en respuesta a los elevados índices de criminalidad. Aunque existan diversas definiciones y modelos del concepto de “Policía Comunitaria”, el denominador común es que esta modalidad se basa fundamentalmente en un acercamiento entre la policía y la comunidad, con la finalidad última de prevenir el delito, en vez de responder sólo en forma reactiva.

3.2. Situación de seguridad en Centroamérica

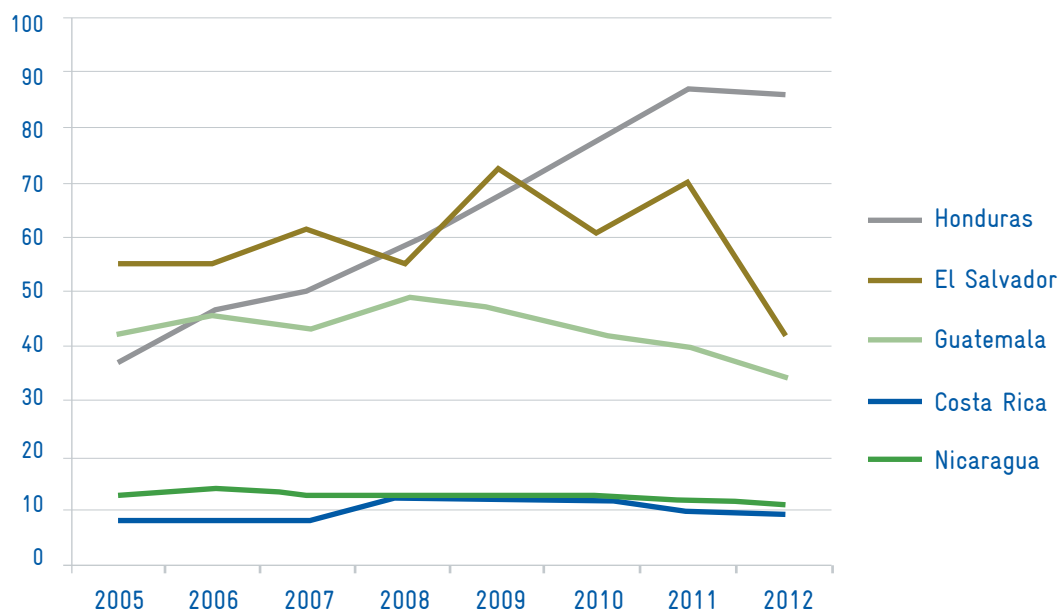
A. Estadísticas de seguridad pública

A continuación, se presentarán datos estadísticos para caracterizar la situación de seguridad en Centroamérica, con énfasis en los cuatro países en los que se realizó la sistematización. Los índices de violencia en Centroamérica son muy elevados, en particular en los países del llamado Triángulo Norte (Honduras, Guatemala, El Salvador), donde las tasas de homicidios reportan un nivel entre 40 y 70 (por cada 100,000 habitantes) en El Salvador, entre 70 y más de 80 en Honduras, y entre 35 y 40 en Guatemala (Donadio, 2013, p.10). Los países centroamericanos con los índices más bajos son Costa Rica y Nicaragua.

En Honduras en 2012, el 91% de víctimas de homicidios fueron hombres y el 9% mujeres. Sin embargo, la cuota de mujeres víctimas en algunos lugares ha llegado a triplicarse en los últimos años (ver por ejemplo los datos de El Salvador, Benavides y Echarrí Cánovas, 2013).

El siguiente gráfico presenta el desarrollo de las tasas de homicidios en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Gráfico N° 1: Homicidios por cada 100,000 habitantes (2005-2012) en 4 países



Fuente: Elaboración propia con base en Donadio (2013, p. 10).

El homicidio es el delito cuya incidencia se conoce con más exactitud (ver GIZ, 2014). Con respecto a los delitos contra el patrimonio, como robo, hurto, estafa y soborno, la información es poco confiable por falta de calidad de los sistemas estadísticos. Sin embargo, con base en las estadísticas disponibles se puede concluir, que los delitos contra el patrimonio y la vida son una parte importante de la inseguridad en Centroamérica. Según el índice de la seguridad pública, la inseguridad diaria se caracteriza por más de 50 robos, más de 10 lesiones y de 1 a 5 violaciones en cada uno de los cuatro países (Donadio, 2013, p.11).

Además, muchos delitos no se denuncian y esta “cifra oscura” llega a ser enorme para determinados tipos de ilícitos (por ejemplo: todo tipo de violencia sexual, violencia doméstica e intrafamiliar, los “pequeños” hurtos callejeros, el soborno, etc.).

Al respecto de la inseguridad, se observan además diferencias notables entre las regiones de un país. En Honduras por ejemplo, la tasa de homicidios por 100,000 habitantes en La Ceiba (181.5) y San Pedro Sula (166.4), se diferencia claramente de Yuscarán (30.2) y Nacaome (15.1). Lo mismo sucede en Nicaragua, donde la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) (23.6), se distingue por ejemplo de Masaya (4.22). En El Salvador, según datos del 2008, los 30 municipios más violentos tenían tasas de homicidios cinco veces más altas que los municipios menos violentos del país (PNUD El Salvador, 2013b).

Además de los homicidios, que son la más drástica forma de amenaza, otros crímenes también influyen en la situación de inseguridad. El informe del PNUD (2013b) los agrupa en los siguientes grupos:

- **Delito callejero:** Se refiere a hurtos y robos de pequeña cuantía que suelen ocurrir en lugares públicos y que involucran, en algunos casos, amenazas de violencia, golpes o lesiones contra las víctimas.
- **Violencia y delitos callejeros ejercidos en contra y por los jóvenes:** Los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia, y a su vez, son los responsables más comunes de la violencia intencional y de la comisión de delitos.
- **Violencia de género:** Son todas las formas de violencia contra una persona o un grupo de personas en razón de su género, que suelen expresarse de manera más intensa y predominante contra mujeres y niñas.
- **Delincuencia organizada:** Es toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo, cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios implica corrupción, coacción y en algunos casos, violencia.

Entre los factores que han provocado el aumento de la violencia en Centroamérica particularmente a partir del año 2005, se mencionan (World Bank, 2011, p.50; PNUD 2013a, p.15):

- El impacto del tráfico de drogas y del crimen organizado. Obviamente hay una relación entre el

cambio de ruta, que empezó a circular por los países centroamericanos a partir de la década de 2000.

- El crecimiento urbano acelerado y desordenado, así como los cambios en la estructura familiar y las limitaciones en el sistema escolar.
- Los facilitadores de delito tales como portar armas, consumir alcohol, etc.
- Falta de oportunidades de empleo, especialmente para jóvenes adultos.

La violencia afecta específicamente a ciertos segmentos de la población:

- Los **jóvenes hombres** conforman el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia; a su vez son los responsables más frecuentes de la violencia intencional y la comisión de delitos. Según datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador, los hombres entre 18 y 30 años son los más victimizados. En 2012 la tasa de homicidios para este grupo, superó los 80 por cada 100,000 habitantes, casi duplicando la tasa nacional (PNUD 2013b, p. 53). La proporción de jóvenes entre las víctimas de homicidio en los países del Triángulo Norte, es mucho más alta que en otras regiones del mundo (Soletterre, 2008).
- La tasa de homicidio de **mujeres** ha crecido en los últimos años. Aproximadamente una de cada 10 víctimas de homicidio es mujer. En Honduras en 2012, el 91% de víctimas de homicidios fueron hombres y el 9% mujeres. Sin embargo la cuota de mujeres víctimas, en algunos lugares se ha triplicado en los últimos años (ver Echarrí Cánovas, 2013). Por ejemplo en El Salvador, entre 2003 y 2012, 4,018 mujeres fueron asesinadas (según cifras de la PNC). Esto significa un promedio anual de 402 homicidios.

El flagelo de la violencia de género, se observa en el alto número de casos de violencia contra mujeres y niñas. La siguiente tabla presenta una aproximación a la situación de violencia doméstica/intrafamiliar, violación y feminicidios/homicidios de mujeres en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Cabe mencionar que por los altos niveles de sub-registros

de delitos de violencia doméstica/intrafamiliar y violaciones, es muy difícil comparar los niveles de violencia de género entre los países de la región. También se ha podido observar en todo el mundo que el número de casos reportados siempre aumenta cuando mejora el acceso a la información y a sistemas de apoyo para las víctimas (como por ejemplo en Nicaragua donde existen Comisarías de la Mujer y la Niñez), dado que también aumentan las denuncias (Bihler, 2011). A pesar de los retos que existen en la recopilación de datos, hay suficiente evidencia para poder concluir que esta forma de violencia continúa siendo una importante amenaza en la región.

Tabla N° 2: Número de casos de violencia doméstica/intrafamiliar, violaciones y feminicidios en 4 países

País	Violencia doméstica/ intrafamiliar	Violaciones	Feminicidios/ Homicidios de mujeres	Otros
El Salvador 2011	1,266 ²	326	628	
Guatemala 2011	5,131	2,259	22	5,015 ³
Honduras 2012	10,541	1,900	606	3,088 ⁴
Nicaragua 2012	10,375 ⁵	1,925	27	

Fuente: Elaboración propia con base en Donadio (2013) y datos de la Policía Nacional de Nicaragua (2013).

La siguiente tabla presenta algunos datos sobre las fuerzas policiales, tales como el número total de policías, la tasa de policías por cada 1,000 habitantes y por cada 100 km², su salario promedio y el producto interno bruto (PIB) per cápita (como uno de los indicadores sociales más significativos), información relevante para entender la situación en materia de seguridad en Centroamérica.

Tabla N° 3: Número de policías, distribución territorial y salarios de agentes

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total de policías	14,201	22,055	26,201	12,805	11,732
Tasa por cada 1,000 habitantes	3.0	3.5	1.7	1.5	1.9
Tasa por cada 100 km ²	27.8	104.8	24.1	11.4	9.0
Salario promedio de agentes	USD 481	USD 424	USD 509	USD 472	USD 120
PIB per cápita	10,180	5,255	4,568	3,430	3,674

Fuente: Elaboración propia con base en Donadio, 2013 (p.14) y PNUD (2009, Cuadro 6.9).

El Salvador tiene la tasa más alta de policías de los cinco países, por cada 1,000 habitantes, seguido por Nicaragua, Guatemala y Honduras. Otro dato interesante es el salario promedio de los agentes, donde los más altos son en Guatemala, Costa Rica, Honduras y el Salvador, mientras que en Nicaragua un agente solamente gana entre el 20 y el 25% del salario de sus colegas centroamericanos.

B. Percepción de seguridad

De acuerdo con los datos de una encuesta de opinión de 2011, la inseguridad resultó ser el problema principal de América Latina (Latinobarómetro, 2011). En todos los países del “Triángulo Norte” de Centroamérica, la po-

2 El Salvador: Informes judiciales sobre violencia intrafamiliar entre junio de 2012 y mayo de 2013.

3 Guatemala: Casos relacionados con la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer.

4 Honduras: Reportes médicos realizados sobre violencia intrafamiliar y violaciones en 2012.

5 Nicaragua: Reportes médicos realizados sobre violencia intrafamiliar en 2012.

blación encuestada mencionó el problema de inseguridad como el más importante, no así en Nicaragua, donde el tema de inseguridad no está visto como problema principal. En el año 2010, alrededor de un tercio de los encuestados y/o un familiar de ellos había sido víctima de un delito (ver siguiente gráfico).

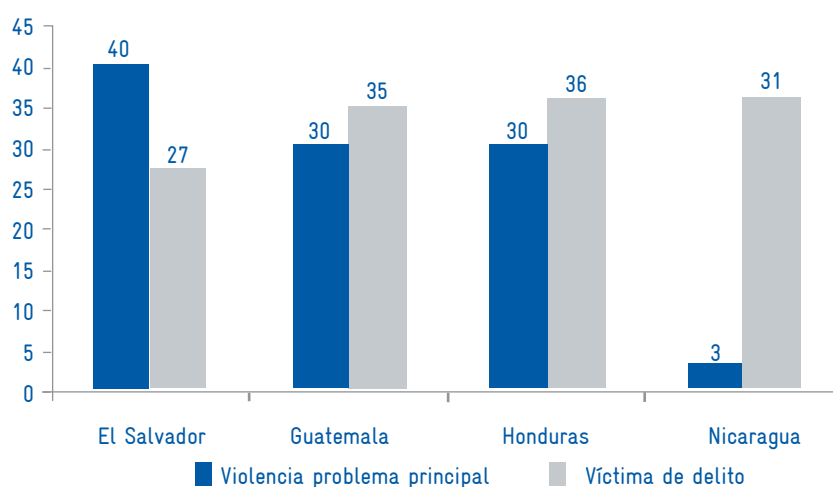
Aunque Nicaragua tenga casi las mismas tasas de victimización que los otros países de la región, las preocupaciones sobre el tema son menores. Probablemente esto tiene que ver con el hecho de que las tasas de delitos de mayor peligrosidad, son mucho menores que en el resto de los países (ver gráfico anterior).

Gráfico N° 2: Percepción de delincuencia e inseguridad y victimización (% de la población encuestada) en 4 países

Preguntas:

¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?

¿Ha sido Ud. o algún pariente, asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?



Fuente: Latinobarómetro (2011).

3.3. Concepto de Policía Comunitaria

A. Policía Comunitaria y los conceptos de seguridad

El contexto conceptual de Policía Comunitaria se enmarca en el desarrollo histórico de los conceptos de seguridad, desde los que se concentran en las acciones de los Estados para mantener el orden público, hasta los conceptos “modernos” de seguridad, donde las personas son el centro de atención, y donde son integradas actividades de prevención de la violencia de parte de las fuerzas de seguridad, como la policía.

Desde el concepto de seguridad pública, se entiende la seguridad como un servicio público y universal del Estado para garantizar la integridad física de los ciudadanos y sus bienes. El Estado es el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones del orden social a través de las fuerzas de seguridad y el poder judicial. En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994, p. 26) presenta en su Informe sobre el desarrollo humano un nuevo concepto de seguridad humana:

Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.

En tal sentido, la seguridad humana es un concepto integral de seguridad, que incluye la ausencia tanto de miedo

como de necesidad. Se concentra en el ser humano y reconoce la prevención temprana como medida clave para velar por la seguridad. Un año después, en el 1995, los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) firmaron el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que constituye el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática. Basándose en el concepto de seguridad humana, el Modelo define las bases para “[...] la consolidación de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” (SICA, 1995, Art. 11). En el 2011, se aprobó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), la cual establece el marco para las acciones conjuntas de los Estados centroamericanos en materia de seguridad.⁶ La ESCA se fundamenta en cuatro ejes, siendo uno de ellos el eje de prevención de la violencia.

En los últimos años se ha difundido, sobre todo en Latina América, el concepto de la seguridad ciudadana. En comparación con la diversidad de amenazas que incluye la seguridad humana, la seguridad ciudadana es un concepto mucho más acotado y “puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal, y más específicamente con amenazas como el delito y la violencia” (PNUD 2013, p.5).

La seguridad humana y los demás conceptos que se han derivado de ella, prevén una co-responsabilidad entre el Estado y la ciudadana en materia de seguridad, que depende en su funcionalidad y efectividad de una clara determinación de los límites de las acciones de cada uno, es decir, de la definición de hasta dónde y de qué manera la ciudadanía debería involucrarse en temas de seguridad. Además, la seguridad ciudadana incluye la prevención de la violencia como una medida para construir seguridad, que complementa las de represión y control del crimen. Por eso, el concepto de seguridad ciudadana abre el espacio para la participación de nuevos actores, algunos inclusive con roles nuevos. En este sentido, por un lado la seguridad ya no es exclusivamente responsabilidad de la policía y de los ministerios de seguridad, sino que requiere de la participación activa de otras instituciones estatales, tanto a nivel nacional como local. Por el otro lado, la policía misma ya no

es percibida únicamente como fuerza de represión del delito, sino que puede tomar un papel activo en la prevención del crimen. En este contexto, se introdujeron los elementos de Policía Comunitaria en la labor de la policía, agregando a su rol tradicional en materia de seguridad un papel preventivo. Aunque este proceso haya tenido sus altibajos y haya tenido que mantenerse en un contexto difícil, caracterizado por la demanda creciente de producir resultados inmediatos por medidas represivas, se logró mantener esta perspectiva en la agenda política de seguridad.

Las políticas, programas, estrategias y acciones de seguridad ciudadana deben partir de los derechos humanos y generar dinámicas de confianza entre los ciudadanos y de estos hacia el Estado, aumentando los niveles de credibilidad de las instituciones. Dado que la seguridad ciudadana implica atender las necesidades de los ciudadanos en relación con inseguridad y violencia, se requiere del trabajo coordinado, interinstitucional e intersectorial, de las instituciones que tienen competencias y funciones en materia de seguridad. Además es necesario el compromiso político y la inversión de recursos en los diferentes niveles (nacional, departamental y municipal).

B. Policía Comunitaria y los enfoques de prevención de la violencia

La coordinación interinstitucional e intersectorial y un enfoque multinivel, han sido reconocidos como fundamento clave y factor de éxito para la prevención de la violencia. La Policía Comunitaria y el rol preventivo que asume la policía, deben ser vistos ante este trasfondo y analizados conceptualmente, desde los enfoques de prevención del crimen y de la violencia.

En general, la prevención de la violencia parte de la idea de que existen medidas que pueden hacer que la violencia y sus causas no ocurran. Desde un enfoque criminológico, se diferencia entre dos tipos de prevención: social y situacional. La prevención social se enfoca en medidas que mejoran el bienestar del grupo objetivo, aumentando el acceso a activos sociales de empleo, educación o salud. La prevención situacional se refiere al diseño ambiental de espacios

⁶ Versión revisada de la aprobada en el 2007.

públicos y vivienda, de tal manera que en éstos sea menos probable que ocurran actos de violencia. Además puede incluir conductas personales preventivas, como medidas de auto-cuidado. Algunas definiciones incluyen en esta clasificación la prevención comunitaria, es decir la modificación de condiciones de vida en vecindarios que sufren privaciones y bajos niveles de cohesión social, con medidas que promueven participación y fortalecen el tejido social. Desde un enfoque de salud pública, se distinguen tres niveles de prevención: la prevención primaria, secundaria y terciaria, según el momento temporal de la intervención (antes, inmediatamente después o días después del acto violento) (OMS, 2002b, p.22-23). Sin embargo en muchas políticas y estrategias de prevención, se ha usado dicha clasificación bajo otro criterio: el grupo meta al cual va dirigida la intervención preventiva, es decir intervenciones generales, seleccionadas y dirigidas.

Haciendo énfasis en la articulación necesaria entre varios actores, mencionada anteriormente, una propuesta de definición es: la prevención de la violencia es el accionar planificado, coherente y sistémico en diferentes niveles del Estado y de la sociedad, para reducir y disminuir la violencia. Dada la variedad de los fenómenos de violencia y la alta complejidad de sus causas la prevención de la violencia incluye varios sectores e integra diferentes estrategias, que se ajustan a las respectivas situaciones específicas (GIZ, 2013, p.11). La implementación de este Enfoque Sistémico de Prevención de la Violencia no requiere solo la coordinación de actividades entre los actores involucrados, sino también una efectiva distribución de roles y responsabilidades (GIZ, 2011).

Los enfoques de prevención y sus tipologías sirven de aproximación para entender el rol de la policía en la prevención. La Policía Comunitaria se involucra sobre todo en actividades de prevención social y de prevención situacional, por ejemplo al detectar la falta de una infraestructura adecuada, aunque no disponga de los recursos para ejecutar obras. En particular toma medidas de prevención comunitaria, fortaleciendo las relaciones entre vecinos y su participación en asuntos que influyen en su comunidad. La Policía Comunitaria realiza actividades en todos los niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria), como son las actividades con la comunidad en

general o medidas enfocadas a jóvenes en desventaja social.

En este sentido, el denominador común entre los diferentes modelos de Policía Comunitaria que se implementan en los diferentes países centroamericanos, es su rol en la prevención social y comunitaria; su papel en actividades de prevención terciaria, como es la rehabilitación de jóvenes victimarios, es más específico y no se puede generalizar como parte de las acciones de prevención de la Policía Comunitaria. Cabe destacar, que la vinculación de la Policía Comunitaria con otros actores que trabajan en prevención de la violencia, y su coordinación con otras instituciones, es un punto crítico desde el punto de vista de prevención, dado que la articulación interinstitucional e intersectorial se considera unas de las bases para la efectiva prevención de la violencia.

Partiendo de una revisión de la implementación de diferentes experiencias de seguridad ciudadana, impulsadas a partir de 2000, varios estudios llegaron a las siguientes recomendaciones para hacer efectivo el impacto de los programas preventivos (Desmons & Ungar, 2013; Basombrio, 2013; Dammert, 2007; World Bank, 2011; Casas Zamora, 2012).

- Se requiere un abordaje distinto a la problemática de la violencia juvenil, estableciendo enfoques diferenciados de “la juventud” como etapa de transición de la niñez a la adultez. La violencia juvenil es violencia que se genera en los contextos de vida de las juventudes y que les afecta, ya sea como víctimas, victimarios y/o testigos. Los grupos de jóvenes surgen como colectividad social diferenciada, con particularidades en cada sociedad y contexto cultural determinado (Duar-te, 2000). El tratamiento específico que necesita darse al problema de la violencia juvenil, debe hacerse desde una visión que parta de las causas reales, y del comportamiento y desarrollo que presentan los jóvenes confrontados por una mayor cantidad de factores de riesgo. Ello implica que la respuesta debe incorporar elementos de prevención, atención y coerción, en la proporción que corresponda a cada situación específica. Un tema crucial es la prevención de los embarazos adolescentes. La probabilidad de que los hijos criados en esas condiciones – en hogares

mono-parentales, o con madres adolescentes o ambas – terminen entrando en conflicto con la ley, es mucho más alta que el promedio.

- Las condiciones y el entorno descrito anteriormente, generan un ambiente familiar generalmente difícil, donde el maltrato físico y humillante puede constituirse en un factor que dificulte la realización de programas de prevención. A nivel de la comunidad, se deben apoyar estrategias para concientizar y sensibilizar sobre los derechos de los niños y niñas, así como promover cambios en las normas sociales y culturales, la equidad de género y la no discriminación. Además, programas de prevención deben focalizarse específicamente en la violencia contra la mujer y la violencia doméstica/intrafamiliar.
- Se debe aumentar la presencia coordinada del Estado en áreas problemáticas. Las zonas más dificultades en términos de violencia, necesitan la presencia masiva y coordinada del Estado. Es clave la inversión social: la mejora de la infraestructura escolar y de atención, los centros de capacitación laboral, instalaciones deportivas, etc.

- El gobierno local debe asumir el liderazgo necesario para instalar la prevención, en el centro de la agenda pública de seguridad. Esto a su vez, supone avanzar en procesos de descentralización de la toma de decisiones, en una temática de características locales específicas, de la mano con mejores mecanismos de coordinación interinstitucional entre los diversos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

C. Características del enfoque de Policía Comunitaria

El enfoque de Policía Comunitaria toma sentido al plantear un cambio profundo en el pensamiento policial convencional, y va más allá de la gestión tradicional de la seguridad (autoritaria, aislada de la sociedad), buscando construir instituciones modernas (democráticas, eficientes y abiertas al control ciudadano). Este cambio se convierte en un camino para replantear la actuación y cultura policial (ver siguiente tabla).

Tabla N° 4: Aspectos relevantes del enfoque de Policía Comunitaria

<p>Directrices de Policía Comunitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevención organizada a partir del involucramiento más estrecho con la comunidad • Reorientación del patrullaje y de la actividad policial hacia acciones proactivas • Respuesta y responsabilidad hacia y ante la comunidad • Adecuación de la actuación policial en función de criterios de eficacia y profesionalismo <p>Cambios en la Gestión Policial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegación de responsabilidades de planeamiento y conducción táctica a nivel local • Evaluación interna y externa del desempeño policial • Modalidades de intervención policial con un enfoque proactivo más que reactivo • Ampliación del rol del policía como servidor público y gestor social • Establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación conjuntos • Inserción de la policía en las políticas locales de prevención social y situacional <p>Impacto esperado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de confianza en la policía • Mayor satisfacción ciudadana respecto del servicio policial • Mayor valoración del desempeño policial y de las autoridades locales • Aumento del registro de denuncias • Reducción del temor e inseguridad • Menor victimización • Mejoras en la percepción sobre diferentes aspectos de seguridad
--

Fuente: Elaboración propia con base en Tudela, 2007; Frühling, 2004, p.19-22.

La policía dispone generalmente de dos opciones para garantizar un nivel adecuado de seguridad local: (1) El control del delito que le exige mantener niveles importantes de acciones punitivas y (2) la prevención de la violencia para lo cual busca acercarse a las comunidades locales. Estas dos opciones, la de la actuación policial “convencional” por un lado y la policía comunitaria por el otro, son complementarias. Combinar estas dos opciones requiere cambios en la presencia policial, comunicación y conectividad con la población, un régimen disciplinario efectivo y una ética de trabajo policial.

Los modelos de Policía Comunitaria no buscan reemplazar sino enriquecer y fortalecer las acciones convencionales de la policía, operando en aquellos espacios que pueden presentar debilidades, tales como la relación policía-comunidad, comúnmente ausente debido a la desconfianza tradicionalmente existente de parte de la comunidad y por un modelo de actuación jerárquico y distante del ciudadano, por parte de la policía. De allí que los policías deban poseer, en principio, los mismos conocimientos, destrezas y habilidades del policía convencional, sumando a ello las competencias propias de las nuevas modalidades. En este sentido, los policías reciben programas de capacitación y entrenamiento especiales, para atender las nuevas tareas, tales como: comunicarse de manera regular con la comunidad, ayudar a víctimas, mediar y facilitar la resolución de conflictos, detectar y eventualmente operar y observar casos de violencia infantil o familiar, entre otros. Se debe tener muy presente que los nuevos modelos organizacionales ponen un fuerte acento en la profesionalización de los policías, a través de la capacitación permanente, a fin de que puedan acceder al desempeño de nuevas tareas y funciones e incluso de un cambio de actitud y de visión frente a la problemática social, de creciente complejidad.

Adelantar una reforma policial bajo condiciones de actividad criminal cada vez más intensa y violenta, tiende a ser bastante complejo. El reto está en mejorar la capacidad investigativa y de control del delito a través de un proceso de modernización y profesionalización de la policía. Esto requiere inversiones en recursos humanos, infraestructura y equipo por un lado, y por el otro, cambiar la cultura organizacional, como el comportamiento del policía “vigilante” del

orden público, hacia un “servidor” de seguridad ciudadana a nivel local.

Se puede lograr establecer un modelo “completo” de Policía Comunitaria solamente en situaciones donde la policía realmente pueda garantizar el orden público y donde exista confianza por parte de los ciudadanos. Cómo lograr esta situación “ideal” es todavía un proceso en construcción; se pueden observar procesos muy diversos en buscar aplicar las directrices de la Policía Comunitaria y de promover los cambios respectivos en la gestión policial. Esto finalmente es la razón por la cual no se encuentra “un” modelo de Policía Comunitaria, sino varios modelos según el contexto nacional y local.

En la siguiente tabla se presentan las diferencias entre los dos enfoques, el de policía convencional y el de Policía Comunitaria, con la idea de dar una orientación sobre las tendencias de cambio en la gestión policial, considerando la importancia del funcionamiento de la policía convencional, para que la Policía Comunitaria pueda tener un impacto relevante en mejorar la seguridad ciudadana. Si la policía no tiene la autoridad de mantener y proteger el orden público, será muy difícil introducir de manera sostenible una Policía Comunitaria que funcione en todo el territorio nacional. Por otro lado, donde no haya ninguna intención de articularse mejor con las comunidades, será difícil ofrecer servicios efectivos de seguridad para las comunidades. Por lo tanto hay una interdependencia entre la capacidad de control del y la prevención de violencia.

Tabla N° 5: Comparación entre los enfoques de policía convencional y Policía Comunitaria

	Policía convencional	Policía Comunitaria
Concepto filosófico	La policía es una institución civil que tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad ciudadana, la prevención y la persecución del delito.	El rol de la policía lleva a fortalecer la relación policía-comunidad, apoyando a las comunidades en su rol en la prevención social.
Institucionalización	Áreas operativas de la policía	Ampliación de mecanismos de articulación con otros actores
Actuación policial a nivel local	Autoridad "distante" <ul style="list-style-type: none"> • Acciones específicas • Control del delito 	Relación cercana <ul style="list-style-type: none"> • Orientación transversal • Compromiso de todos • Tratado diferencial de los grupos en riesgo
Enfoque	Fortalecer la capacidad técnica e investigativa	Fortalecer la cooperación con otros actores a nivel local
Ejes estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Respuesta rápida • Equipo sofisticado • Sistema de información centralizada 	Más discrecional: <ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información • Respuestas conjuntas • Colaboración
Organización	Área de operaciones separada del área de prevención	Prevención como eje transversal para todas las áreas de la policía
Formación	Específica para agentes que trabajan en la prevención	Integrada en la formación de policías
Integralidad	Focalizado en las operaciones	Integración en programas de prevención
Enfoque comunitario	"Por" la comunidad: La comunidad demanda servicios	"Con" la comunidad: La comunidad trabaja con la policía
Protección y prevención	Protección del espacio público y control del delito	Social y situacional controlando los factores de riesgo y disminuyendo la incidencia delictual
Rendición de cuentas	Régimen disciplinario interno	La policía rinde cuentas a la comunidad

Fuente: Elaboración propia con base en Montbrun (2007, p.5) y Argueta (2011, p.5).

3.4. Resumen de las experiencias de Policía Comunitaria de los cuatro países

Los modelos de Policía Comunitaria en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen su origen en la primera mitad de la década de los 90, bajo contextos históricos, políticos, sociales e institucionales propios de cada país; no obstante, también han existido algunas similitudes entre ellos, que parten de las problemáticas de inseguridad que viene enfrentando la región.

Para entender la introducción del enfoque de Policía Comunitaria en la actuación policial, es necesario analizar cambios estratégicos a nivel nacional, como también prácticas a nivel local. A continuación se resumirá la sistematización de los modelos nacionales de los cuatro países, como base para el análisis de las experiencias locales sistematizadas.

El enfoque de la Policía Comunitaria tiene repercusiones a nivel institucional y organizacional. En Nicaragua, los objetivos de su Modelo de Policía Comunitaria Proactiva (MPCP) son: (1) Modernizar el trabajo policial; (2) Crear y desarrollar un agente policial integral; (3) Fortalecer la cultura organizacional de la institución; (4) Mejorar la cobertura territorial y el acceso a los servicios policiales por parte de la comunidad; y (5) involucrar a la comunidad en la identificación y atención de los factores de riesgo, problemas y necesidades relacionados con el

rol social y las competencias de la policía. La transición hacia el nuevo modelo en El Salvador prevé una serie de cambios institucionales, desde la perspectiva estratégica organizacional, hasta la operacional en los territorios, y el cambio de actitud del policía, de una posición distante e independiente de las comunidades a otra de acercamiento, involucramiento y trabajo en equipo, acciones determinantes para el éxito. En Nicaragua, el enfoque de Policía Comunitaria es eje transversal. En los otros países existe la intención de establecer el enfoque de Policía Comunitaria como eje transversal.

Otro proceso importante a nivel nacional se refiere a la formación de policías. En Nicaragua y El Salvador el enfoque de Policía Comunitaria es parte importante de la formación en las academias de las policías. Las instituciones policiales de Honduras y Guatemala están empezando a elaborar un currículo de Policía Comunitaria para todos los policías, y no solamente para los que trabajan específicamente en la prevención.

Sin embargo, al lado de estas tendencias generales en la aplicación del enfoque de Policía Comunitaria, existen situaciones particulares en los cuatro países, como resultado de modalidades distintas en la aplicación. En El Salvador se está construyendo un enfoque de Policía Comunitaria basado en una revisión de experiencias en América Latina y de otros países, así como de los aprendizajes obtenidos de las experiencias locales. En Guatemala se da prioridad a mejorar la capacidad de la policía en responder a la demanda de más seguridad en el entorno local de la población, tomando como punto de referencia el modelo de Plan Cuadrante de Chile. En Nicaragua la implementación del Modelo de Policía Comunitaria Proactiva, representa un paso más en la consolidación del enfoque de Policía Comunitaria establecido desde al menos diez años. En Honduras se aplica el modelo japonés desarrollado en São Paulo, Brasil. Sin embargo, es importante señalar que todos estos modelos han pasado por un proceso de adaptación a la situación local.

Las siguientes tablas resumen los antecedentes y la situación actual de la implementación de Policía Comunitaria por cada país, según los criterios elaborados en la tabla anterior. Seguidamente se describen en forma más detallada las experiencias locales sistematizadas.

El Salvador

Tabla N° 6: Modelo de Policía Comunitaria introducido en El Salvador

Antecedentes	1994 Departamento de Relaciones con la Comunidad 1997/98 Patrullas de Intervención Policial Comunitarias (PIPCOM) y Plan de Prevención Delincuencial (PPD) 1998 Juntas de Vecinos 2000 Comités de Apoyo 2006 Unidad de Policía Comunitaria
Concepto filosófico	Introducción de Policía Comunitaria a nivel nacional con todos sus elementos en la doctrina y los planes estratégicos
Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Tecla: Modelo de Cambio, establecido desde 2001⁷ • Modelo Policía Comunitaria actualmente operativo en más de 20 municipios • Plan Estratégico Institucional 2009- 2014: Policía Comunitaria como eje transversal en toda la actividad institucional
Fases de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a todo del personal • Ampliación de Modelo Policía Comunitaria a 5 Subdelegaciones • Implementación en más de 20 municipios
Enfoque	Preventivo con elementos de fortalecer la capacidad investigativa
Organización	Secretaría de Relaciones con la Comunidad (SRCC)

7 Ver Santa Tecla Modelo de Cambio (2011). Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011. Santa Tecla/El Salvador: Alcaldía de Santa Tecla.

Ejes estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación del cuerpo policial a todo nivel y en todas las especialidades • Incorporación de la policía a programas de otras instituciones y organizaciones • Planes de prevención • Rendición de cuentas
Integralidad	Incorporación de la policía a otros programas y esfuerzos gestionados desde otras instituciones y organizaciones, inclusive desde las mismas comunidades
Formación	Capacitación del cuerpo policial a todo nivel y en todas las especialidades (65% del personal policial, lo que equivale a 13,500 personas de diferentes niveles jerárquicos)
Articulación con gobiernos locales	Participación de la Policía Comunitaria en los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV)
Prevención	Planes de prevención específica sobre drogas, violencia intrafamiliar, transformación de conflictos, pandillas
Rendición de cuentas	Desarrollo periódico de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las jefaturas policiales y de los agentes, a las comunidades
Control del delito	Fortalecimiento de los servicios de investigación a través de Oficinas de Denuncias y Atención Ciudadana (ODAC) y Puntos de Atención Social (PAS)

Los primeros intentos de atender mejor la demanda de servicios más eficientes, se realizaron en 1997/98 con las Patrullas de Intervención Policial Comunitaria (PIPCOM) y el Plan de Prevención Delincuencial (PPD). El trabajo de estas patrullas se enfocó principalmente en los procedimientos de intervención policial convencional, con poco énfasis en la comunidad (Aguilar, 2004, p.442).

Con la creación de Juntas de Vecinos en 1998 y los Comités de Apoyo, el Viceministerio de Seguridad Pública inició otro intento de involucrar las comunidades en su estrategia de “Paz Social”. Este programa hacía por primera vez una distinción conceptual entre violencia delictiva y social, subrayando que se debía trabajar en la prevención integral y no solo en una actuación policial convencional (Aguilar, 2004, p.444).

También en 2001, la Municipalidad de Santa Tecla inició el Programa “Modelo de Cambio”. La experiencia de Santa Tecla es particularmente interesante porque trata de integrar el concepto de Policía Comunitaria en un contexto de política municipal de prevención, involucrando a todas las instituciones importantes y a la sociedad civil, en un esfuerzo por mejorar la seguridad del entorno local. Desde 2006 hubo una tendencia estable de reducción de la tasa de homicidios, llegando a 18 por 100,000 habitantes, siendo una de las más bajas para un municipio del Área Metropolitana de San Salvador.

Para la sistematización se seleccionaron las experien-

cias locales de tres municipios que se encuentran entre los 25 municipios más violentos de El Salvador. La decisión fue tomada por el Consejo Técnico de la PNC, por considerar que estas tres experiencias tienen características destacables y diferentes que constituyen buenas prácticas. Las tres experiencias muestran modalidades distintas en el relacionamiento con el ámbito local: (1) Nahuizalco: Policía Comunitaria y gobierno local; (2) Panchimalco: Policía Comunitaria y Gobierno Central; (3) Ciudad Delgado: Policía Comunitaria y comunidad. Mientras en Nahuizalco el Alcalde mismo promovía la relación con la policía, en Panchimalco la relación de la policía con el gobierno local se intensificó a través de los esfuerzos de la policía, para facilitar la articulación interinstitucional con otros organismos del Gobierno Central. En Ciudad Delgado la policía jugó un papel importante en la disminución de los conflictos, promoviendo una cultura de paz. La población atendida fluctuó entre 40 mil y 120 mil habitantes y el número de policías asignados entre 30 y 120 agentes; es decir, una relación aproximada de 1 agente por mil personas. Esta relación no permite un trabajo amplio de prevención. Para contrarrestarlo, se priorizaron acciones dirigidas a los jóvenes y a la protección de las escuelas como espacio público. La combinación de prevención de violencia juvenil con prevención situacional, facilitó la creación de confianza entre la policía y los ciudadanos.

Un elemento determinante fue la vinculación sostenible con instituciones locales, dependencias departamentales del Gobierno Central u organizaciones de la comunidad. El acercamiento a la población como

respuesta a su demanda por la seguridad en los centros educativos, aumentó la visibilidad del trabajo de la policía y se convirtió en un ejemplo de trabajo “con” la comunidad. Además, el trabajo con los jóvenes ayudó a entender mejor su situación por parte de la policía y dejaron de ser estigmatizados como posibles delincuentes, a la vez que la imagen de la policía como ente coercitivo, cambió también. Otro elemento determinante fue la comunicación fluida con los padres de familia, con líderes comunitarios y otros actores relevantes.

En las experiencias locales seleccionadas se pudo observar una tendencia a la baja en la tasa de homicidios, al igual que en Santa Tecla. Sin embargo, existen algunos retos a tomar en cuenta a la hora de ampliar estas experiencias locales, como son:

- La construcción en forma gradual de generación de confianza y cambio de paradigmas en los miembros de la PNC, que tendrán que cambiar su comportamiento jerárquico por uno democrático y participativo, a la vez que los gobiernos locales deberán comprender los beneficios del trabajo articulado especialmente con las comunidades.
- Asegurar la permanencia de los agentes en los territorios asignados, para lograr resultados de aceptación e interés en el trabajo conjunto de parte de las comunidades, incluyendo el recibir denuncias. Ajustar la estrategia para que el proceso de implementación vaya ampliándose dentro de un municipio y fluyendo hacia otros territorios.
- Mejorar el sistema de información y de rendición de cuentas.
- Mantener los compromisos pactados entre la policía, el gobierno local y el Alcalde.
- De vital importancia formar y motivar agentes en actitudes que promuevan acciones de prevención.
- Mejorar la articulación interna dentro de la policía, entre las áreas preventiva y operativa.

Tabla N° 7: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en El Salvador

Experiencias seleccionadas	Nahuizalco	Panchimalco	Ciudad Delgado
Criterios de selección para la implementación de Policía Comunitaria	Alta y creciente tasa de homicidios; están entre los 25 municipios más violentos de El Salvador		
Relación específica	Policía Comunitaria y gobierno local: Consejo Municipal de Prevención Social y Seguridad	Policía Comunitaria y Gobierno Central: Mesa de Prevención y Convivencia Ciudadana	Policía Comunitaria y comunidades
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo preventivo con jóvenes • Prevención situacional: escuelas • Instalación de iluminación pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo preventivo con jóvenes. • Prevención situacional: escuelas • Más patrullajes en la zona 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de prevención programadas por el Consejo • Prevención situacional: escuelas • Resolución de conflictos
Participantes en la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Directores de centros escolares del municipio • Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Directores de centros escolares del municipio • ADESCO • Instituciones del Gobierno Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes de iglesias • Directores de centros escolares del municipio • ADESCO
Personal destacado	36 policías	90 policías	120 policías
Población atendida	49,000 habitantes	41,000 habitantes	120,000 habitantes

Elementos determinantes	<ul style="list-style-type: none"> Compromiso del gobierno local en la gestión y financiamiento de actividades Respaldo de la cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Compromiso del gobierno local en la gestión y financiamiento de actividades Acciones coordinadas con la municipalidad Respaldo de la cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo del Consejo a la PNC en materia de recursos Foros de rendición de cuentas Plan de Protección Escolar
Cambios observados	Tendencia sostenida a la disminución de tasas de homicidio a partir del año 2010		
	Confianza en y visibilidad de Policía Comunitaria	Menos temor y mutuo respeto entre la policía y los jóvenes	Fortalecimiento de procesos organizativos comunales
Retos a superar	Suficientes recursos para consolidación	<ul style="list-style-type: none"> Mantener el personal Establecer monitoreo 	Mejorar condiciones de trabajo del Policía Comunitaria

Guatemala

Tabla N° 8: Modelo de Policía Comunitaria introducido en Guatemala

Antecedentes	<p>1998 Programa de Policía Comunitaria de Villa Nueva</p> <p>1999 Juntas Locales de Seguridad (JLS)</p> <p>2007 Modelo "Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva" en Ciudad de Guatemala, Antigua Guatemala y Xela</p> <p>2010 Modelo de Gestión Local de la Seguridad en Sololá</p> <p>2010 Comisión Nacional para la Reforma Policial (CNRP)</p> <p>2011 Comisiones municipales de prevención de la violencia (Mixco, Palencia y Santa Catarina Pinula)</p> <p>2012 Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz</p>
Concepto filosófico	Trabajo con las comunidades organizadas para construir conjuntamente estrategias de seguridad, más que de prevención
Institucionalización	Todavía no se encuentra institucionalizado un enfoque de Policía Comunitaria
Fases de implementación	Diseño y puesta en funcionamiento - a través de proyectos piloto - del Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria (MOPsic)
Enfoque	4 ejes de la Reforma Policial previstos en el "Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz": Cambio cultural, prevención del delito, proximidad hacia la comunidad, conocimiento integral
Organización	Subdirección General de Prevención del Delito
Ejes estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Alianzas estratégicas y articulaciones interinstitucionales Charlas en centros educativos Planes y programas de seguridad a nivel local Asesoría, formación y acompañamiento a Comisiones de Seguridad Ciudadana
Integralidad	Previsto: planes específicos de trabajo comunitario y con centros educativos
Formación	<p>Capacitación al personal de las delegaciones de Prevención del Delito para el acercamiento a la comunidad</p> <p>Prevención del Delito capacita a personal de operaciones policiales para sensibilizarles y prepararles para el relacionamiento comunitario</p>
Articulación con gobiernos locales	Organización comunitaria para la seguridad ciudadana con gobiernos locales, Consejos Municipales de Desarrollo y Consejos Comunitarios de Desarrollo.
Prevención	Desarrollar programas de prevención social y situacional para la reducción de la violencia y programas de resolución alternativa de conflictos
Rendición de cuentas	Foros policiales: para rendir cuentas/auditoría ciudadana
Control del delito	Patrullaje en cuadrantes con tecnología de punta

En 1999 se impulsó la conformación de Juntas Locales de Seguridad (JLS), que se puede identificar como el primer modelo nacional de trabajo con un enfoque de relacionamiento comunitario. Las Juntas fueron impulsadas

por los jefes de estaciones y subestaciones policiales y conformadas por representantes de distintos sectores de la localidad. Las JLS no lograron ser efectivas en todos los ámbitos locales y estuvieron a punto de ser desactivadas en varias ocasiones, hasta que en el año 2011 se tomó la decisión de disolverlas⁸. Los problemas de efectividad de estas Juntas, se debieron en parte a la desconfianza hacia la institución policial por el pasado represivo de las fuerzas de seguridad del Estado (policía y ejército), en especial en las regiones con mayor población indígena, las más afectadas por el conflicto armado. En algunos casos las JPS han ofrecido un espacio de fortalecimiento de las relaciones entre policía y comunidad. Sin embargo en otros casos hubo dificultades en la aplicación del modelo, al ser malinterpretado su rol y los ciudadanos a través de las Juntas se convirtieron más bien en operadores de justicia, realizando patrullajes, deteniendo personas y a veces incluso, ejerciendo justicia por su propia cuenta (WOLA, 2009).

El primer esfuerzo de instalar un proyecto piloto de Policía Comunitaria empezó en Villa Nueva en el año 1998, impulsado por la cooperación internacional. El proyecto partió de la realización de un diagnóstico sobre la criminalidad en la zona y de una encuesta de opinión pública y de victimización que conllevó a la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana (representantes de instituciones y organismos involucrados), a fin de acordar y coordinar las acciones que se realizarían a través de un Comité Ejecutivo. El enfoque del trabajo policial era de patrullajes en las zonas de mayor incidencia delictiva, con énfasis en la venta ilegal de bebidas alcohólicas. El proyecto concluyó en 2001 y a pesar del compromiso adquirido por la PNC de mantenerlo, éste no se cumplió (Frühling, 2003).

En esencia, la historia de la Policía Comunitaria en Guatemala se integra por una serie de experiencias no sistematizadas, algunas desaparecidas y otras acumuladas; a partir de ellas se han desarrollado esfuerzos específicos con concepciones particulares de abordaje con enfoques particulares (Carabineros de Chile, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Taiwán y la Agencia

Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), entre otros).

A finales de 2010 se conformó la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CNRP) y Policía Comunitaria ha sido uno de sus temas priorizados. La CNRP funciona a través de mesas de trabajo y diagnóstico, de cuyos insumos se trazan líneas de acción.

Con la llegada del nuevo Gobierno (2012) se suscribió el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, que generó entre otros aspectos, ajustes a la Reforma Policial, y quedaron definidas ocho líneas de acción. La prevención del delito se consideró uno de los ejes más relevantes.

Paralelo a este proceso de reforma se continuó avanzando bajo la concepción original del relacionamiento comunitario como base de gestión de Policía Comunitaria, ya sin la participación de las JLS y adaptándose a la incorporación de las comisiones de prevención que se enmarcan en la gestión de los Consejos de Desarrollo, los cuales son la base de la participación ciudadana en las decisiones estratégicas, desde lo nacional a lo local y viceversa.

En Guatemala aún no se encuentra institucionalizado un enfoque de Policía Comunitaria, es decir, aún no ha sido establecida la concepción estratégica y operativa desde una visión o modelo definido y aplicado a nivel institucional, sino desde un área de trabajo especializada de la institución policial. No obstante, el proceso de reforma policial tiene previsto dentro de sus temas el reordenamiento funcional y ha ido avanzando, por ejemplo, al conformar una nueva Subdirección enfocada exclusivamente al desarrollo de programas de formación policial, incorporando en su currículo los temas de prevención.

Las experiencias locales muestran la complejidad de establecer el enfoque de Policía Comunitaria, en un contexto caracterizado por intereses muy heterogéneos a nivel local. Las experiencias fueron seleccionadas por la Subdirección de Prevención del Delito, por ser experiencias con un buen grado de desarrollo, que han implicado avances en el relacionamiento con las comunidades y en la prevención. En Antigua Guatemala, una ciudad eminentemente ladina y tu-

⁸ Sin embargo, la Orden General que les dio vida no ha sido aún derogada.

rística, la demanda del casco urbano por seguridad, se focaliza en la delincuencia callejera como un factor de riesgo para la economía local. Para mejorar la capacidad de la policía en la prevención del delito callejero, se está aplicando el modelo del Plan Cuadrante de Chile.

El modelo vigente de Policía Comunitaria, impulsado por la Subdirección General de Prevención del Delito, orienta la gestión de trabajo comunitario de la institución policial y desarrolla acciones y proyectos específicos. En este proceso se establecieron separadamente, relaciones con algunas Comisiones de Seguridad Ciudadana de las comunidades del municipio de Sacatepéquez. Los dos procesos bien distintos, uno focalizado a la prevención del delito, y el otro a la prevención social, no han tenido interrelación. Mientras en el primer proceso participaron 64 agentes del área operativa, trabajando en el casco urbano, son solamente 7 agentes los asignados para

el segundo proceso, cubriendo un área mucho más grande. En el transcurso del tiempo se abandonó el trabajo preventivo por falta de suficientes recursos.

En Panajachel, con una importante población indígena de diferentes grupos étnicos, hubo interés en el relacionamiento comunitario, en un espacio que tradicionalmente había sido conflictivo. Las medidas de prevención se orientaron a los temas de violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer y a los problemas de expendios de drogas. Fue la responsabilidad de agentes de la División de Intervenciones en Relaciones Comunitarias (DIRC), el ejecutar estas actividades.

Las dos experiencias indican la factibilidad de recuperar la confianza en el trabajo de la policía a nivel local, pero por otro lado, también muestran los desafíos de establecer procesos integrales con un enfoque de Policía Comunitaria, en un ambiente con demandas muy heterogéneas.

Tabla N° 9: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en Guatemala

Experiencias seleccionadas	Antigua Guatemala	San Francisco de Panajachel
Criterios de selección de las experiencias	Seguridad pública en un área ladina y turística Delincuencia: Robo a turistas, robo de vehículos	Seguridad pública en un área con alta población indígena Delincuencia: violencia intrafamiliar y contra la mujer
Relación específica	Aplicación del Plan Cuadrante	Relacionamiento comunitario en un espacio conflictivo
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo preventivo en las escuelas (charlas y actividades) Capacitación a Comisiones de Seguridad y organizaciones de vecinos, reuniones de seguimiento Patrullaje en cuadrantes con tecnología de punta 	<ul style="list-style-type: none"> Prevención de violencia en las escuelas Prevención de linchamientos Articulación con Comisiones de Seguridad Ciudadana
Participantes en la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> Centros escolares Comisiones de Seguridad Ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de mujeres del departamento de Sololá Comisiones de Seguridad Ciudadana y COCODES Alcaldías indígenas
Personal destacado	64 agentes de Plan Cuadrante + 7 agentes de la Subdirección de Prevención del Delito	6 agentes de la DIRC + 6 de Niñez y Adolescencia + 3 de Operaciones Preventivas + 2 del equipo de operaciones + Jefe de la Delegación
Población atendida	Alrededor de 45,000 habitantes	11,000 habitantes
Elementos determinantes	<ul style="list-style-type: none"> Acciones preventivas al inicio, quedando posteriormente enfocado sólo a patrullajes Impulso del Plan Cuadrante en el casco urbano Control del delito primordialmente Identificación de riesgos y problemas por el equipo de Plan Cuadrante Posteriormente la DIRC trabaja en la atención y resolución de los problemas 	<ul style="list-style-type: none"> Prevención de violencia doméstica y de género Prevención de la violencia juvenil Centros escolares son su principal ámbito de trabajo

Cambios observados	Cambio de actitud hacia la institución policial	Cambio de actitud y disposición de las policías frente a las comunidades
Retos a superar	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de suficientes recursos humanos · Falta la articulación con otras instancias de la policía · Hay que establecer una visión integral de la actuación policial con enfoque de Policía Comunitaria 	

Honduras

Tabla N° 10: Modelo de Policía Comunitaria introducido en Honduras

Antecedentes	2002-2006 Programa Comunidad más Segura 2006-2009 Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad 2012 Programa Municipios más Seguros
Concepto filosófico	Filosofía de Policía Comunitaria según el modelo japonés: El modelo plantea mejorar la confianza de la ciudadanía en la policía y la imagen de la institución policial, a través de acciones concretas para construir el nuevo rol de "amigo del ciudadano".
Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> · Estaciones de Policía Comunitaria (EPC) en Tegucigalpa y San Pedro Sula y de forma gradual en otros municipios · Programa Municipios más Seguros (primera etapa) con el objetivo de mejorar la situación de seguridad en todos los municipios de Honduras
Fases de implementación	Recientemente (en 2013) se tomó la decisión de incorporar el modelo de Policía Comunitaria a todo nivel en la institución policial. Aún no se ha establecido el marco legal ni el plan para dar curso a esta decisión.
Enfoque	Implementar estaciones de Policía Comunitaria con una zona núcleo de cobertura, en un radio de acción específico, para promover acciones orientadas a conocer, comprender, interactuar y convivir con las comunidades del territorio.
Organización	Dirección Nacional de Policía Preventiva; la Estación de Policía Comunitaria trabaja en la gestión de prevención en su territorio de responsabilidad de forma independiente, sin articulación con unidades especializadas de la Policía Nacional; establece turnos de servicio de 36 horas con 12 horas de descanso; accesibilidad, para la comunidad, con atención 7 días a la semana, 24 horas.
Ejes estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, restableciendo el tejido social · Mejorar la relación entre policía y comunidad · Generar confianza para incrementar las denuncias.
Integralidad	<ul style="list-style-type: none"> · En las Estaciones de Policía Comunitaria con actividades de control del delito y de relacionamiento comunitario · En el Programa Municipios más Seguros se integra el modelo de Policía Comunitaria y se promueve el trabajo articulado con los gobiernos locales
Formación	A comienzos de 2013 se habían formado 1,566 oficiales y policías de escala básica, a través de capacitaciones en Honduras y otros países
Articulación con gobiernos locales	No ha sido promovida una estrategia desde el Gobierno Central para desarrollar el vínculo con la Policía Comunitaria; con el programa Municipios más Seguros se comienza a desarrollar este vínculo
Prevención	Enfoque principal en la generación de confianza y promoción de la convivencia, además de las labores tradicionales de reducción del delito.
Rendición de cuentas	Recientemente se ha incorporado la rendición de cuentas al trabajo comunitario, no sólo en las Estaciones de Policía Comunitaria, sino en todas las estaciones policiales.

Los primeros esfuerzos para transformar gradualmente la actuación convencional de la policía por un enfoque de Policía Comunitaria, empezaron con el Programa Comunidad más Segura, en siete ciudades y diez comunidades en el año 2002. Este programa partió de un enfoque de Policía Comunitaria focalizado en actividades de prevención y de cooperación con la comunidad, con un alto componente de formación policial. Sin embargo, el enfoque inicial se fue modificando, producto del incremento de los niveles de homicidios y en consecuencia, se dio una presión mediática para tomar acciones enfocadas más en la represión que en la prevención. Así mis-

mo, la disminución del financiamiento por parte de la cooperación internacional, incidió en la reducción del equipo que venía trabajando en los programas de prevención.

En 2006 se inició una nueva estrategia en el marco del Programa Comunidad más Segura, denominada “Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad”. Se instruyó a la Secretaría de Seguridad para organizar 1,000 mesas de seguridad, inicialmente 500 en Tegucigalpa y 500 en San Pedro Sula; luego se tomó la decisión de extenderlas a todo el país.

En 2008 se diseñó el modelo de Policía Comunitaria, tomando de base el modelo japonés y la experiencia de la Policía Militar de São Paulo, Brasil, para adaptarlos a la situación hondureña, conformar su marco normativo y operacional y desarrollarlo en dos áreas piloto, en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula (2010).

Con el Programa Municipios más Seguros, iniciado en 2012, el enfoque de Policía Comunitaria fue establecido como eje transversal. Se crearon dos Estaciones de Policía Comunitaria (EPC) con infraestructura y equipos en Tegucigalpa y San Pedro Sula. Los EPC requirieron inversiones relativamente altas en términos de equipo y recursos humanos, de 10 a 20 agentes para el diagnóstico en un territorio o “zona núcleo” de 2 km², la visita domiciliar y el trabajo articulado con las comunidades; también una “zona de incidencia”, brindando apoyos de patrullaje en un área aproximada de 5 km².

Las dos experiencias de EPC seleccionadas muestran el potencial de un modelo integral y muy focalizado. Con inversiones relativamente altas en equipo, infraestructura y recursos humanos y con base en una metodología bien estructurada en etapas de formación, planificación, implementación y evaluación, se busca establecer una nueva cultura organizacional que facilite las relaciones de los agentes con la comunidad. Se concibe las EPC como un centro importante para la comunidad en donde ésta se puede dirigir para recibir apoyo y donde la policía escucha y busca soluciones creativas. En contraste al modelo chileno del Plan Cuadrante, el modelo EPC prioriza al inicio el trabajo comunitario y de prevención, combinando en cierto sentido la prevención social y situacional.

Al lado de las percepciones favorables de los ciudadanos, sobresale el aumento de denuncias como un reflejo de su confianza. Además se trata de denuncias, como por ejemplo casos de violencia doméstica, que muchas veces no salen del entorno familiar. La estrecha relación con la comunidad se refleja también en los aportes financieros del sector privado.

El reto del modelo EPC es la ampliación. Esto se manifiesta en la demanda de los vecinos que quieren más EPC. Con la nueva modalidad de las Unidades Metropolitanas de Prevención (UMEP), se buscó ampliar el modelo EPC como una modalidad de EPC “ligero” a otras zonas urbanas. Las cinco UMEP de San Pedro Sula por ejemplo, tienen condiciones de funcionamiento muy diversas y los temas de seguridad inciden en estas condiciones. La gestión preventiva es compleja, varias de las UMEP están siendo azotadas por el problema de maras, al grado que existen espacios donde la policía no puede acceder. “No podemos enviar agentes policiales a trabajar donde sabemos que ponen en riesgo sus vidas”, menciona un Jefe de UMEP.

Tabla N° 11: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en Honduras

Experiencias seleccionadas	Colonia Flor del Campo/Teguicigalpa	Colonia Rio Blanco San Pedro Sula
Criterios de selección para la implementación de Policía Comunitaria	Territorios locales concretos de ciudades grandes, identificadas por su incidencia delictiva	
Relación específica	Implementación gradual: Zona 1 con 6 mil habitantes, ampliación a las zonas 2 y 3 de la Colonia Flor del Campo	Áreas de extrema pobreza, violencia doméstica y robos, sin acceso a servicios públicos
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> · Visitas domiciliarias · Actividades comunitarias 	Actividades operativas: operativos policiales, operativos informativos, retenes, licencias decomisadas, entrega de citaciones
Participantes de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> · Patronatos Comunales · Escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> · Iglesias · Instituciones del gobierno local
Personal destacado	Cada EPC tiene entre 10 y 20 policías de escala básica, bajo el mando de un oficial	
Población atendida	Sin dato	Alrededor de 4,000 familias
Elementos determinantes	<ul style="list-style-type: none"> · Las visitas domiciliarias permiten obtener información estratégica para el conocimiento del territorio y así idear planes específicos de intervención y operativos policiales · Cursos y charlas para la sensibilización de las comunidades y para la prevención 	<ul style="list-style-type: none"> · Atención a denuncias por pequeñas que sean · Mecanismo de supervisión interna · Aportes en especie que contribuyen a la sostenibilidad de las EPC · Cambio de imagen de la EPC
Cambios observados	Tendencia sostenida a la disminución de la delincuencia común y de la violencia doméstica e intrafamiliar, no así en las tasas de homicidios	
	<ul style="list-style-type: none"> · Cambio de actitud hacia la institución policial · Cambio de actitud y disposición de los policías frente a las comunidades 	Aumento de denuncias, incluyendo casos de violencia doméstica e intrafamiliar
Retos a superar	<ul style="list-style-type: none"> · Obtener suficientes recursos para la consolidación · Articulación con los gobiernos locales · Articulación con otras instancias de la policía · Ampliación del área de influencia · Orientación de los nuevos jefes de los EPC sobre los antecedentes · Dignificación del policía 	

Nicaragua

Tabla N° 12: Modelo de Policía Comunitaria introducido en Nicaragua

Antecedentes	<p>1983 Policía Voluntaria</p> <p>1993 Creación de las Comisarías de la Mujer y la Niñez (actualmente hay 162 Comisarías de la Mujer y la Niñez)</p> <p>1997 Comités de Prevención Social del Delito</p> <p>1999 Programa de Modernización y Desarrollo para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana; Plan Pandilla; Proyectos de Prevención Social</p> <p>2001 Programa Policía-Comunidad y Comités de Prevención del Delito; Estrategias de intervención en Drogas, de Seguridad Ciudadana y de Prevención Comunitaria Local; Dirección de Asuntos Juveniles</p> <p>2002 Modelo de Prevención Policial</p>
--------------	---

Concepto filosófico	<ul style="list-style-type: none"> Comunitario, porque involucra a la comunidad en la identificación y atención de los factores de riesgo, problemas y necesidades relacionados con el rol social y las competencias de la policía Proactivo, por su enfoque en el monitoreo de los fenómenos de competencia policial de forma anticipada Preventivo, por integrar los aspectos sociales y policiales en todas las estructuras, procesos y líneas de trabajo de la Policía Nacional Con atención especializada a la mujer, niñas, niños y jóvenes
Institucionalización	El Modelo de Policía Comunitaria Proactiva es el sistema de actuación policial en todo el territorio
Fases de implementación	<ul style="list-style-type: none"> Creación de un equipo nacional para la implementación del Modelo de Policía Comunitaria Proactiva Intensificación de la relación policía-comunidad a través de las Direcciones de la Seguridad Pública, de la Comisaría de la Mujer y la Niñez y de Asuntos Juveniles Elaboración y aprobación del documento rector: Guía metodológica
Enfoque	Preventivo; carácter comunitario, proactivo y transversal para todas las líneas de trabajo de la Policía Nacional; promueve la buena relación entre la comunidad y su policía por medio de la resolución de problemas y de acciones proactivas
Organización	A nivel territorial: Sector Policial – Asamblea Comunitaria – Comités
Ejes estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo curricular del sistema educativo policial Organización social comunitaria Atención especializada a la violencia intrafamiliar y sexual Atención integral a la violencia juvenil
Integralidad	Cooperación con instituciones públicas a nivel local y nacional
Formación	Academia de Policía con los ejes: (1) Desarrollo curricular y (2) Capacitación de docentes, monitores e instructores
Articulación con gobiernos locales	A nivel de la comunidad: Comités Técnicos de Coordinación Interinstitucional Territorial Comités para la Prevención Social del Delito
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo con la juventud (prevención del uso de drogas, prevención de la violencia juvenil y reinserción social de jóvenes en riesgo) Atención y prevención de la violencia intrafamiliar y sexual
Rendición de cuentas	Procesos de auditoría social (en cada comunidad 3 veces al año)
Control del delito	<ul style="list-style-type: none"> Vigilancia y patrullaje policial en zonas de mayor incidencia delictiva Control y sanciones en negocios de licores Registro y control de armas Combate al narcotráfico y al crimen organizado Combate al tráfico interno de estupefacientes

En Nicaragua, el proceso de establecer un modelo de Policía Comunitaria se inició con base en una organización territorial y en relaciones con la comunidad y la sociedad civil bien establecidas. Con las Comisarías de la Mujer y la Niñez ya se había introducido un enfoque de prevención de violencia intrafamiliar y de género, como eje transversal de la actuación policial desde los años 90.

Otro aspecto importante en este contexto fue la discusión amplia sobre el abordaje más adecuado frente a la violencia juvenil. La revisión interna del impacto del “Plan Pandilla” con un enfoque reactivo focalizado primordialmente al control de delitos cometidos por jóvenes y los resultados de proyectos piloto de prevención de la delincuencia juvenil cuyo objetivo era entender las situaciones sociales que generan la delincuencia juvenil, tuvo como resultado un concepto de “grupos en alto riesgo social”, abriendo opciones para acciones de prevención social a nivel local. Con este sistema se analizan los factores que originan el riesgo, y la policía aplica medidas de prevención a la violencia juvenil, no solo respondiendo con una actuación reactiva, sino que buscando el equilibrio entre la prevención y reacción.

Un tercer impulso para la evolución de un modelo de Policía Comunitaria se dio a través de la discusión interna sobre el papel de los derechos humanos en la actuación policial, que dio como resultado el primer Programa de Policía-Comunidad con estrategias de intervención en drogas, de seguridad ciudadana, y de prevención comunitaria, y, además el establecimiento de la Dirección de Asuntos Juveniles (DAJUV).

Todas estas iniciativas fueron transformadas en políticas a nivel nacional e institucionalizadas como ejes transversales en la organización de la Policía Nacional de Nicaragua (PNN), acciones que explican la institucionalidad de Policía Comunitaria, tanto a nivel nacional como local.

El modelo actual de Policía Comunitaria Proactiva representa un paso más hacia la consolidación de un enfoque de trabajo policial que se ha venido desarrollando desde hace mucho tiempo: un sistema de trabajo institucionalizado (reglamentado, normado, y puestos en manuales), además de un proceso de aprendizaje y adaptación constante, donde los métodos de trabajo y los instrumentos aplicados se revisan, innovan o corrigen sobre la marcha.

Los dos casos seleccionados por la Policía Nacional, el barrio Jorge Dimitrov de Managua y el barrio Walter Ferreti de León, fueron escogidos porque encontraron allí graves problemas de violencia juvenil y una percepción de que no estaban siendo adecuadamente atendidos por parte de la policía, con el peligro de que se rompiera totalmente la relación entre la comunidad y la policía.

La respuesta de la Policía Nacional a los problemas de violencia en el barrio Jorge Dimitrov de Managua, con una población de alrededor de 19,000 habitantes y en el barrio Walter Ferreti de León, donde dos pandillas se enfrentaban disputándose territorios, fue muy completa y refleja la capacidad desarrollada por la Policía Nacional en términos de personal y de organización. La Policía Nacional de Nicaragua realizó acciones integrales, involucrando las especialidades requeridas y facilitando la participación de varios sectores de la sociedad civil. Una mirada a las cifras reportadas del Barrio Dimitrov da una idea de tal capacidad:

- Casi todas las familias recibieron visitas en sus casas.
- 1,342 habitantes participaron en Asambleas comunitarias.
- 997 pobladores fueron capacitados por instituciones públicas y ONG en prevención del consumo de drogas y en métodos de resolución de conflictos.
- 495 líderes comunitarios, religiosos, y políticos participaron en reuniones de seguimiento e intercambio.
- 158 padres y madres de familia con hijos en situación de riesgo, participaron en charlas y recibieron atención especializada.

Se apoyó en la búsqueda de trabajo y de estudio a los jóvenes en riesgo. (El grupo de jóvenes en riesgo es una categorización basada en criterios que la PNN aplica en su trabajo). Además, la PNN convocó al sector de salud para campañas de salud, organizó pasantías con estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua para proporcionar tratamiento psicológico a jóvenes con problemas de drogas. Todo esto refleja la capacidad de convocatoria de la PNN y el capital social establecido en Nicaragua.

Tabla N° 13: Descripción de las experiencias locales sistematizadas en Nicaragua

Experiencia seleccionada	Barrio Jorge Dimitrov/Managua	Reparto Walter Ferreti/León
Criterios para la selección de las experiencias para la implementación de Policía Comunitaria	Altos índices de criminalidad, aumento de los niveles de violencia juvenil y deterioro de la relación policía-comunidad	Incremento de la violencia juvenil con dos pandillas enfrentadas disputándose territorios
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico: Visitas casa por casa, reuniones con líderes • Campañas de sensibilización para la prevención de la violencia y visitas de familias con jóvenes de riesgo • Campañas de limpieza y de salud • El oficial identifica el número de jóvenes en riesgo y los grupos de pandillas y trabaja con ellos el proceso de pacificación • Actividades culturales y deportivas con los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas casa por casa para conocer la situación de familias con jóvenes en riesgo • Tratamientos a jóvenes consumidores de drogas (en conjunto con el puesto de salud) • Capacitación en la prevención de delitos • Patrullajes en lugares de riesgo • Detención preventiva a jóvenes o personas adultas de mayor peligrosidad para que se investiguen los delitos, se judicialicen y pasen a los tribunales • Seguimiento a jóvenes que han delinuido para su reinserción
Participantes de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes de la comunidad • Líderes religiosos e instituciones públicas del sector social • Centros privados que reciben a jóvenes gratuitamente para su rehabilitación • Empresas privadas que brindan oportunidades para la inserción de jóvenes egresados de carreras técnicas del Centro Juventud 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de mujeres, hombres, jóvenes y líderes • Iglesia católica y distintas denominaciones de iglesias evangélicas • Universidad Nacional Autónoma, con estudiantes que realizan pasantías • La Casona Mi Chante resolviendo las demandas de prevención social y del delito de la ciudadanía
Personal destacado	Total personal policial: 11 (1° y 2° Jefe + un Oficial Investigador + 4 Jefes de Sector + un Oficial de la Secretaría Ejecutiva + un Oficial de la Comisaría de la Mujer y Niñez + un Oficial de Tránsito + un Oficial de Armas, explosivos y municiones)	Total personal policial: 6 (Jefe de Asuntos Juveniles, 4 especialistas (psicólogos y trabajadores sociales), Jefe de Sector), ONG: 1 (Terre des Hommes) Servicios Públicos: 3 personas (Puesto de Salud y Preescolar)
Población atendida	Alrededor de 19,000 habitantes	1,200 habitantes
Elementos determinantes	<ul style="list-style-type: none"> • Combinación de prevención de delito con prevención de violencia juvenil • Organización de trabajo comunitario para los jóvenes • Facilitación de opciones de trabajo y de estudios para los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Combinación de prevención del delito, con prevención de violencia juvenil • Tratamiento a jóvenes en riesgo • Reinserción para jóvenes delincuentes
Cambios observados	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor conocimiento de la demanda local • Mejor conocimiento de la capacidad de la PNN 	Sensibilización de los mandos policiales al trato adecuado a la población y particularmente a los jóvenes
Retos a superar	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener coordinaciones entre las instituciones. • Establecer mecanismos para dar seguimiento a los jóvenes • Mejorar la articulación entre las especialidades y en la actuación policial 	

3.5. Aprendizajes desde las experiencias sistematizadas

A. Policía Comunitaria como nuevo enfoque del rol de la policía

La relación entre la policía y la comunidad ha sido un aspecto central en los procesos de modernización policial de los cuatro países centroamericanos. En la práctica, la preocupación se ha centrado en la introducción o construcción de nuevas estrategias interactivas entre la policía y la comunidad, para lograr la prevención del delito y enfrentar la violencia y la inseguridad.

La introducción de modelos de Policía Comunitaria en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con sus experiencias presentadas en detalle más adelante, son parte de un cambio de perspectiva en la actuación policial. Esta ampliación de la función “convencional” de controlar el delito, hacia la función social de prevenir la violencia y la inseguridad, requiere cooperación y alianzas con otras instituciones públicas y nuevas estrategias de acercamiento entre policía y comunidad. No se trata de sustituir la función de control de delito, sino más bien de involucrar la comunidad organizada y la sociedad civil en una estrategia conjunta para mejorar la seguridad ciudadana, así como articular estrategias programáticas con otras instancias sectoriales.

Sin embargo, hay que entender este proceso dentro de otro proceso encaminado a transformar la visión y actuación policial, de un concepto de seguridad pública focalizado en mantener el orden público, hacia otro de seguridad ciudadana, que abarca paralelamente el control del delito y la prevención de la violencia. Esta transformación implica un “nuevo” enfoque del rol de la policía sobre cómo entender “la seguridad”: no como un servicio brindado exclusivamente por la policía, sino más bien como un bien público resultante de una política pública del Estado, que involucra muchos actores, en donde la relación entre la policía y la comunidad es una de las piezas clave.

Lo que se presenta en esta sistematización de buenas prácticas es un resumen de experiencias focalizando en dos aspectos principales: (1) el proceso de establecer gradualmente este nuevo enfoque de Policía Comunitaria en el transcurso del tiempo, y (2) documentar los cambios que este proceso ha generado a nivel de municipios y comunidades. Es un intento de explicar “aquello que funciona” y entender “por qué funciona”. Sin embargo hay que tener presente, que los resultados de una determinada intervención expresan algo no solamente del modelo de intervención, sino también de su contexto, de la entidad que lo implementa, de sus habilidades para sortear dificultades, de su constancia y perseverancia y de la positiva sinergia que la iniciativa genera entre interventores e intervenidos. Por lo tanto, los resultados de una intervención no se pueden aislar ni entender adecuadamente sin un análisis del contexto que cir-

cunda a los beneficiarios, a los actores relevantes y a la entidad ejecutora.

La confianza en la actuación policial es el aspecto clave que recorre los informes de los países como hilo conductor. Todas las experiencias locales indican que sí es posible recuperar la confianza frente a los agentes dedicados a brindar servicios con un enfoque de Policía Comunitaria. Sin embargo la confianza está relacionada estrechamente con las experiencias vividas en las comunidades, con la actitud de los agentes y con el respaldo que ellos tienen de parte de sus jefes; no se transforma automáticamente en una confianza en la institución policial en general. Los agentes entrevistados en El Salvador por ejemplo, resaltan la gestión con enfoque de Policía Comunitaria como elemento crucial “en la creación de confianza en doble vía”, es decir, en la relación con la comunidad por parte de la policía y también en un acercamiento de parte de la comunidad y sus ciudadanos hacia la policía, y en esto los Alcaldes, las instituciones públicas, el sector privado y las expresiones organizadas de la sociedad civil, tienen un rol importante en la prevención.

Relacionado con lo anterior están los aspectos de presencia y liderazgo por un lado, y de comunicación y visibilidad por otro lado, donde la policía como institución no dispone de los recursos necesarios para organizar una presencia acorde a los problemas de seguridad, propiciando que los ciudadanos se sientan abandonados y busquen otras maneras de auto-defender “su” seguridad. Las experiencias problemáticas con las Juntas Locales de Seguridad en Guatemala, indican que es importante que el Estado no delegue su función de garantizar la seguridad.

Es necesario definir con claridad cuáles serían las funciones de la comunidad en la prevención del delito y cuáles son las funciones de la policía, para evitar que la comunidad tome en sus manos las labores propias de la policía. La experiencia de Panajachel (Guatemala) ilustra que hubo una confusión sobre estos roles y se dieron actos de auto-justicia de parte de la comunidad. Estas acciones violentas también manifestaban la desconfianza que existía, sobre todo desde la comunidad indígena hacia la institución policial. Para superar esta situación compleja se han desarrollado estrategias específicas para las alcaldías

indígenas, con visitas periódicas a sus sedes, acompañamiento en sus actividades, asesorías en la gestión de conflictos e instalación de mesas de diálogo. “No ha sido fácil ganar su confianza, pero una vez se logra, los resultados son sobresalientes” resalta el Jefe de Prevención de la Región. Estos vínculos han posibilitado que los agentes de operaciones policiales también tengan acercamientos con estos líderes, aunque en menor escala.

El enfoque de Policía Comunitaria puede recuperar la legitimidad de la policía siempre y cuando se apoye a los líderes y/u organizaciones reconocidos en la comunidad. En el caso de Guatemala fueron los Alcaldes indígenas, en Honduras los Patronatos, en El Salvador los maestros de escuelas y las iglesias, en Nicaragua fue la misma policía quien asumió la función de facilitar y restablecer la cohesión social a nivel de la comunidad. Esto quiere decir que las manifestaciones vistas en los procesos de establecer relaciones entre policía y comunidad son muy diversas, dependen del entorno local, de experiencias vividas, del contexto histórico, entre otros, pero con el denominador común de tener una relación con líderes de la comunidad que se preocupan por la seguridad como un bien común.

Un tema relevante en las experiencias sistematizadas de Policía Comunitaria ha sido la articulación con diferentes sectores sociales. Por esto fue importante focalizar los problemas más sentidos por la comunidad, a través de un proceso amplio de consulta. En este sentido se destaca en todas las experiencias locales, la importancia que tiene la prevención de la violencia juvenil y la protección de lugares donde se encuentran los jóvenes. Trabajar sobre éste tema ayuda a entender mejor las preocupaciones de los ciudadanos por la seguridad, establece espacios seguros para la convivencia social, abre puertas para una comunicación más frecuente con la policía, en beneficio de la reducción de los prejuicios existentes.

B. Integralidad de los enfoques

Es importante “pasar de la lógica de la confrontación a una lógica de solidaridad en la gestión” (Beliz, 2012, p.13) y de salir de este “falso dilema de seguridad ciudadana: ¿prevenir o reprimir?” (Arraigada, 2000, p.107). Las instituciones del Estado deben cumplir

esta tarea para recuperar la legitimidad del monopolio del poder. Promover esta lógica de solidaridad en la gestión de las instituciones públicas, apunta a generar elementos importantes como el respeto por los derechos humanos y por la integridad y protección de las personas; a considerar la complejidad de políticas de seguridad ciudadana y evitar por lo tanto la simplificación conceptual y unilateral de las macro políticas de seguridad.

Es allí donde radica la importancia de introducir, discutir y llegar a acuerdos sobre el concepto filosófico de Policía Comunitaria, concepto que no se limita a una forma de hacer policía, sino que más bien es una forma de ser policías, de conformidad con la Doctrina Institucional de Policía Comunitaria en El Salvador. Este cambio de comportamiento individual y de la cultura organizacional no va a dar resultados de la noche a la mañana; requiere tiempo, espacios de discusión en las instituciones, un análisis profundo de los aspectos limitantes, para finalmente llegar al nivel de la doctrina policial y formar parte de una actuación policial basada en valores y en una ética de servidor público.

C. Procesos actuales de introducción de Policía Comunitaria

Revisando los procesos actuales de la introducción de Policía Comunitaria en los cuatro países, se puede concluir que existe consenso en todos sobre la necesidad de introducir un enfoque de Policía Comunitaria. El concepto filosófico evolucionó en Nicaragua con el proceso de modernización y profesionalización de la Policía Nacional de Nicaragua, desde la mitad de los años 90, como un proceso de reflexión interna y de reacción continua ante situaciones críticas para la institución. En 2002 la Policía Nacional de Nicaragua estableció su Política Policía-Comunidad, con una orientación específica hacia los derechos humanos (PNN, 2002). Se cambió el enfoque reactivo por un enfoque pro-activo. Resaltar los valores y la ética fue un elemento importante en la formación de los policías.

Considerar el enfoque filosófico como orientación para la actuación policial, tuvo rumbos diferentes en El Salvador, Guatemala y Honduras. En los tres países, los primeros esfuerzos para introducir un enfo-

que de Policía Comunitaria iniciaron como proyectos piloto, con fuerte apoyo por parte de la cooperación internacional. Una consecuencia de esta trayectoria fue que en algunos casos, se adoptaron conceptos elaborados en países con contextos diferentes, sin analizar de manera suficiente las condiciones bajo las cuales estos conceptos pudieron funcionar. Además los departamentos de prevención implementaron y supervisaron los proyectos piloto, sin articular sus acciones con los otros departamentos o direcciones de la institución policial. Esta situación impidió una discusión amplia dentro de la policía. Se entendió el concepto filosófico más bien como un elemento especial para la parte “blanda” de la policía, sin establecer un vínculo con las acciones convencionales de control del delito.

Según demuestran los estudios en estos países, tal situación ha cambiado o está por cambiar. En El Salvador empezó a partir del año 2010, un proceso de establecimiento del concepto filosófico como eje transversal para la actuación policial. En Guatemala se abrió el discurso a nivel de la sociedad, con el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. En Honduras se creó la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (2010) y se inició un proceso de acercamiento a la sociedad civil (Méndez 2013, p.7). Esta comisión elaboró propuestas integrando el enfoque de Policía Comunitaria.

D. Organización interna

El enfoque de Policía Comunitaria requiere conceptos de prevención, más directamente relacionados con las causas de la delincuencia y focalizados en los grupos de alto riesgo. Para aplicar estos conceptos con todas sus implicaciones en la gestión policial, se necesita un liderazgo a nivel de la dirección y no solamente a nivel de un área específica de la policía, como menciona la Primera Comisionada Aminta Granera Sacasa, Directora General de la Policía Nacional de Nicaragua: “La Policía Comunitaria no es un área en la institución, es la policía como sistema que se articula en función de la prevención y del trabajo con la comunidad.”⁹

Con respecto a la organización interna se observan tres situaciones distintas. Mientras las áreas de

prevención están estrechamente vinculadas con el área operativa en el caso de Nicaragua, todavía existe una separación de éstas dos áreas en los demás países analizados. En Guatemala se maneja a través de dos viceministerios que son parte del Ministerio de Gobernación: El Viceministro de Seguridad Ciudadana y el Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito. En Honduras es la Dirección de la Policía Preventiva que actúa independientemente de las otras direcciones existentes dentro de la policía. En El Salvador se ha tratado de superar el reto de descoordinación interna, por un cambio organizativo, asignando al Equipo de Conducción Estratégica el rol de dar seguimiento a la implementación de la Policía Comunitaria en las delegaciones. Mejorar la articulación entre las diversas áreas organizacionales es un reto pendiente en Honduras y Guatemala. Sin embargo hay que reconocer, que la separación institucional ha tenido también algunas ventajas en un contexto institucional y político no tan favorable para promover este nuevo enfoque o cuando existe una desconfianza mutua entre la policía por un lado y los actores a nivel local por el otro.

E. Policía Comunitaria en términos operativos

Relacionado con el aspecto de liderazgo interno a nivel institucional, está la pregunta qué se entiende realmente como filosofía de Policía Comunitaria en términos operativos. No cualquier programa social está automáticamente relacionado con la prevención de delincuencia o de violencia. Y no se quiere transformar al policía en un trabajador social. Por lo contrario, hay que entender las causas que generan la delincuencia y dar prioridad a las acciones más relevantes en términos del impacto y de tiempo. Esto requiere un diagnóstico basado en evidencias y traducido en definiciones, normas y procedimientos que puedan guiar la actuación policial.

Otro aprendizaje derivado de las experiencias presentadas, es que generalmente existen dos opciones de focalizar acciones de Policía Comunitaria. La primera toma como punto de partida el tema de prevención. Con base en un diagnóstico de las causas que generan los delitos, se analiza por ejemplo, la si-

9 Ponencia en la celebración del Día Internacional de la Mujer. 8 de marzo de 2014.

tuación de grupos en alto riesgo social, como son las mujeres, niños, jóvenes y adolescentes y se establecen medidas de prevención de violencia intrafamiliar, de violencia sexual o de violencia juvenil.

En Nicaragua se optó por este camino, como lo demuestra la discusión sobre la violencia juvenil. Con base en un diagnóstico elaborado por organizaciones de la sociedad civil, se generó una amplia discusión sobre la forma más adecuada de abordar el problema de la violencia juvenil. La revisión interna que se hizo sobre el impacto del “Plan Pandilla” con un enfoque reactivo focalizado primordialmente en el control de delitos cometidos por jóvenes, y sobre los resultados obtenidos de proyectos piloto de prevención de la delincuencia juvenil, dio como resultado un concepto innovador de “grupos en alto riesgo social”. En base a este concepto, la PNN elaboró una categorización de los grupos de jóvenes con medidas diferenciadas, que forman parte de la doctrina policial. La actuación policial vista de este punto, destaca la prevención como la visión estratégica para resolver los problemas relacionados con la violencia. “Este es un sistema donde se observan los factores que originan el riesgo, y la policía no se queda solamente en la actuación reactiva, sino que se empieza a buscar el equilibrio entre la parte preventiva y la reactiva” (Cordero et. al. 2006, p.46). Lo que se puede aprender de esta experiencia es cómo analizar los riesgos (que siempre cambian) y como traducir este conocimiento en acciones integrales basadas en conceptos transparentes y operativamente manejables.

La segunda opción se observa en un contexto caracterizado por la desconfianza mutua entre la policía y los ciudadanos. Aquí la recuperación de la confianza es el objetivo principal para la introducción del enfoque Policía Comunitaria. La causa principal de la desconfianza es producto de la incapacidad de la policía en responder adecuadamente a la demanda de los ciudadanos de seguridad. Por lo tanto es importante demostrar que es posible mejorar la imagen de la policía y sus relaciones con la comunidad. De las experiencias a nivel municipal presentadas, se puede deducir que sí es posible disminuir la distancia existente entre la policía y los ciudadanos.

Las experiencias demuestran que establecer un ambiente de confianza entre la policía y la comunidad

es un proceso gradual y depende en grande medida del comportamiento de los agentes. Respondiendo a las demandas concretas de los ciudadanos, generalmente se recobra la confianza en la actuación policial a nivel local, lo que no implica que automáticamente se mejore la imagen de la institución policial a nivel nacional. Las reacciones positivas por parte de los ciudadanos se observan en el aumento de denuncias, que permiten el control de delitos por parte de la policía y las acciones de prevención, en las medidas adoptadas para mejorar la seguridad en espacios públicos – escuelas, parques o canchas de deporte – donde se reúnen los niños y los jóvenes. También las charlas en las escuelas sobre temas de prevención y abuso de drogas, así como las visitas casa por casa, son medidas efectivas para recuperar la confianza de los ciudadanos, quienes empiezan a denunciar casos de violencia doméstica o de género por ejemplo, lo cual es un paso importante en la sensibilización sobre el tema de otros actores a nivel local.

F. Factores críticos para la sostenibilidad

Mantener el acercamiento entre la policía y la comunidad es un aspecto relevante para la sostenibilidad del modelo de Policía Comunitaria. Al respecto sobresalen tres factores:

- La permanencia de los agentes en el lugar: la rotación del personal podría afectar la continuidad de los procesos y la generación de confianza, un aspecto que fue mencionado en El Salvador, Guatemala y Honduras. Por otro lado existen también razones para establecer mecanismos de rotación para evitar tendencias de favoritismo. La política de personal debe considerar los dos aspectos y evitar aplicar la rotación de manera esquemática.
- La resistencia en la policía misma, ante situaciones caracterizadas por la separación de especialidades del área preventiva. Para evitar que se entienda a la Policía Comunitaria como la especialidad “blanda” y al resto de agentes como los “duros” de la gestión policial, es importante establecer la Policía Comunitaria como eje transversal, capacitando en las técnicas de Policía Comunitaria a todo el personal y rotándolos a todos.

Estos factores demuestran que la Policía Comunitaria requiere mayor inversión en recursos humanos (es decir más agentes disponibles), y en la dignificación y formación de los agentes. También interviene la posición de los oficiales y suboficiales frente al concepto de Policía Comunitaria. Un jefe mencionó: “Era, y aún persiste, más fácil convencer a la comunidad para que tuviese confianza en la Policía Comunitaria, que convencer a la policía misma”, y agrega que el empoderamiento “va de abajo hacia arriba” en la escala jerárquica policial.

G. El rol de la formación

La formación de todo el personal, no solamente de los agentes de Policía Comunitaria, es un factor crítico para impulsar con éxito una estrategia de Policía Comunitaria y lograr un cambio de visión sobre el rol del policía y su trabajo cercano a las comunidades (Frühling 2007, p.86). En efecto, la importancia de la formación en Policía Comunitaria, es reconocida en todos los países. Sin embargo hay diferencias en la intensidad de la formación.

En El Salvador la implementación de Policía Comunitaria empieza con una capacitación del cuerpo policial a todo nivel y en todas las especialidades, incluidas las jefaturas altas e intermedias. En Guatemala a partir del 2011, se ha invertido una importante cantidad de recursos en la formación y profesionalización del cuerpo policial a todo nivel y como parte de ello, en el desarrollo de instrumentos técnicos para la gestión policial. El alcance de la formación es más reducido en el caso de Honduras.

En Nicaragua la formación sobre el Modelo de Policía Comunitaria Proactiva, es parte del currículum de formación para la policía en todos los niveles y es uno de los cuatro ejes del Modelo. Se estableció el concepto de “Formación Total”, que combina la formación académica con otros elementos de “aprender haciendo”.

H. Cambios en la actuación policial y su impacto

Para poder evaluar el efecto de la Policía Comunitaria, será importante tener una hipótesis del impacto que permite relacionar las actividades de Policía Comunitaria con los resultados obtenidos. Tener una hi-

pótesis de impacto es además relevante para asesorar en el transcurso de la implementación, la efectividad de las acciones y poder priorizarlas o reorientarlas. Elementos clave para la construcción de una hipótesis de trabajo son generalmente (1) una descripción del modelo de trabajo; (2) una teoría de cambio; (3) una descripción de las principales fases para entender el proceso; y (4) algunos de los resultados.

A nivel general, la teoría de cambio establece el impacto esperado de poder disminuir los niveles de inseguridad a través del relacionamiento comunitario y la articulación con instancias locales. Como el problema de delincuencia tiene múltiples causas, se requiere una teoría más específica para evaluar el impacto de Policía Comunitaria. En el caso de El Salvador encontramos muchos elementos que permiten relacionar los objetivos específicos de Policía Comunitaria, con los resultados esperados. Entre ellos cabe mencionar: mejorar la efectividad en la función policial, disminuir el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía, reducir los factores de riesgos sociales y situacionales y reducir los índices delictivos. En el caso de Honduras se agrega el resultado de fortalecer el respecto a la autoridad y a las leyes, un aspecto que apunta al monopolio de poder por parte del Estado. Sobresale en este contexto el caso de Nicaragua donde la policía ya tiene establecido un sistema integral de medir el impacto y la gestión como parte de su sistema de planificación, monitoreo y supervisión. Otro ejemplo elaborado se encuentra, aunque no haya sido parte de esta sistematización, en Santa Tecla, El Salvador, donde el sistema de monitoreo y evaluación desempeña un rol importante en la planificación urbana, y también en la comunicación de los resultados a la ciudadanía.

En las experiencias locales se aplican algunos métodos de medición del impacto en términos cuantitativos y cualitativos. La parte cuantitativa depende de los registros. En Honduras, Nicaragua y El Salvador se han establecido sistemas de monitoreo de actividades. Se asume que estas actividades tienen un impacto positivo porque se puede observar una disminución en la tasa de delitos. Aunque estos sistemas proveen información valiosa, existe la necesidad de agregar y validar estas informaciones cuantitativas, con indicadores que reflejen también la parte cualitativa de los servicios policiales. La rendición de cuen-

tas como un método de captar la percepción de los servicios brindados por la policía en las comunidades, se aplica sistemáticamente en toda la institución policial de Nicaragua, en las EPC de Honduras y en las experiencias locales sistematizadas en El Salvador.

Sin embargo, el reto está en diseñar un sistema de monitoreo y evaluación que incluya la información necesaria, incorporando los costos de Policía Comunitaria en su conjunto. La falta de esta información, hace difícil evaluar la eficiencia y efectividad del modelo de Policía Comunitaria o comparar en estos términos, diferentes medidas de prevención. En Colombia, Chile y México se encuentran sistemas bien establecidos de medición de programas de Policía Comunitaria que valen la pena ser estudiados (ver IEP, 2011).

3.6. Resumen

Las experiencias presentadas muestran la factibilidad de implementar el enfoque de Policía Comunitaria en los países de Centroamérica. En contraste a los primeros esfuerzos de establecer este enfoque, se nota ahora un entendimiento más profundo sobre el significado real del enfoque de Policía Comunitaria y lo que se requiere en términos de equipo, recursos humanos, y de respaldo político y de aportes de parte de la sociedad civil. Las policías centroamericanas mantienen un continuo intercambio entre ellas y con otros países de América Latina, con la consecuencia de que los modelos en construcción no son simplemente una copia de modelos europeos, estadounidenses o asiáticos, sino que están adaptados a las realidades y posibilidades de la región. El personal policial es percibido como un factor clave para la sostenibilidad del proceso, por lo que se da más énfasis en la selección, formación y dignificación del mismo y en una planificación adecuada a mediano plazo. De ahí también se nota la importancia de regímenes internos de control y de mecanismos de auditoría social.

4. EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN EL SALVADOR

4.1. Modelo de Policía Comunitaria

A. Antecedentes históricos

Los inicios: Una policía con enfoque civil

La Policía Nacional Civil de El Salvador nació en el año 1992, como producto de los Acuerdos de Paz que dieron paso al fin de la guerra civil. En el año 1994 la PNC creó el Departamento de Relaciones con la Comunidad, como parte de su estructura organizativa, para desarrollar políticas de acercamiento a las comunidades. El trabajo de este departamento se realizó de forma centralizada y se focalizó principalmente en el municipio de San Salvador, obteniendo buenos resultados, pero sin impacto en las delegaciones policiales territoriales a nivel nacional.

Entre los años 1997 y 1998 se conformaron las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias, con apoyo de la Embajada de los Estados Unidos de América y el Programa Internacional de Capacitación en Investigación Criminal (ICITAP). El trabajo de estas patrullas se enfocó principalmente a los procedimientos de intervención policial, con poco énfasis en la comunidad. En este periodo se elaboró el Plan de Prevención Delincuencial, en donde se comenzó la sectorización de las unidades policiales, es decir, la asignación de patrullas policiales a sectores específicos de un municipio.

Entre los años de 1998 y 2000, el Ministerio de Seguridad impulsó la estrategia de organización comunitaria a través de la conformación de “Juntas de Vecinos” y “Comités de Apoyo”. Los primeros tuvieron la finalidad de actuar como puente para promover acercamientos con las comunidades y los segundos fueron los encargados de gestionar recursos para atender las necesidades básicas de las unidades policiales (reparación de vehículos, de instalaciones, dotaciones de insumos y materiales de oficina, celebración del día del policía, entre otros). Estas figuras de organización y apoyo de la sociedad civil no formaron parte de una

política institucional, sino de una iniciativa del Ministro de Seguridad de esa época, que finalmente no tuvo continuidad, debido a dificultades por abuso de un “malentendido poder”, que en su interpretación les había sido conferido.

Un aspecto positivo de este periodo, fue la institucionalización de la rendición de cuentas en la corporación policial; sin embargo éste proceso dejó de aplicarse con el cambio del director de esa época y fue hasta que se conformó y formalizó la Policía Comunitaria, que se retomó nuevamente (2010).

Del año 2000 al 2006, se realizaron trabajos de prevención y acercamiento a las comunidades, más como una iniciativa particular de los jefes policiales territoriales, que como una política institucional. En consecuencia, si un jefe policial realizaba un buen trabajo preventivo con las comunidades y posteriormente era trasladado de zona, no había garantías de continuidad del proceso.

Los inicios de la Policía Comunitaria

Los primeros pasos se dieron entre los años 2006 y 2008, cuando se realizó un cambio organizacional y el Departamento de Relaciones con la Comunidad se transformó en una Secretaría, con mayor poder de incidencia por su ubicación estratégica dentro de la estructura organizativa.

La Unidad de Policía Comunitaria (UPC), subordinada a esa Secretaría, inició con la participación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), la elaboración del “Manual Experimental de la Policía Comunitaria”, que surgió de entrevistas efectuadas a jefes policiales locales con experiencia en el trabajo con comunidades, así como a personal capacitado en

Japón, Inglaterra, España y Nicaragua y a las personas que impulsaron el sistema de los PIPCOM.

Así mismo, se hizo un estudio de modelos de Policía Comunitaria en diferentes países del mundo, para determinar el modelo que podría adoptarse en la institución policial:

De la Policía Comunitaria Japonesa, centrada en los Koban¹⁰, la PNC adoptó parte del modelo correspondiente a las actividades a realizar durante las visitas a domicilios y establecimientos, utilizando un sistema de fichas como herramientas de recolección y almacenamiento de información. También adoptaron la identificación del rol policial, como ente movilizador del potencial de la comunidad para la solución de sus problemas.

Del modelo de Police de Proximité de Francia, que se caracteriza por el énfasis en la perspectiva territorial-local, tomaron la ampliación del radio de acción de la policía, incluyendo temas como el bienestar de la comunidad y la mejora en su calidad de vida. En este modelo, la comunidad juega un rol activo en la formulación de los objetivos locales de seguridad que la policía debe atender (planificación) y participa en la evaluación del cumplimiento de los objetivos (rendición de cuentas).

Adicionalmente se estudiaron las Policías Comunitarias de EE.UU. y se tomó de ellas la metodología policial denominada SARA (por sus siglas en inglés), o BASE (Búsqueda, Análisis, Solución y Evaluación), consistente en el diagnóstico o identificación de los problemas de la comunidad, su análisis, diseño de una solución concreta y evaluación del resultado logrado.

Entre los años 2008 y 2009, la PNC firmó el primer convenio de cooperación con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional co JICA y desarrolló la sistematización del estudio de policías comunitarias y la consulta a los jefes policiales. Se conformó un equipo de trabajo permanente en la UPC, que generó como productos la formulación de una propuesta de Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria, el Manual Experimental de Filosofía de Policía Comunitaria (en fase experimental en ese período) y los

Planes Piloto para la implementación en los municipios de La Unión en 2008 y Colón (Cantón Lourdes) en 2009; este último con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana”.

También se llevó a cabo el Curso sobre la Filosofía de Policía Comunitaria, impartido por la ANSP, iniciado con Instructores de Policía Comunitaria (IPC) y luego con personal policial, en sus diferentes puestos de trabajo.

Entre 2009 y 2010, la Filosofía de Policía Comunitaria se incorporó al Plan Estratégico Institucional (PEI 2009-2014) y se elaboraron y formalizaron los documentos que la sistematizaron.

Consolidación en el marco de una política pública

Desde finales del 2010, el Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSJP), ha venido ejecutando su “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia”, que incorpora entre otros aspectos, el fortalecimiento y la ampliación de esfuerzos interinstitucionales, contemplando el establecimiento de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), la atención local al delito, la prevención, y el fomento de la Policía Comunitaria.

Por tal motivo, la PNC de El Salvador, en su Plan Estratégico Institucional 2009-2014, establece a la Policía Comunitaria como un eje transversal de toda la actividad institucional, es decir, como una filosofía institucional que se integra en todas las áreas de especialización. El Plan Estratégico Institucional formula las políticas institucionales, siendo dos de ellas las que sustentan el accionar de la Policía Comunitaria (Políticas 2 y 4, PNC, 2010a, p.10):

- “Fortalecimiento de la organización (policial) potenciando la autoridad y responsabilidad territorial, a través de sistemas de prevención delincuencia y represión del delito”.
- “Incorporación de la participación ciudadana, el

10 Modelo de estación policial utilizado por la Policía de Japón e implementado en diferentes países.

respeto y protección a los Derechos Humanos y la dignidad de las personas, garantizando se constituyan en el fundamento de la actividad institucional y se expresen como ejes transversales en todo el accionar policial preventivo y represivo”.

En los años 2010 y 2011, estando ya consolidadas las primeras experiencias piloto (Lourdes y La Unión), se realizaron acercamientos con las agencias de cooperación internacional, con el fin de gestionar apoyos para la capacitación e implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria a nivel nacional. Fueron JICA y USAID los organismos que acompañaron el esfuerzo, que permitió el fortalecimiento de las capacidades policiales de forma sostenida a nivel nacional.

USAID inició su apoyo al proceso en el año 2010, como un componente del Programa “Fortalecimiento del Sistema de Justicia”, en el que oficiales de la PNC, se integraron al equipo del Programa para brindar apoyo técnico (capacitaciones e implementación de Policía Comunitaria), y dotación de equipamiento. El Programa estimula el trabajo de implementación de Policía Comunitaria, inicialmente en 5 municipios piloto (Nahuizalco, Ciudad Delgado, Panchimalco, Sonsonate y Quezaltepeque). Por su parte, JICA ha venido acompañando el proceso desde 2010 en el municipio de La Unión, una de las experiencias piloto mencionadas previamente.

Fue a partir del año 2012 que se comenzó a dinamizar la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria a nivel nacional. En 2011 se firmó un segundo convenio, en este caso trilateral, Japón-Brasil-El Salvador, en el marco del Proyecto “Apoyo para el Establecimiento de la Filosofía de Policía Comunitaria en El Salvador” (2011-2014), con el objetivo de “fomentar la Filosofía de Policía Comunitaria en la institucionalidad policial (PNC y ANSP), mediante el fortalecimiento institucional, la formación de personal policial, la elaboración de instrumentos de gestión y el desarrollo de experiencias modelo en cinco subdelegaciones policiales (Zacatecoluca, Santa Ana, La Unión, Apopa y Quezaltepeque)”¹¹. En el marco de este convenio triangular, oficiales de la PNC de El

Salvador realizaron visitas y participaron en cursos de Policía Comunitaria en Brasil. Al 2013, 77 personas de la institución policial habían participado en intercambios internacionales en São Paulo, Brasil.

Por su parte USAID amplió su ámbito de apoyo, totalizando 18 delegaciones donde se está implementando Policía Comunitaria. Las delegaciones se ubican en las cabeceras departamentales y en algunos municipios de las zonas metropolitanas del país.

Otras experiencias locales

A inicios del año 2000 la ciudad de Santa Tecla era considerada como una de las más inseguras y desordenadas del país. Con la llegada del nuevo gobierno municipal se comienza a impulsar una serie de iniciativas para atender la difícil problemática, partiendo de la convocatoria a diferentes actores presentes en el territorio, entre ellos, a representantes de la sociedad civil. Desde entonces se han venido desarrollando una serie de instrumentos. Se creó el Plan Estratégico Participativo (2002), la Política de Seguridad Ciudadana (2005) y el Observatorio Municipal del Delito (2006), incorporando de forma permanente a la sociedad civil y es así como se integra el Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia conformado por 18 instituciones (2008) (GIZ, 2012, p.6). Desde su creación, la Política de Convivencia, Prevención y Seguridad Ciudadana ha tenido tres actualizaciones y en su contenido plantea un rol fundamentalmente preventivo para el municipio, establecido en cuatro niveles de prevención: cultural, situacional, instrumental y social. Uno de los aspectos determinantes para su exitosa implementación ha sido la incorporación de actores clave del territorio, organizados en tres grupos de interés y articulación: el Gobierno Municipal, el Consejo de Ciudadanos para el Desarrollo Local y el Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia, en el cual entre otros actores, se integra la PNC y aporta sus conocimientos y experiencia en materia preventiva para contribuir a la consolidación del proceso (Santa Tecla, 2011, p.5, 12)

Representantes de la PNC valoran esta experiencia y expresan su satisfacción de que los esfuerzos en pre-

11 Reseña del Proyecto “Apoyo para el Establecimiento de la Filosofía de Policía Comunitaria en El Salvador”, proporcionada por JICA El Salvador en enero de 2014.

vención no surgen sólo desde la institución policial; el rol de los gobiernos locales es determinante y la experiencia de Santa Tecla lo ha demostrado, incorporando a la sociedad civil en el proceso, que se ha empoderado comprendiendo su rol de cogestión.

B. Modelo actual de Policía Comunitaria

Objetivos

Los objetivos generales y específicos de la Policía Comunitaria en El Salvador se encuentran definidos en el Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional (PNC, 2010c, p.9-10).

Se define como objetivo general:

“Incorporar la Filosofía de Policía Comunitaria como un eje transversal para todo el desempeño de la institución, para la prevención del delito y la violencia, la investigación y represión del delito, con participación ciudadana”.

Los objetivos específicos son:

- “Implementar la filosofía de trabajo de Policía Comunitaria en todas las dependencias policiales del país de acuerdo a su propia realidad, a fin de superar la forma tradicional de trabajo policial, logrando establecer una relación de socios estratégicos con las comunidades locales.
- Reducir o eliminar los factores de riesgo social y situacional, presentes en la jurisdicción atendida por cada dependencia policial, a efecto de facilitar la prevención social y mejorar la prevención situacional en cada localidad.
- Contribuir al aumento y fortalecimiento de factores sociales de protección en la circunscripción de cada dependencia policial, con el fin de fortalecer el tejido social necesario para hacer sostenibles los esfuerzos de prevención comunitaria.
- Reducir gradualmente los índices delictivos de cada circunscripción policial, para garantizar la seguridad y tranquilidad de la población.
- Mejorar la percepción ciudadana sobre seguridad

y satisfacción del trabajo policial, en las jurisdicciones de cada dependencia policial.

- Incrementar el grado de motivación del personal policial.
- Cualificar el desempeño del personal policial mediante el establecimiento de un sistema permanente de formación en policía comunitaria en todo el territorio nacional”.

Concepto filosófico

Policía Comunitaria en El Salvador es un compromiso de todo el personal de la institución (así lo establecen sus principios), es decir, una Filosofía que basa su intervención en la capacidad de lograr un acercamiento significativo con la comunidad, jugando un rol importante en la coproducción de seguridad, fundamentalmente en lo relativo a la prevención de la violencia y delincuencia. “Es una filosofía porque se traduce en la forma de ser y de pensar de cada uno de los integrantes de la fuerza policial que les habilita para facilitar, compartir el poder, comunicarse bien y abrir puertas a las alianzas comunitarias” (Arévalo, 2011, p.8).

“Policía Comunitaria no es simplemente una forma de hacer policía, sino más bien, una forma de ser policías”, de conformidad con la Doctrina Institucional de Policía Comunitaria. Esta Doctrina es una construcción propia que recoge la experiencia y el desarrollo de otros enfoques de Policía Comunitaria adaptándolos a la luz de la realidad y prácticas del país. Entonces Policía Comunitaria se define institucionalmente como:

Una concepción del deber ser de un policía, en la cual se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación activa con la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida (Doctrina Institucional de Policía Comunitaria, PNC, 2010b, p.8).

Esta definición doctrinaria tiene como fundamento teórico-práctico ocho principios de actuación, definidos en el mismo documento, de los cuales se hace a continuación una breve reseña:

1. Ampliación del rol tradicional de mantenimiento del orden, la prevención uniformada y la represión del delito, incorporando la resolución de problemas de la comunidad en una relación de socios, con participación en la prevención social del delito, e impulsando y/o acompañando programas preventivos. Propicia además un cambio de actitud en todos los niveles institucionales, con un enfoque proactivo y con un fuerte compromiso hacia los grupos vulnerables. Así mismo, fomenta la construcción de mecanismos de asociación y cooperación con los actores sociales, tanto públicos como privados.
2. Impulso de un proceso de delegación de responsabilidades en la patrulla policial, que propicie la participación de los actores sociales (con énfasis en las comunidades), en la identificación, priorización y resolución de sus problemas, de tal forma que incidan en la planificación del trabajo policial de cada circunscripción territorial.
3. Policía Comunitaria no es una especialidad de trabajo, es un enfoque “polivalente” para ser aplicado por las jefaturas y dependencias policiales y en sus distintos procesos, pues el policía comunitario debe estar capacitado para responder y/o referir cualquier demanda ciudadana a las instancias correspondientes. En adición, la PNC se propone rendir cuentas ante los actores sociales y comunidades.
4. La PNC de El Salvador, al crear una plataforma conceptual de la nueva policía en El Salvador, consideró llamar “Filosofía” a esta nueva forma de trabajo, partiendo de que este término es la base de todo conocimiento y se identifica como el deber ser, del cual se apropian todos sus miembros y en todos los niveles institucionales.
5. Esta Filosofía establece como punto de partida las necesidades e intereses de las comunidades locales para ofrecer una respuesta que fomente la colaboración con ellas, asegurando a la comunidad que existe un compromiso para mejorar su calidad de vida, dando relevancia a la prevención social del delito.
6. Su implementación se visualiza como un proceso gradual y sostenible para propiciar el cambio y el compromiso personal e institucional que requiere de tiempo, capacitación y la acumulación de recursos y experiencias, en un trabajo de campo de práctica, aprendizaje y mejora continua. Además se busca fortalecer la organización de los servicios institucionales, la planificación del accionar operativo y la motivación del personal policial.
7. La transición hacia el nuevo modelo prevé una serie de cambios institucionales, desde la perspectiva estratégica organizacional, hasta la operacional en los territorios, y el cambio de actitud del policía, de una posición distante e independiente de las comunidades a otra de acercamiento, involucramiento y trabajo en equipo, acciones determinantes para el éxito. Por ello, el proceso de capacitación-concientización del policía fue la primera estrategia a implementar dentro del proceso.
8. El acercamiento entre policía y comunidad es una estrategia filosófica para facilitar la labor policial y mejorar su eficacia y percepción de beneficio y confianza por parte de la población, ya que en la medida en que se vayan resolviendo los problemas, se irá desarrollando una cultura de convivencia pacífica, teniendo como resultado mejoras en la calidad de vida de la población.
9. El rol de la policía en materia de prevención lleva a fortalecer la relación policía-comunidad, contribuyendo al empoderamiento de las comunidades en su rol en la prevención comunitaria y en consecuencia, controlando los factores de riesgo que implican además, la disminución de la incidencia delictiva. Es un proceso que se construye a corto, mediano y largo plazo.
10. La construcción de relaciones toma en consideración todos los mecanismos posibles de asociación y cooperación, por ejemplo, con gobernaciones departamentales, gobiernos municipales, instituciones públicas y privadas, y con las mismas comunidades, para establecer relaciones como socios estratégicos en la prevención comunitaria. Se trata de acompañar y contribuir al fortalecimiento de los espacios existentes, como los Consejos Municipales de Prevención (principal instrumento de la Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia) y a trabajar articuladamente con ellos, a la vez que se respeta el liderazgo de las autoridades municipales y se colabora con ellos.

La operatividad de la Filosofía de Policía Comunitaria se enmarca en una serie de acciones concretas, entre ellas las siguientes:

- Capacitación del cuerpo policial a todo nivel y en todas las especialidades, incluidas las jefaturas de nivel alto e intermedio, hasta los niveles básicos.
- Integración y participación activa de las jefaturas policiales en los CMPV, trabajando de manera articulada y conjunta para la resolución de los problemas.
- Incorporación de la policía a otros programas y esfuerzos gestados desde otras instituciones y organizaciones, inclusive desde las mismas comunidades, quienes les acompañan y aportan en su ejecución.
- Dar continuidad al desarrollo que hace la PNC de sus propios planes de prevención, poniendo énfasis en la disminución de los factores de riesgo y en la resolución de los problemas de las comunidades, articulándolos con ellas mismas.
- Desarrollo periódico de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las jefaturas policiales y de los agentes, a las comunidades y a la institucionalidad del territorio de trabajo, brindando información sobre el quehacer policial desarrollado con relación a los planes establecidos.

La Filosofía de Policía Comunitaria cuenta con 15 documentos que la sustentan, tanto de índole estratégica como operacional. A continuación se listan los documentos estratégicos:¹²

- Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2014: incorpora la Filosofía de Policía Comunitaria como un eje transversal (PNC, 2010a)
- Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria: aprobada el 17 de mayo de 2010, se constituye en un marco de referencia común para la gestión institucional (PNC, 2010b)
- Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010-2014: emitido en mayo de 2010, define los procesos para la im-

plementación institucional de la Filosofía (PNC, 2010c)

Fases de implementación

El Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010–2014, es el instrumento que regula todos los pasos a seguir de parte de los jefes policiales para la implementación del modelo; está estructurado en cinco fases (cuatro de ejecución operativa y una de supervisión/evaluación), según el siguiente detalle:

Fase I: Capacitación del personal de las dependencias policiales

Esta fase se refiere al desarrollo de procesos de formación del personal policial de acuerdo al Plan de Formación. El curso, con una duración de 10 días laborales consecutivos, es impartido a todo el personal de las dependencias policiales en sus puestos de trabajo, por un equipo de instructores adscritos a cada delegación policial.

La jefatura territorial es responsable del cumplimiento integral del proceso de capacitación al personal a su cargo (jefaturas de patrulla y agentes del nivel básico), además de recibir junto a ellos el curso, con el propósito de transmitir el mensaje de que es un compromiso integral institucional y asegurar un estilo de gestión enfocado a la Filosofía, dando paso a las siguientes fases de implementación de las metodologías de trabajo y asegurando la correcta conducción de su personal bajo el nuevo modelo.

Los instrumentos que guían los procesos de formación son:

- Plan Conjunto PNC-ANSP para capacitar en la Filosofía de Policía Comunitaria a nivel nacional (2010-2014): establece los temas y metodologías a través de los cuales los agentes y jefes policiales reciben su capacitación (PNC-ANSP, 2010)
- Manual de Formación de Policía Comunitaria de El Salvador: en el cual se encuentra toda la doctrina (PNC, 2011)
- Directiva de Capacitación para Oficiales Ejecutivos y Superiores de las Regiones: regula las ca-

12 Más adelante se hará mención de los documentos operativos utilizados en los procesos de gestión de la Policía Comunitaria.

pacitaciones a todos los oficiales de seguridad pública (PNC, 2010d)

- Planes de Lección – Curso de Filosofía de Policía Comunitaria: aprobado por el Consejo Académico de la ANSP (PNC, 2010e)

Actualmente esta fase se encuentra implementada casi en su totalidad, en las 22 delegaciones de la institución policial a nivel nacional. Más del 68% de los miembros de la PNC ha sido capacitado en la Filosofía de PC, la mayor parte entre los años 2011 y 2012¹³.

Fase II: Diagnósticos locales

Cada dependencia territorial (subdelegaciones y puestos), realiza varios diagnósticos en un trabajo conjunto con la comunidad y bajo una metodología participativa:

- Diagnóstico de incidencia delictiva: Recopilación de datos sobre los hechos delictivos que han tenido lugar en una zona y tiempo específicos, para efectos de análisis.
- Diagnósticos de factores de riesgo social y situacional: Concentración de maras o pandillas; centros nocturnos y de tolerancia (bares, cantinas, maquinitas, prostíbulos, billares, loterías, etc.); identificación de zonas abandonadas (casas, predios baldíos, zonas mal iluminadas, etc.); rutas de movilidad de la población (paradas de buses, terminales de buses, puntos de taxis, parqueos, mercados, centros comerciales, etc.); caracterización de la topografía (accidentes geográficos relevantes, ríos, quebradas, taludes, puentes, veredas, túneles, etc.).
- Diagnóstico de aspectos socio-comunitarios (factores sociales de protección): Identificación de organizaciones y Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCO), gremios, ONG y clubes de servicio; así mismo, actores institucionales que trabajan en el territorio de influencia (instancias de Gobierno Central, organismos de cooperación, empresas, iglesias, etc.); recursos socio-comunitarios (canchas, espacios de recreo, zonas verdes, parques, plazas, etc.). Además considera

la caracterización de las relaciones policía-comunidad (confianza hacia la institución, proyectos conjuntos, etc.) y de alcaldía-comunidad (articulación, proyectos comunales, etc.). Incluye también el estudio de programas preventivos en ejecución y los actores involucrados, así como el análisis de las ordenanzas municipales vigentes (veda de armas, contravenciones contra ruidos estridentes, etc.).

Para complementar la información recopilada, el cuerpo policial de la estación coordina reuniones con representantes o actores comunitarios, para realizar un análisis de la situación de la dependencia policial de la localidad (Instrumento: FODA¹⁴). Los diagnósticos de cada dependencia territorial (subdelegaciones y puestos) conducen a la elaboración de mapas integrados (de crimen, de factores de riesgo, de factores sociales de protección y aspectos operacionales relevantes, como puntos ciegos o lugares fuera del rango de alcance); una matriz de información y el respectivo análisis para dar curso a la etapa de planificación.

Los instrumentos institucionales utilizados en esta etapa son:

- Guías metodológicas: para elaborar diagnósticos y administración de fichas de control por lugares de habitación, establecimientos comerciales, evaluación de factores de riesgo y de protección por inmuebles.

Actualmente la mayor parte de las delegaciones están trabajando en estos diagnósticos y algunas de ellas ya los han concluido. Es precisamente en esta fase, en la que se encuentra la mayor parte de las delegaciones policiales del país, con más nivel de avances en los lugares donde está la cooperación internacional (La Unión, Nahuizalco, Lourdes-Colón, Santa Ana, Pan-chimalco, Ciudad Delgado, entre otras).

Fase III: Planificación operativa

La planificación del trabajo de las dependencias policiales parte de los diagnósticos y se desarrolla cada seis meses (Plan para Implementar la Filosofía

13 Tomado de la Presentación del Consejo Académico ANSP: Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en el Territorio, enero de 2013.

14 Instrumento metodológico de diagnóstico para identificar: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas-FODA.

de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010-2014, PNC 2010c, p.18). Es un proceso participativo, que incentiva la presentación de las opiniones y experiencias del personal ejecutivo y básico que trabaja en los territorios asignados. La planificación de la operatividad, según los resultados de diagnóstico, integra actividades de represión del delito con las de prevención comunitaria, combinando las acciones de prevención situacional y las acciones socio-preventivas.

Los instrumentos institucionales utilizados en esta etapa son:

- Guía metodológica para el levantamiento de la línea base y el desarrollo del trabajo en el terreno: establece la metodología que el personal policial utilizará para el levantamiento de la línea base, en sus sectores de responsabilidad.
- Sistema de Prevención Delincuencial: sustituye al Plan de Prevención Delincuencial. Es una herramienta administrativa/operativa que permite al jefe territorial, prevenir y reprimir el delito en la mayoría de sus manifestaciones y en donde la comunidad juega un papel preponderante.

Aún son pocas las delegaciones policiales que ya se encuentran trabajando en esta fase, es un proceso en construcción gradual que está en curso.

Fase IV: Ejecución de planes operativos

En la planificación de los servicios de prevención (patrullaje, controles vehiculares o de personas, cierres, etc.), bajo el modelo establecido, se da prioridad al trabajo preventivo y comunitario, sobre el reactivo y de atención de emergencias, en tanto que un buen trabajo comunitario disminuye la necesidad de tareas de represión y de atención a emergencias.

El énfasis entre la represión del delito y la prevención comunitaria, dependerá de lo establecido en los planes, en función del nivel de incidencia delictiva y de la presencia de factores de riesgo en la circunscripción de cada dependencia policial.

Por otra parte, para la ejecución de los planes también se prevé impulsar los servicios de investigación que estarán orientados a crear Oficinas de Denuncias

y Atención Ciudadana (ODAC) y Puntos de Atención Social (PAS), para mejorar la calidad del servicio policial en cuanto a la recepción de denuncias, así como la pronta y efectiva investigación de los delitos denunciados. Actualmente estas ODAC sólo se encuentran en las Delegaciones Policiales a nivel nacional (22) que están en todas las cabeceras departamentales y en algunos municipios estratégicos para la PNC. En lo referente a las PAS, se encuentran en una etapa preliminar y no han sido implementadas sistemáticamente.

Los planes operativos también establecen dentro de sus metas prioritarias la construcción de confianza y la obtención del respeto de las autoridades y de la comunidad. Los planes incorporan la implementación de programas preventivos institucionales sobre drogas, violencia intrafamiliar, transformación de conflictos, pandillas, entre otros, los cuales se prevén desarrollar con personal especializado, procurando la incorporación de otras instituciones o voluntarios de las comunidades (estudiantes de secundaria y universitarios trabajando horas sociales, miembros de grupos de proyección social, trabajo social de alcaldías, empresa privada, etc.). De momento se están impartiendo programas de capacitación en estos temas por parte de personal especializado, destacado en los departamentos de prevención de las delegaciones.

El instrumento institucional utilizado en esta etapa es:

- Cartilla de Aproximación: que el agente policial proporciona a las comunidades localizadas en los sectores de su responsabilidad, a fin de que tengan conocimiento de lo que la PNC hace en el sector.

En esta fase se encuentran sólo las delegaciones que ya disponen de un plan; en la actualidad son pocas a nivel nacional.

Fase V: Supervisión y evaluación (interna y externa)¹⁵

Los mandos de todo nivel son los responsables de supervisar la conducta del personal a su cargo, a fin de que desarrollen adecuados procesos de inserción

15 Información tomada del Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional, 2010-2014 (PNC 2010d, p. 14-28).

y vinculación comunitaria y para detectar anomalías conductuales que puedan perjudicar la imagen institucional.

La contraloría sobre la ejecución se realiza mediante los mecanismos de control institucionales establecidos, a través de la Inspectoría General (Unidad de Control) y PNC (Unidad de Auditoría Interna). El personal de estas unidades que supervisa el trabajo de la Policía Comunitaria en sus territorios, también recibe capacitación en la Filosofía institucional de Policía Comunitaria, para asegurar que los procesos de control guarden sintonía con el modelo de trabajo que la Filosofía determina.

A efecto de evaluar el desempeño profesional del personal policial, destacado en las dependencias que inician esta nueva modalidad de trabajo, se espera que cada policía, sin importar su categoría institucional, sea evaluado por las comunidades de su sector de responsabilidad, durante los procesos de rendición de cuentas, es decir, cuando presentan públicamente los resultados de su trabajo en el territorio.

La efectividad del proceso se espera medir prioritariamente por el incremento de la participación ciudadana, por la disminución de los factores de riesgo identificados durante los estudios y por los planes implementados en los sectores de responsabilidad de las patrullas, tomando en cuenta los parámetros de incidencia delincencial, específicamente de aquellos delitos que más afecten a las comunidades, a partir de la realidad de cada territorio.

Toda la fuerza policial, mandos superiores hasta agentes, participa en los procesos de rendición de cuenta a sus comunidades.

Los instrumentos institucionales utilizados en esta etapa son:

- Documento de seguimiento operativo de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria: es la base metodológica para el desarrollo de las supervisiones a la implementación, la cual se ubica en los niveles operativo y estratégico.
- Informes Técnicos Ejecutivos sobre la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria: son formatos utilizados por la Unidad de Policía

Comunitaria para informar sobre los avances en el terreno, relacionados con la implementación de la Filosofía.

- Directiva de visitas técnicas de tomadores de decisión a efectos de evaluar avance en la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria: regula las supervisiones a nivel estratégico.

El proceso es aún incipiente, siguiendo las fases de implementación como se ha venido mencionando. Existe una supervisión y evaluación, que no alcanzan a cubrir todos los aspectos que aquí se detallan, por estar todavía en construcción.

Enfoques principales

Grupo meta	Comunidades localizadas en colonias específicas donde se encuentra implementada la Filosofía de Policía Comunitaria
Líneas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañar a los CMPV en sus estrategias de prevención • Articulación con escuelas e institutos para brindar capacitación a jóvenes (prevención de maras, educación física, etc.) • Capacitaciones a comunidades • Reuniones con líderes comunales • Otras actividades según las particularidades de cada territorio
Indicadores de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de denuncias, faltas y delitos • Monitoreo de visitas a hogares y negocios • Reuniones con las comunidades • Rendiciones de cuentas • Charlas en los centros educativos • Actividades con las comunidades • Reuniones con Consejos de Prevención • Estos controles se manejan en las delegaciones y subdelegaciones, pero no son indicadores a los que se les brinda un seguimiento sistemático, sino información para atender el interés particular de los jefes policiales.
Instituciones involucradas	<ul style="list-style-type: none"> • CMPV que integran al gobierno local, ADESCO, directores escolares, otros actores de la sociedad civil y de las municipalidades y algunas instancias del Gobierno Central destacadas en el territorio • Municipalidades • Directores de escuelas
Actividades operativas	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas domiciliarias • Reuniones con las comunidades • Capacitaciones en centros escolares • Rendiciones de cuentas • Acompañamientos a actividades de las comunidades

El trabajo de la Policía Comunitaria, en términos generales se ubica en las comunidades, sin una sede o espacio físico propio. Las patrullas adscritas a puestos policiales, subdelegaciones o delegaciones, son asignadas para visitar y atender zonas específicas. Los Jefes de Delegación asignan las patrullas a espacios comunitarios, tomando de base una serie de criterios, como el tamaño de la población, los niveles de conflictividad y riesgo, el tipo de establecimientos existentes (expendios de licor), entre otros aspectos.

A pesar de que este es el enfoque de trabajo operativo de la Policía Comunitaria, en las zonas donde la cooperación japonesa (JICA) está brindando apoyo, el trabajo se realiza en función de un territorio asignado y en él se ubica una estación de Policía Comunitaria (Koban). En 2013, se construyó y puso en funcionamiento un Koban en el municipio de La Unión y se inició la preparación de una segunda estación en el municipio de Quezaltepeque¹⁶.

El Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010–2014, identifica de forma específica las actividades que son consideradas para la ejecución de los planes en las zonas de trabajo de la Policía Comunitaria:

- Impulsar, acompañar o apoyar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia
- Impulsar, acompañar o apoyar acciones de prevención situacional
- Participar en la solución de problemas generados por directivas o grupos de interés en los sectores de responsabilidad

¹⁶ Reseña del Proyecto "Apoyo para el Establecimiento de la Filosofía de Policía Comunitaria en El Salvador", proporcionada por JICA El Salvador en enero de 2014.

- Participar en los procesos de rendición de cuentas frente a las comunidades (las patrullas junto a las Jefaturas)

En términos más concretos, se trata de propiciar un proceso de acercamiento, generación de confianza y colaboración entre la policía y las comunidades, para juntos identificar y solucionar los problemas que les aquejan. Esto implica ampliar el rol tradicionalmente ejercido, enfocado prioritariamente al control del delito, hacia un enfoque de protección a los derechos humanos orientado a favorecer una cercanía, en la construcción de relaciones sólidas y de confianza mutua.

Hipótesis de impacto

El Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010-2014, plantea una serie de hipótesis para el proceso (PNC, 2010c, p.7):

- “Que con la ejecución del Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria, se mejore la efectividad en la función policial sobre la base de los fundamentos institucionales del servicio a la comunidad.
- Que con la aplicación correcta de lo establecido en el Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria, se logre disminuir el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía, mejorando la opinión de la población sobre la PNC y elevando los niveles de confianza sobre la misma.
- Que con el desarrollo y consolidación de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, liderados por ediles de los municipios y en coordinación con la Sub-Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, se realice un trabajo conjunto entre las instituciones presentes en cada localidad y se reduzcan los factores de riesgos sociales y situacionales, a la vez que se impulsen programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, mejorando con la participación de la comunidad la calidad de la investigación y la represión del delito.
- Que la labor policial sea efectiva y se reduzcan los índices delictivos, de acuerdo a la realidad de

cada dependencia territorial”.

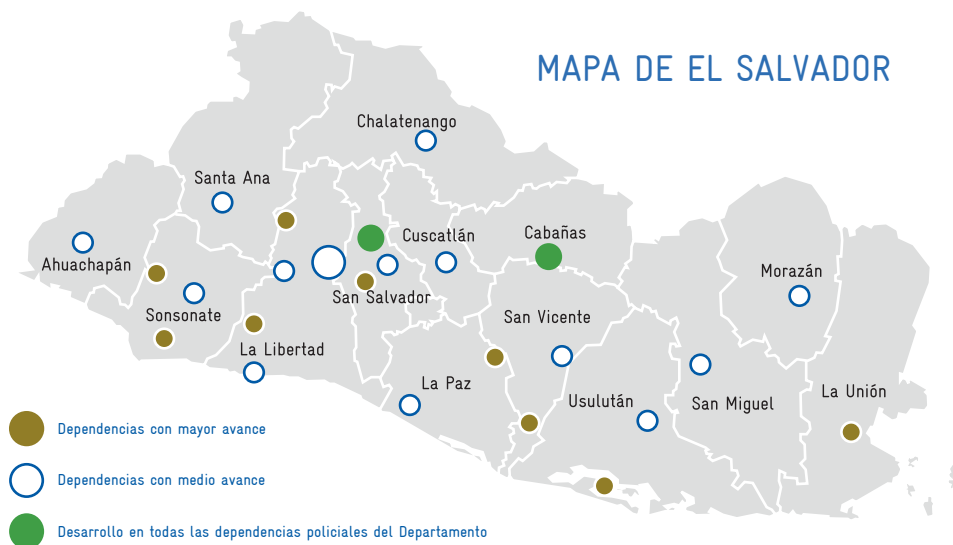
Estado de implementación

El proceso de implementación inició dando prioridad a los municipios de mayor incidencia delictiva, adoptando programas preventivos de manera articulada entre la PNC, las municipalidades, ONG, organismos de cooperación internacional, incluyendo otras instituciones públicas o privadas, acciones que contribuyen a garantizar la sostenibilidad. A julio de 2013, se ha implementado Policía Comunitaria en más de 20 municipios.

El desarrollo de la Policía Comunitaria se ha manejado en dos niveles: la centralización estratégica, y la desconcentración administrativa y operativa, trabajando con los actores de la sociedad, en su territorio. En términos prácticos, estos procesos de planificación son relativamente recientes; el PEI 2009-2014 fue el primer Plan Estratégico formal desarrollado por la institución policial y en él se incorporó la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria como uno de sus componentes.

Además, este Plan Estratégico tiene un claro alineamiento con la Política Nacional de Justicia y Seguridad, en la que la Policía Comunitaria es parte de su estrategia y desde el año 2009 se ha venido desarrollado de forma gradual, avanzando en los procesos de capacitación y en la implementación en territorios específicos.

Gráfico N° 3: Mapa de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en El Salvador



Fuente: Presentación del Consejo Académico ANSP. Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en el Territorio, enero de 2013.

En su proceso, la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria lleva un importante avance en la capacitación, habiendo recibido el curso más del 65% de los integrantes de la institución policial (Consejo Académico ANSP, 2013, n.p.). La incorporación en el currículo de formación de la ANSP ha facilitado considerablemente el proceso, transmitiendo a su vez un mensaje institucional integral vertido en el Plan Conjunto PNC-ANSP para Capacitar en la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010-2014 (PNC-ANSP, 2010).

Al cierre de 2012 se había capacitado a 13,500 personas entre agentes y cabos, y 800 a nivel de jefes (9 Comisionados, 2 Subcomisionados, 14 Inspectores Jefes, 170 Inspectores, 146 Subinspectores y 459 Sargentos)¹⁷.

El convenio tripartito entre Japón-Brasil-El Salvador ha brindado una importante contribución al proceso, impartiendo capacitaciones y enseñando la experiencia de la Policía Militar de São Paulo, con financiamiento de JICA. Aun cuando al inicio la capacitación estuvo dirigida prioritariamente a los niveles básicos de la institución, y esto significó que los niveles superiores no lograsen una clara comprensión del significado del rol cercano y colaborador del policía, el problema se fue resolviendo de manera gradual al incorporar en las capacitaciones al nivel superior.

Por otra parte, la articulación PNC-ANSP, ha producido un importante aprendizaje. La Academia tenía un programa de formación para los nuevos cuadros institucionales, que no incluía la Filosofía de Policía Comunitaria. En consecuencia, cuando los agentes llegaban a trabajar en los territorios, desconocían la forma de trabajo bajo la concepción de la Filosofía. Fue necesario desarrollar un nuevo programa de formación desde la PNC para integrar a su forma de trabajo la concepción de la Filosofía. Este aprendizaje representó costos, no obstante el problema fue superado y en la actualidad la ANSP tiene integrado el modelo en su plan curricular. La Academia desarrolla un programa formal de “capacitación a capacitadores” para destacarlos en las delegaciones, siguiendo los procesos establecidos por los instrumentos diseñados para tales fines.

El desarrollo de diagnósticos es una fase en curso, que ha requerido la asignación de patrullas a espacios específicos para planificar en articulación con las comunidades. Como se ha mencionado previamente, el proceso está en una etapa inicial y la policía tiene como estrategia prioritaria, su sintonía con los planes construidos desde los

¹⁷ Obtenido de la presentación Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en el Territorio, elaborada por el Consejo Académico de la ANSP, enero de 2013.

Consejos Municipales de Prevención, en donde participa activamente. En esencia todo ha sido un proceso de construcción, pues los mismos Consejos de Prevención tienen una historia de vida relativamente reciente, en donde el compromiso desde los gobiernos locales ha sido variable, debido a situaciones de política partidaria e incluso de comprensión del rol que el gobierno local tiene sobre la prevención en sus territorios. Hasta hace pocos años, la concepción de prevención y seguridad era vista como una competencia exclusiva del Gobierno Central.

Las siguientes etapas del proceso de implementación son aún incipientes y varían entre municipios por una serie de variables: compromiso del gobierno local, organización de las comunidades, conformación de los Consejos de Prevención, y el compromiso de los jefes policiales. También hay una incidencia de los organismos de cooperación que apoyan los procesos, quienes generan variaciones en el enfoque y el abordaje estratégico y operativo.

En el proceso, existe una importante dependencia de la visión de la alta dirección de la institución policial, como es el caso en la PNC por ser una institución jerárquica. En septiembre de 2012 el Director General de la PNC, generó una ampliación a la “Orden de Operaciones para la Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en 26 Subdelegaciones de la República”. La orden fue taxativa y estableció de forma específica los propósitos y los mecanismos, indicando que los responsables de su cumplimiento serían los Jefes Regionales y los Jefes de Delegación. Esta orden además, estableció que se implementarían Bases de Policía Comunitaria (BPC). Con la Salida del Director General¹⁸ (mayo de 2013), no se dio continuidad a la orden.

En las tres experiencias se han aplicado una serie de medidas o acciones operativas, que fueron establecidas en el Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria (PNC, 2010c, p.20), como patrullajes frecuentes, entrevistas y visitas casa por casa para conocer a los miembros de la comunidad, charlas en las comunidades orientando sobre la presentación e

imagen que los jóvenes deben tener para ir al centro escolar, revisión de bolsos y cuadernos, como parte de las acciones de prevención de la delincuencia.

La implementación y consolidación de la Filosofía de Policía Comunitaria está en curso; hay importantes avances e historias de éxito para documentar, construcciones graduales que por sus resultados, aportes y testimonios de las comunidades, llevan a concluir que la Filosofía de Policía Comunitaria debe convertirse en una estrategia permanente.

C. Bases legales e institucionales

Análisis institucional interno

Los inicios

Los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México, de 1992, estipularon la disolución de los tres principales cuerpos de seguridad pública (la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda), para dar paso a una nueva policía que dependería de autoridades civiles. “El fuerte énfasis de los Acuerdos de Paz en la transformación del ejército y la policía, brindaron una oportunidad para crear algo nuevo y lograr una importante ruptura institucional con el pasado” (Beltrán, 2009, p.4).

La Constitución de la República establece que “la Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”: La PNC fue creada con el objetivo de “proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos” (Asamblea Legislativa, 1992). El informe de Naciones Unidas sobre la creación de la PNC resalta los fundamentos filosóficos de la formación policial, “[...] el servicio a la comunidad, el respeto a los derechos y las libertades de los ciudadanos, de acuerdo con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el respeto de las instituciones

18 La Sala de lo Constitucional estableció que “existe una prohibición constitucional de nombrar a un militar como Director de la PNC, debido a que su formación policial es incompatible con la nueva doctrina de la seguridad pública proveniente de las reformas constitucionales aprobadas en el marco de los Acuerdos de Paz” (Comunicado de Prensa de la Sala de lo Constitucional, San Salvador, 17 de mayo de 2013). Fue nombrado otro Director General, en el mismo mes de la resolución.

garantizado por la Constitución del país” (Rodés, Antony, Mayorca, Rémillar, Welander, Knippenbert, 1998, p.23).

Existía entonces un reto sobre cómo poner en práctica tales fundamentos filosóficos, tan opuestos a la gestión tradicional de los cuerpos de seguridad. Dos años después de su creación, la PNC estableció dentro de su estructura organizativa el Departamento de Relaciones con la Comunidad, para desarrollar políticas de acercamiento a las comunidades. Su posición en la estructura institucional era de poco poder de gestión y decisión, por ubicarse en un nivel jerárquico bajo, sin embargo, en 2006 se realizó un cambio organizacional y el Departamento subió dentro de la estructura, convirtiéndose en la SRCC, dependiendo de la más alta instancia del cuerpo policial (Dirección General). Fue en este período cuando se tomó la decisión de establecer un modelo de Policía Comunitaria salvadoreña, basándose en estudios de otros modelos exitosos del mundo.

Avances y retos

Para entonces existían dificultades en la gestión, como consecuencia de una supervisión inadecuada y por no tener definidos los manuales de procedimientos, ni los programas de formación. Se planeó un proceso de reingeniería, que iniciaría con tres grandes líneas:

- La elaboración de un manual de Policía Comunitaria (que se denominaría Manual Experimental) y el modelo de Policía Comunitaria que se estaría impulsando en 2008.
- La promoción de una estrategia de cambio de actitud en los miembros de la institución para asimilar el modelo, desarrollando para ello una campaña interna denominada: Rescatemos nuestra razón de ser (Alfaro de Pinto, 2008, p.2).
- La creación de ODAC, con la finalidad de brindar una mejor respuesta a los ciudadanos que requerían de algún servicio de la institución policial.

En síntesis la propuesta fue: “Fortalecer las estrategias de interrelación policía-comunidad, con estricto

apego a los derechos humanos y dignidad de las personas” y se impulsó bajo la responsabilidad de la SRCC y sus unidades, considerando aspectos como: la administración de las políticas, estrategias, planes, programas y modelos de prevención y participación ciudadana, implementados por las jefaturas de las dependencias policiales.

En el año 2007 se realizó un estudio por la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social en el que se formularon algunas recomendaciones en torno a la estructura organizacional de la PNC. Se detectaron problemas de descoordinación y dualidad de mando entre las unidades especializadas y territoriales: las unidades especializadas respondían a sus propios mandos y no a mandos territoriales, lo que generó una débil capacidad y tiempo de respuesta inadecuado a las demandas locales, obstaculizando la relación entre la policía y la comunidad (Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, p.86).

Lo anterior contrasta de manera interesante con la Línea Estratégica 1 del PEI 2009-2014, enfocada a la recuperación de la capacidad operativa y administrativa del accionar policial, basada en responsabilidad territorial.

Si bien Policía Comunitaria en El Salvador es una Filosofía para la institución, existe una Unidad bajo esa denominación (Unidad de Policía Comunitaria), la cual depende de la SRCC. Sus funciones se enfocan en facilitar la implementación de la Filosofía en toda la institución policial (monitorear capacitaciones, desarrollar instrumentos técnicos, asesorar a los jefes policiales, brindar informes al Consejo Técnico, etc.).

Nuevos cambios

La SRCC junto con tres secretarías¹⁹ más, conformó hasta el 12 de septiembre de 2013, el Consejo Técnico, cuerpo consultivo estratégico para la Dirección General. En esa fecha fue promulgado el Decreto Ejecutivo N° 161, que modificó la estructura organizacional de la PNC, desligando la parte operativa de la administrativa. El cambio obedeció, según lo indicó el Presidente de la República, a la necesidad de lograr una “mayor agilidad en la toma de decisiones” (programa radial presidencial, sábado 7/9/2013). La

19 Las otras secretarías son: Secretaría General, Secretaría de Comunicaciones, Secretaría Ejecutiva.

ubicación de la Policía Comunitaria se mantuvo en la misma Secretaría, desapareciendo el Consejo Técnico (Presidencia de la República, 2013).

El “Equipo de Conducción Estratégica” cuyo rol se enfoca en dar seguimiento a la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en las delegaciones, está integrado por la Subdirección General, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, la Subdirección de Seguridad Pública y la Subdirección de la ANSP (ajena al organigrama de la PNC pero con liderazgo en los procesos de formación). La Subdirección General es responsable de la coordinación operativa en el territorio y en consecuencia de la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria.

Aplicación de la Filosofía de Policía Comunitaria

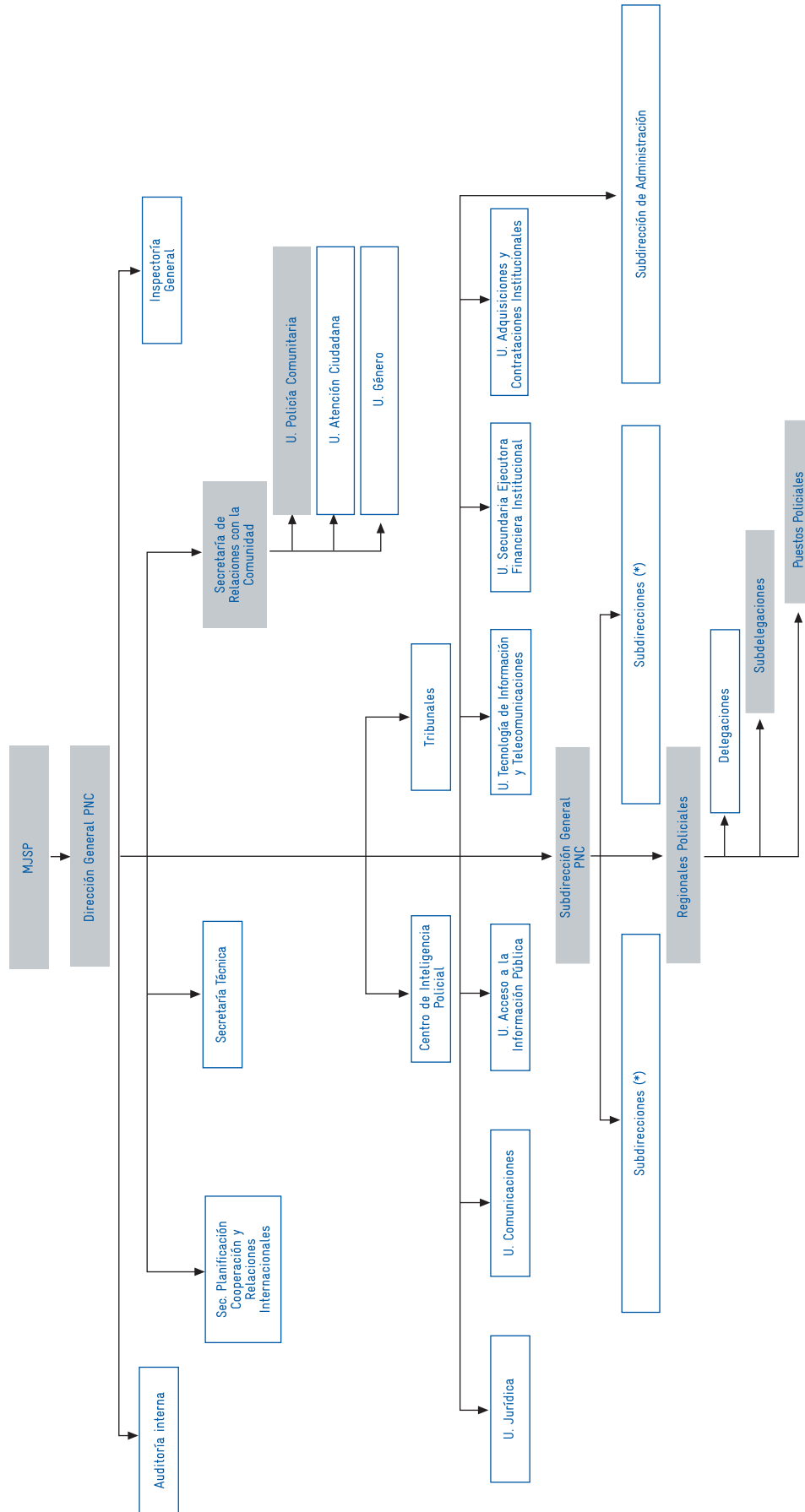
La Filosofía de Policía Comunitaria es aplicada en el trabajo de campo por los policías comunitarios que están en el territorio, en una función de acercamiento y articulación con las comunidades, construyendo confianza a través de su relacionamiento con ellas y la solución de sus problemas.

Se han desarrollado instrumentos técnicos para orientar las acciones del policía en el territorio, desde como iniciar una conversación hasta la solución de problemas y conflictos, incorporando el diseño de proyectos de prevención comunitaria. La operatividad comprende una serie de instrumentos cotidianos de trabajo, la visita a establecimientos y casas, fichas específicas para la recolección de información, entre otros aspectos. Un capítulo del Manual de Policía Comunitaria está destinado a la supervisión, evaluación y rendición de cuentas, para que los policías destacados en un territorio informen a las autoridades y a las comunidades sobre los logros, avances, dificultades, y propuestas. Esta rendición de cuentas se convierte en un espacio de diálogo y discusión y en la medida en que la PNC facilita este tipo de controles comunitarios, demuestra madurez institucional (Manual de Formación de Policía Comunitaria de El Salvador, PNC, 2011, p.203).

Siendo una Filosofía institucional, aún está pendiente su incorporación en las funciones de las unidades especializadas y sub especializadas. En la actualidad se encuentran desarrollando esa tarea, concibiendo

los instrumentos metodológicos y técnicos para que la Filosofía de Policía Comunitaria sea adoptada en estos ámbitos y propicie la articulación entre la actual Policía Comunitaria y las diferentes especialidades, de tal forma que se logre una gestión integral y complementaria.

Gráfico N° 4: Organigrama institucional de la PNC de El Salvador (desde 9/2013)



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los agentes entrevistados.

(*) Las siete subdirecciones son: Seguridad Pública, Investigaciones, Antipandillas, Antixorriones, Áreas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre y Policía Rural.

La Filosofía de Policía Comunitaria se hace operativa en el territorio a partir de las delegaciones policiales. Son 22 en total, localizadas en las cabeceras departamentales y en algunas zonas metropolitanas de importancia; están adscritas a cinco oficinas regionales. De las delegaciones dependen subdelegaciones y puestos policiales a nivel municipal.

Tabla N° 14: Distribución geográfica de delegaciones en El Salvador

Oficinas/Regiones	N° de delegaciones	Descripción
Oriente	4	Morazán, Usulután, San Miguel, La Unión
Metropolitana	6	San Salvador Centro, Apopa, San Marcos, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango
Occidente	3	Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate
Central	5	Santa Tecla, Lourdes-Colón, Puerto La Libertad, Chalatenango, Quezaltepeque
Paracentral	4	San Vicente, Cuscatlán, La Paz, Cabañas

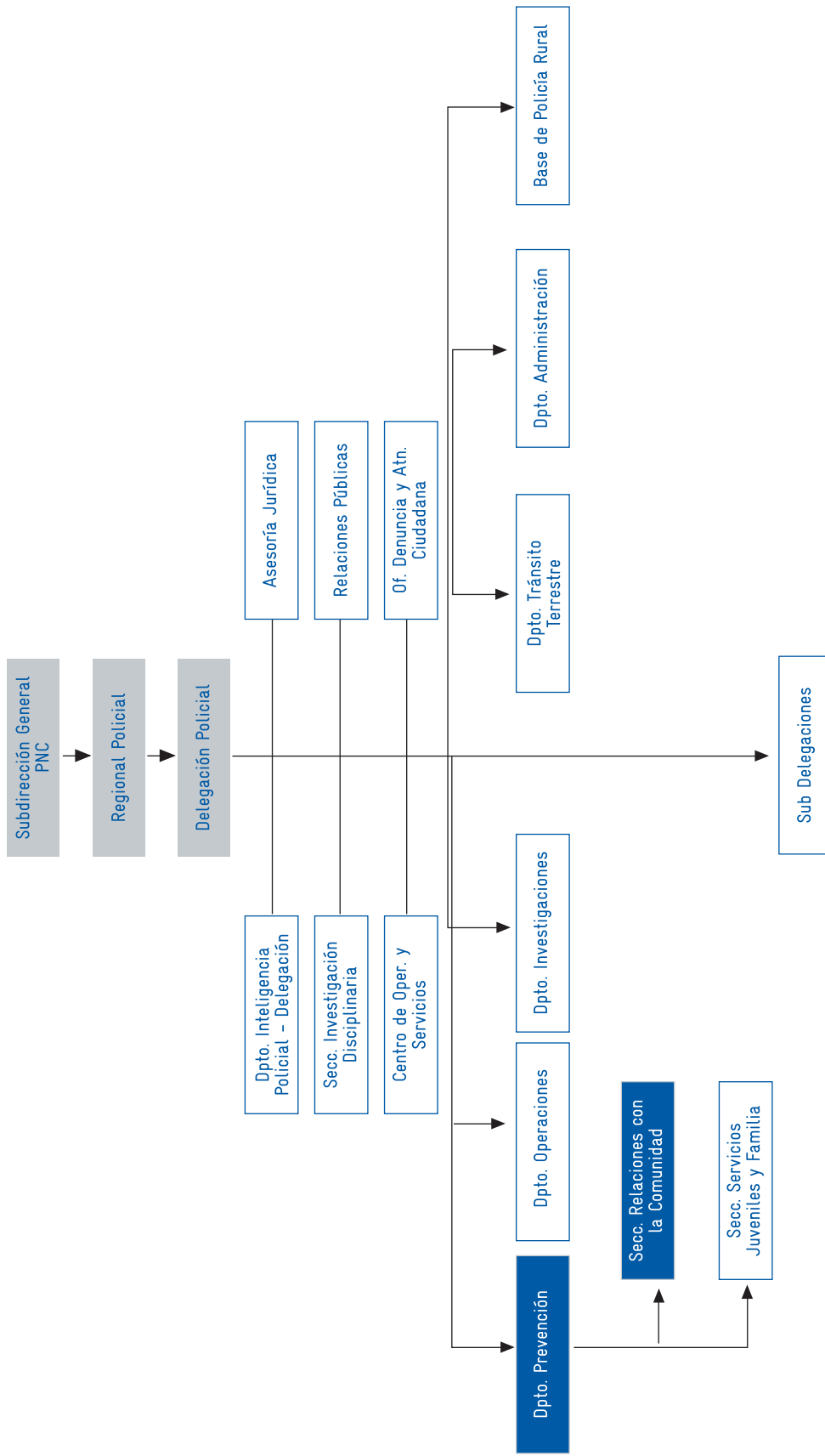
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los agentes entrevistados.

El trabajo de campo se desarrolla por patrullas adscritas a delegaciones, subdelegaciones y/o puestos policiales según la ciudad, y está integrada por tres agentes policiales que son asignados a sectores específicos (urbanos o rurales). Los criterios para la asignación de estas patrullas son la incidencia delictiva y el tamaño de la población, en base al criterio técnico del Jefe de Delegación, Subdelegación o Puesto Policial.

Cada delegación tiene una organización con todas las funciones policiales, entre ellas la de prevención, en un Departamento que lleva el mismo nombre, donde se encuentra la Sección de Policía Comunitaria. El personal de esta sección es el que se asigna a patrullas para efectuar el trabajo con las comunidades, no así el personal de otras áreas de especialidad.

Existe una condición organizacional que se da en torno a la figura regional y conlleva algunos retos para la articulación; las unidades especializadas responden a las estrategias emanadas desde las subdirecciones especializadas, y no necesariamente desde la jefatura regional o de delegación.

Gráfico N° 5: Organigrama de una delegación policial en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los agentes entrevistados. Para fines prácticos se omite el detalle de secciones adscritas a los demás departamentos que integran la Delegación.

Análisis institucional externo

La institucionalidad externa a la PNC presente en el territorio, se organiza y articula en el marco de los CMPV, bajo el liderazgo de los gobiernos locales. Este modelo de gestión del territorio fue implementado a partir del año 2011, con el impulso de la Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia por parte del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la cual se enmarca en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia y establece como objetivo de los CMPV fortalecer la participación de la sociedad civil para prevenir la violencia, mejorar la seguridad ciudadana y promover la convivencia pacífica.

La PNC se integra a los Consejos para trabajar de manera estructurada en el territorio y su eficacia en el proceso de consolidación de la Filosofía de Policía Comunitaria parte en gran medida del nivel de organización y articulación interinstitucional que exista (que es variable entre unos municipios y otros), y del liderazgo de los gobiernos locales y del grado de organización de las comunidades y otras organizaciones de la sociedad civil (iglesias, ONG, redes juveniles, sector empresarial, cooperativas y gremiales, entre otros). Entonces, la PNC participa en el proceso desde la etapa de planificación y enlaza con otras instancias para la ejecución de los planes, aportando sus propios recursos policiales.

Los representantes de la institución policial comentan que un aspecto que tiene impactos considerables en el proceso de implementación y consolidación de la Filosofía de Policía Comunitaria, es el compromiso y acompañamiento del gobierno local, por ser el referente político y democrático más relevante del territorio de trabajo, y su respaldo facilita el proceso y lo hace más sostenible.

El nivel de comprensión de los Alcaldes sobre su rol en la prevención es variable aún, y lo van entendiendo a diferente ritmo. Según menciona un agente policial, “muchos Alcaldes se reeligen en sus cargos por el tema de la seguridad, por ser un tema que de manejarse bien, les proporciona una buena imagen”.

Las ADESCO están conformadas por un grupo de personas que habitan en una misma comunidad y son reconocidas en el Código Municipal. Por ser

su principal objetivo de gestión y trabajo para la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, los agentes policiales se acercan a ellas y establecen contacto enfocando su trabajo en resolver sus problemas, a la vez que generan una relación cercana y articulada. Las ADESCO se integran a los CMPV para trabajar de manera estructurada en la prevención de la violencia en el municipio, aun cuando este grado de integración varía, pues no todos los líderes de las ADESCO están integrados al CMPV en la misma medida.

Las redes juveniles, agrupaciones de jóvenes formadas en torno a propósitos comunes (participación, recreación, desarrollo económico, etc.), se incorporan a los CMPV para participar e incidir en los planes de trabajo de éstos Consejos, en beneficio de los intereses juveniles perseguidos. Su integración a los CMPV es incipiente aún en los municipios donde opera la Policía Comunitaria y depende en gran medida del grado de organización de los CMPV y de su interés en incorporar a los jóvenes en procesos participativos de planificación y decisión.

Los Gabinetes de Gestión Departamental presididos por los Gobernadores, son espacios de trabajo y articulación creados para “coordinar las acciones de las dependencias gubernamentales en cada departamento, para lograr una atención integral a la población” (Decreto Ejecutivo N° 54, 2010). Su trabajo no es sistemático y solo han establecido vínculos con la Policía Comunitaria en un caso, como se verá más adelante.

4.2 Selección de las experiencias

A. Justificación de la selección de las experiencias

La decisión fue tomada por el Consejo Técnico de la PNC por considerar que estas tres experiencias tienen características que las hacen experiencias exitosas. Para el caso de Nahuizalco, se tomó en cuenta que la relación estrecha entre la Policía Comunitaria y gobierno local era una experiencia ejemplar, por el grado de involucramiento directo del Alcalde Municipal, que generó estrategias articuladas y de impacto.

El Alcalde incorporó dentro de la partida presupuestaria un rubro específico para los trabajos de Policía Comunitaria, un indicador evidente de su compromiso y apoyo.

En el caso de Panchimalco, la sistematización se basó en un elemento novedoso del proceso: la participación activa de instancias del gobierno central integradas a través del Gabinete de Gestión Departamental, actuando en el municipio de forma directa, atendiendo las necesidades de desarrollo humano de la población (infraestructura vial, agua potable, etc.) y la PNC en un rol de facilitador de la articulación con la comunidad.

La decisión de sistematizar la experiencia de Ciudad Delgado, surgió del trabajo directo de la policía con las comunidades y el impulso de programas de desarrollo humano, donde la policía jugó un rol activo.

En esencia son tres experiencias diferentes que surgieron de un mismo modelo de Filosofía de Policía Comunitaria, pero que se han ido construyendo bajo la realidad de cada territorio. Las tres tienen un alto enfoque al trabajo con gente joven.

B. Caracterización de los municipios de intervención

Nahuizalco

Ubicación geográfica
Nahuizalco está ubicado en el departamento de Sonsonate, en la zona occidental de la República de El Salvador, a 72 km de San Salvador y a 6 km de la cabecera departamental.
Reseña socio-demográfica
El municipio tiene una extensión territorial de 34.32 km ² , con una población aproximada de 49,081 habitantes, siendo 53% mujeres y 47% hombres. La densidad poblacional es de 1,440 habitantes por km ² superior a la densidad poblacional del país que es 211 habitantes por km ² . El 45% de la población vive en el área urbana y el 55% en la zona rural (DGESTYC, 2007, t.I, p.1). El 59.3% de los hogares vive en situación de pobreza; de estos el 26% vive en pobreza extrema, no alcanzado a cubrir el costo de la canasta básica y el 33.33% en pobreza moderada, que cubre el costo de la canasta básica, no así, otras necesidades básicas (FISDL/FLACSO, 2005, p.179).
Actividad económica
La actividad económica de Nahuizalco, gira en torno al comercio y la artesanía, especialmente de muebles de madera, junco y mimbre. Estos productos son comercializados a nivel nacional, y mínimamente a nivel internacional. Entre los rubros de ocupación y empleo, el 21.42% cuenta con negocio propio, el 16.75% se dedica al trabajo artesanal, el 17.36% trabaja fuera del municipio y sus ingresos provienen de empresas privadas ubicadas en municipios vecinos, como Acajutla, Sonsonate y San Salvador. La agricultura representa el 9% de estos rubros.
Indicadores de seguridad y violencia
En 2009 Nahuizalco se encontraba dentro de la categoría de los 25 municipios más violentos del país, con 41 homicidios; en 2010 se incrementaron a 49 y a partir de ahí la cifra comenzó a disminuir. En 2012 la cantidad fue de 29, pero en 2013 se aprecia un repunte, considerando que a octubre, la estadística alcanzó los 27 homicidios.

Panchimalco

Ubicación geográfica
Panchimalco está ubicado en la zona sur del departamento de San Salvador, a 18 km de la capital, San Salvador. Tiene una dimensión territorial de 103.6 km ² , de los cuales 89.67 km ² , son área rural (14 cantones y 36 caseríos) y 0.3 km ² área urbana (5 barrios y 13 colonias).
Reseña socio-demográfica
El municipio cuenta con 41,260 habitantes, 52% del sexo femenino y 48% del sexo masculino. El 39% vive en la zona urbana y el 61% en la zona rural, con una densidad poblacional de 470.97 habitantes por km ² (DYGESTIC, 2007, t.I, p.3). Se encuentra ubicado en el rango de pobreza extrema moderada, con una tasa total de 18.30 (FISDL/FLACSO, 2005, p.187).

Actividad económica

Las principales actividades económicas son el cultivo doméstico de granos básicos, hortalizas y frutas; crianza de ganado vacuno, caballar, porcino y aves de corral. Existen fábricas de ladrillos y tejas, estructuras metálicas, artesanías y dos pedreras de las que se obtienen productos pétreos para construcción y actividad comercial básica. Panchimalco es considerado un lugar turístico muy visitado por nacionales y extranjeros, generando con ello otras fuentes de empleo.

Indicadores de seguridad y violencia

Panchimalco, en el año 2009, tenía una incidencia en el delito de homicidio de 42, que se incrementó considerablemente en los dos años siguientes, llegando a niveles de 54 y 87. En 2012 hubo una importante disminución, cerrando con 42 homicidios, debido en parte a la tregua negociada por las maras; sin embargo se aprecia un despunte en 2013, año en el que hasta el mes de octubre se contabilizaron 30 homicidios.

Ciudad Delgado

Ubicación geográfica

Ciudad Delgado es uno de los 19 municipios del departamento de San Salvador. Se encuentra asentado a 3.5 km, rumbo norte de la ciudad de San Salvador y forma parte del área administrativa y geográfica conocida como Área Metropolitana de San Salvador.

Reseña socio-demográfica

Según el censo realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) en el 2007, la población total del municipio de Ciudad Delgado era de 120,200 habitantes. Con una extensión de 33.42 km² y una densidad poblacional de 3,620 habitantes por km², ocupando el octavo lugar de municipios más poblados del país. De la población total, 46.8% son del sexo masculino y el 53.2% del sexo femenino. El 20% corresponde a niños, 36% a jóvenes, 32% a adultos y el 12% a personas de la tercera edad (DIGESTYC, 2007, t.I, p.3).

El municipio de Ciudad Delgado se ubica en el nivel de pobreza extrema baja, con una tasa de pobreza total de 30.6%. El 9.1% de la población total se encuentra debajo de la línea de pobreza (FISDL/FLACSO, 2005, p.189).

Actividad económica

La más representativa es el comercio, siendo los negocios más comunes las ventas de repuestos y accesorios para vehículos automotores, ubicados a lo largo de los 8 km de la Carretera Troncal del Norte que atraviesa el municipio. También se encuentran pequeños negocios como moteles y restaurantes y en el centro de la ciudad hay tiendas, farmacias, gasolineras, panaderías, aserraderos y ventas de madera, ferreterías, peleterías, marroquinerías, tiendas de mayoreo, plazas comerciales y otros.

Existen industrias maquileras, fábricas de materiales para la construcción, muebles de uso doméstico y de oficina, colchonerías, procesadoras de azúcar, fábricas de lápices, botones, jabones, ladrillos y tejas de barro, industria pirotécnica, industrias metálicas y plantas fundidoras del hierro, industria artesanal, entre otras.

Indicadores de seguridad y violencia

En el año 2009, en Ciudad Delgado hubo un total de 110 homicidios y en 2010 aumentaron a 113. Para el año 2012 la estadística logró disminuirse hasta 53, en parte debido a la tregua acordada entre pandillas. Para octubre de 2013, el valor acumulado fue de 41.

C. Fichas descriptivas de las experiencias

Nahuizalco

Período de ejecución	Desde marzo de 2009 a la fecha
Grupo meta	Comunidades de las zonas urbana y rural, cantones Cusamaluco, El Cerrito y La Guacamaya; involucrando a la población adulta, jóvenes, niños y niñas
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> Participación en el Consejo Municipal de Prevención Social y Seguridad Ciudadana, en las actividades de prevención contempladas en sus planes estratégicos y operativos. Trabajo preventivo del Programa de Escuelas Seguras, en el centro escolar. Estado de Israel de la zona urbana y en las escuelas de los Cantones Sisimitepeq, Sabana Grande y Tatalpa. Charlas a los alumnos en temas de prevención de drogas, alcohol y maras, entre otros. Programa Kidwork con los centros escolares de la zona urbana, en articulación con el gobierno local, trabajando con jóvenes con problemas de conducta y aprendizaje. La PNC brinda una hora de preparación física y actividades deportivas. Charlas sobre violencia intrafamiliar para sensibilizar a los agentes policiales sobre el manejo de esa clase de delitos. Trabajo coordinado con la alcaldía municipal, en actividades de prevención.
Participantes de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> Consejo de Prevención Social y Seguridad Ciudadana Directores de centros escolares del municipio Asociación de Directivas Comunales Gobierno local
Personal destacado en el territorio	36 agentes policiales, brindando cobertura las 24 horas del día, los siete días de la semana, en turnos de 12 horas

Panchimalco

Período de ejecución	Desde junio de 2011 a la fecha
Grupo meta	Comunidades de la zona urbana y rural
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> Participación en la Mesa de Prevención y Convivencia Ciudadana, en las actividades de prevención contempladas en los planes estratégicos y operativos de la Mesa. Trabajo preventivo con el Programa de Escuelas Seguras en los centros escolares de Cantón San Isidro, Cantón Las Crucitas, Goldtree Liebes y Colegio Católico de Panchimalco; su participación consiste principalmente, en impartir charlas a los alumnos en los temas relacionados con prevención de drogas, alcohol y maras. Trabajo coordinado de planificación de acciones de desarrollo, con el Gabinete de Gestión Departamental, donde participan el Gobernador Departamental, representantes de las instituciones del gobierno central acreditadas, y el Alcalde Municipal. Se imparten charlas de violencia intrafamiliar a los agentes policiales para enseñarles cómo tratar esta clase de delitos y sensibilizarlos.
Participantes de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> Integrantes de la Mesa de Prevención y Convivencia Ciudadana Directores de centros escolares del municipio Asociación de Directivas Comunales Gabinete de Gestión Departamental integrado por instituciones del Gobierno Central, bajo el liderazgo del Gobernador Departamental
Personal destacado en el territorio	90 agentes policiales en todo el municipio, brindando cobertura 24 horas al día, siete días a la semana, en turnos de 12 horas

Ciudad Delgado

Período de ejecución	Desde junio de 2010 a la fecha
Grupo meta	Población general de las zonas urbana y rural
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none">• Participación en el Consejo Delgadense para la Prevención de Violencia y Fomento de la Cultura de Paz, en las actividades de prevención contempladas en sus planes estratégicos y operativos.• Trabajo preventivo con el Programa de Escuelas Seguras en el Complejo Educativo Delgado y la Escuela del Cantón Calle Real, incluidas charlas para los alumnos en los temas relacionados con prevención de drogas, alcohol y maras entre otros.
Participantes de la experiencia	<ul style="list-style-type: none">• Integrantes del Consejo Delgadense para la Prevención de Violencia y Fomento de la Cultura de Paz• Líderes de las iglesias• Directores de centros escolares del municipio• Asociación de Directivas Comunales
Personal destacado en el territorio	120 policías en todo el municipio, brindando cobertura 24 horas al día, los siete días de la semana, en turnos de 12 horas

4.3. Recuperación de las experiencias locales

A. Organización de la intervención

Al inicio del proceso de implementación de Policía Comunitaria, Nahuizalco, Panchimalco y Ciudad Delgado se encontraban en la categoría de los veinticinco municipios más violentos de El Salvador, según el Monitoreo Estadístico Mensual de la Policía Nacional Civil. En los tres municipios existían factores de riesgo de tipo general, como son la alta densidad poblacional y las circunstancias propias de la pobreza.

La implementación del trabajo de Policía Comunitaria fue un proceso gradual. En Nahuizalco inició en el año 2009, en Ciudad Delgado en 2010 y en Panchimalco en 2011. En todos los municipios el punto de partida para la implementación de la Filosofía, fue el mismo: la capacitación del personal, seguida de la asignación de agentes policiales a sectores geográficos específicos y posteriormente, el inicio del trabajo de campo.

En Nahuizalco las áreas de intervención seleccionadas fueron la zona urbana y los cantones El Cerrito, Cusamaluco y La Guacamaya. Estos sectores fueron seleccionados por el jefe policial, tomando en consideración que son los que tienen mayor densidad poblacional (aproximadamente el 65% de la población total del municipio) y además por ser la zona donde estadísticamente se reflejaba el 80% de los delitos cometidos en todo el municipio, especialmente el homicidio, que según la encuesta realizada por USAID²⁰ (Programa “Mejorando el Sistema de Justicia”, establecimiento de línea de base, 2010) entre los habitantes de las comunidades de intervención, algunas situaciones de riesgo que contribuyeron a esta condicionante fueron la situación económica, la mala orientación de los padres a sus hijos y las maras.

Los espacios específicos de participación ciudadana a los que se incorporó la institución policial fueron, el Consejo Municipal de Prevención Social y Seguridad Ciudadana, la Red Juvenil del municipio y ADESCO, además de acercamientos a los centros escolares.

En el municipio de Panchimalco, la zona de intervención bajo la nueva Filosofía fue la urbana (39% de la población total) y de manera gradual se han incorporado otras comunidades y centros escolares. Al inicio se identificaron algunos factores de riesgo, según el diagnóstico elaborado por la Mesa de Prevención de la Violencia y Convivencia Ciudadana, como la falta de oportunidades para algunos sectores, la migración de padres y madres de familia, la alta densidad poblacional y la extensión territorial, que en contraste con el número limitado de

20 Información proporcionada por USAID-CHECCHI sobre el estudio realizado por la empresa Analitika research & marketing para USAID.

agentes destacados en el territorio, dificulta el control policial, quedando varias zonas específicas sin mayor presencia de la autoridad.

Los agentes policiales se integraron a los espacios de participación ciudadana establecidos, tal es el caso de la Mesa de Prevención y Convivencia Ciudadana y las ADESCO, y desarrollaron espacios de trabajo en los centros escolares de las zonas, en las que se implementó el modelo dentro del municipio.

En Ciudad Delgado inicialmente se planteó la intervención en los cantones San Laureano y Cabañas, extendiéndose posteriormente a todo el municipio. Estos cantones fueron escogidos porque la clara rivalidad existente entre ellos, además de una fuerte presencia de miembros de pandillas y una alta incidencia delictiva, especialmente de homicidios. De acuerdo a la encuesta desarrollada por USAID (Programa “Mejorando el Sistema de Justicia”, establecimiento de línea de base, 2011) los factores de riesgo que contribuyeron a los elevados niveles de violencia fueron entre otros, la falta de empleo, la mala educación familiar, la pobreza y la desintegración familiar, prioritariamente.

B. Creación de confianza con la comunidad

En general, los agentes policiales entrevistados resaltan la gestión realizada en la creación de confianza en doble vía y consideran que los instrumentos metodológicos y las capacitaciones recibidas les ayudaron a ver una nueva manera de relacionarse con la comunidad, que les ha dado buenos resultados. Mencionan además que un aspecto fundamental del proceso, es que los actores locales elaboren un plan de prevención de manera articulada, “que no sea hecho sólo por la PNC, y en el que intervenga el gobierno local; así todos se apropian del proceso”, y agregan, “[...] los Alcaldes poco a poco se han dado cuenta que tienen un rol importante en la prevención y que al asumir el compromiso, logran que las comunidades confíen en el proceso y eso les da beneficios políticos”.

El personal policial tiene la función de trabajar de manera articulada con las comunidades y de ser po-

sible, establecer redes de apoyo con la institucionalidad presente en el territorio, en particular con los gobiernos locales y muy especialmente, con las comunidades. Se trata de hacerse expertos en solucionar problemas involucrando a la comunidad y siendo creativos para encontrar los mecanismos que faciliten la creación de confianza. Por ello, la capacidad individual de cada agente para interactuar con la gente, es un factor determinante. Los agentes mencionan que “la comunidad no necesita grandes actos, sino acciones positivas, y aunque sean pequeñas vayan transmitiendo el mensaje de compromiso desde la institución policial y construyendo relaciones duraderas”.

Así mismo, “desde los Acuerdos de Paz lo que se espera es que la comunidad se organice para ejercer un control social, este ya no es un rol de la PNC, sino de las comunidades, son ellas las que se desarrollan y la policía les acompaña” (Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad).

Nahuizalco

En Nahuizalco, la inclusión de los jóvenes al proceso de desarrollo de la Filosofía de Policía Comunitaria ha sido crucial y directa, a través de acciones de su interés en los ámbitos deportivo, cultural, recreativo y educativo, como parte de una estrategia de enseñanza-aprendizaje adecuada a su tiempo libre. Los jóvenes están expuestos a factores de riesgo en su entorno e incluso en algunos casos, en sus propios ambientes familiares, afectando el funcionamiento de los centros escolares y de su población estudiantil²¹. Se han dinamizado actividades entre policías y maestros, para promover la integración, la disciplina y vínculos fraternos, dando como resultado cambios conductuales positivos en los jóvenes.

Cuando se incorporó la Policía Comunitaria en la comunidad San Lucas, hubo resistencia y recelo, tanto de la comunidad como de los docentes del centro escolar, debido al estilo represivo que tradicionalmente acompaña a la imagen de la policía. Poco a poco, el equipo policial se fue incorporando a las reuniones del centro de estudio, para ganarse su confianza por medio del acompañamiento y el trabajo conjunto. Tal fue el caso de la escuela del cantón San Lucas, la cual

21 Los directores de centros escolares indicaron que había problemas de deserción estudiantil, ausentismo, consumo de drogas y de alcohol que se traducen en acciones de rebeldía por parte de los estudiantes.

disponía de los instrumentos de una banda de paz. Sin embargo, los estudiantes no sabían tocarlos y la escuela no contaba con un instructor, situación que les impedía participar en las celebraciones del Día de la Independencia. Uno de los agentes asignados a la comunidad ofreció enseñarles a tocar los instrumentos, y se convirtió en el instructor de un grupo de estudiantes para conformar la banda escolar.

Durante algunos meses se llevó a cabo el proceso de capacitación y práctica de manera disciplinada y el 15 de septiembre de 2010 ganaron el certamen de bandas de paz. En ese período los agentes asignados, tuvieron la oportunidad no sólo de enseñar a interpretar los instrumentos, sino también de incidir en el comportamiento de los jóvenes, ayudándoles a crear motivaciones. El buen desempeño de los jóvenes fue valorado por la comunidad cercana a ellos y fue un punto determinante para la construcción de una relación de confianza y respeto entre policías-alumnos-maestros-comunidad. En la actualidad es una comunidad que resalta y acompaña el trabajo de la Policía Comunitaria, defiende los resultados y demanda la presencia policial cuando por alguna razón disminuye.

Se reconoce la incorporación de la Policía Comunitaria a los trabajos propios de las comunidades aportando su tiempo y voluntad, orientando a los jóvenes y padres de familia en propiciar la integración social y resolver los conflictos. Un buen indicador de esta cercanía es que la mayor parte de los actores se conocen por sus nombres y se comunican de manera directa, reportan hechos delictivos y se han organizado en comités de seguridad ciudadana para contribuir al proceso de prevención. Sobre ello representantes de la comunidad San Lucas comentan: “Nos hemos convertido en policía comunitaria también, por el hecho de que si vemos algo anormal, inmediatamente hablamos a las autoridades para informar sobre el problema.” Además resaltan el empeño que los agentes policiales ponen en el trabajo con los jóvenes, acompañándoles en sus actividades y a capacitándolos con charlas preventivas. No obstante, indican que su cobertura es aún limitada y esperarían que hubiese también presencia y acompañamiento policial en otros cantones.

Panchimalco

La visión de Policía Comunitaria en este municipio ha tenido un importante enfoque hacia los jóvenes, quienes se han ido involucrando al proceso de forma gradual y activa, construyendo una base de confianza y comunicación en doble vía.

En sus inicios, se enfrentaron algunas dificultades para lograr la aceptación del proceso por parte de las comunidades. El estilo de trabajo tradicional de la policía era distante, por lo que el cambio de actitud fue un proceso construido. Gradualmente se fue logrando el acompañamiento y la colaboración de las comunidades y otros entes involucrados, como los centros educativos, con una permanente comunicación y coordinación de actividades de beneficio común. Los directores de los centros escolares, padres de familia y cuerpo estudiantil, manifestaron que existían problemas de deserción y ausentismo de estudiantes debido al consumo de alcohol, drogas y rebeldía, que alteraban los ideales de los jóvenes, perjudicando su buen desarrollo, y generando actos hostiles hacia sus compañeros, profesores y personas de su entorno. Por otra parte representantes de las comunidades comentaron, que muchos de los estudiantes que se involucran en pandillas, lo han hecho porque son objeto de amenazas sobre su vida o la de sus familiares, viéndose obligados por ejemplo, a cometer hurtos en las escuelas, con el resultado de una perturbación en su estado emocional, distracción en sus actividades y deberes, indisciplina e inseguridad al salir de clases.

“Existen paradigmas con los que hemos tenido que trabajar,” menciona un agente policial, “la manera de vestir y de actuar de los jóvenes ha generado una estigmatización en el colectivo social, incluido el policía. Por su parte, ellos tenían una imagen de que la policía era coercitiva, entonces nos correspondía a nosotros romper esa idea arraigada”.

Entre las actividades de prevención se pueden mencionar trabajos culturales, lúdicos y deportivos, iniciativas que nacieron de la sociedad y no fueron impuestas por ninguna instancia, surgidas del acercamiento y del trabajo comunitario permanente, con el propósito de que los factores negativos fuesen desapareciendo por la propia voluntad de los actores.

Por medio de la Filosofía de Policía Comunitaria y con el apoyo de la cooperación (USAID), se ha desarrollado un programa de emprendedurismo, enfocado prioritariamente a capacitar en formación vocacional a jóvenes que han aprendido diferentes oficios, como elaboración de piñatas, canastas, dulces, artesanías, hamacas, bisutería, albañilería, panadería, corte y confección y peluquería, entre otros. Los programas de formación son impartidos por padres de familia, maestros y agentes de la PNC.

Aunque los recursos son limitados, se ha podido observar el compromiso de los actores que participan en el programa (directores escolares y alumnos), quienes valoran el beneficio recibido y resaltan la importancia de que el proceso continúe y sea replicado en todos los cantones del municipio, ya que a la fecha sólo está implementado en cinco centros escolares. Programas de prevención como éste motivan a los jóvenes, haciéndolos sentirse útiles y propician la disminución del riesgo de que se incorporen a las pandillas.

La ayuda de la Filosofía de Policía Comunitaria es vista por los beneficiarios, como una contribución para mejorar significativamente el funcionamiento de los centros escolares; la presencia policial genera un ambiente disciplinado y ayuda a alejar a delincuentes de la zona escolar. Paralelamente se van resolviendo los problemas cotidianos, se mejora el vínculo de confianza entre alumnos y policías, y como resultado de más patrullajes en la zona, los llamados de la población son atendidos de manera más efectiva, como lo manifiesta la población al decir que “respiran un aire de mayor seguridad por su presencia”.

Todas estas obras policiales han permitido mejorar el clima laboral y emocional en los centros de trabajo y escuelas, logrando que las acciones de los jóvenes sean proactivas e incidiendo para que las personas que se encuentran involucradas con las pandillas se retiren de la zona escolar. Hay mayor control y se fortalece el apoyo de las comunidades en el mantenimiento del orden y los maestros se convierten en promotores del proceso.

Mencionan los agentes que trabajan en el territorio, que la construcción de confianza se ha ido consolidando de manera gradual, habiendo recibido inclu-

so, información y denuncias de acoso por parte de maestros o de pastores. En el trabajo con jóvenes se planifican una serie de actividades como caminatas, ciclismo, instrucción física, acciones y charlas preventivas sobre abuso a la niñez, drogadicción y alcoholismo, entre otros temas. Representantes de las comunidades comentan los cambios observados en el comportamiento de los jóvenes, producto de la orientación y del acompañamiento de la policía en el uso adecuado de su tiempo libre.

Ciudad Delgado

En Ciudad Delgado la organización comunitaria ha sido un factor estratégico en el proceso de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria y en la generación de confianza entre la policía y las comunidades.

Una experiencia particular se dio en los cantones San Laureano y Cabañas, entre los cuales existían serios conflictos, además de presencia de maras. Con la llegada de la Policía Comunitaria a esos espacios se comenzó un proceso de acercamiento a las comunidades, liderado por un oficial de la PNC. De forma gradual se fue construyendo confianza y derribando las barreras de confrontación. Trabajaron primero en San Laureano y luego integraron a Cabañas. En este proceso surgió la necesidad de formar un Comité de Desarrollo Humano, dadas las condiciones de pobreza y marginación de dichas zonas. El proceso fue dirigido por la comunidad, con el acompañamiento de la PNC y la iglesia católica a lo largo de su configuración y consolidación. Actualmente el Comité cuenta con un coordinador, un secretario y un tesorero; está organizado en cuatro Secretarías: de Educación formal y no formal, de Cultura, Deporte y Recreación, de Iniciativas Económicas y Sociales y de Organización y Seguridad Ciudadana. El objetivo primordial del Comité de Desarrollo Humano es mejorar la calidad de vida de los habitantes de los cantones y la Policía Comunitaria les acompaña en el proceso.

En ese contexto se han gestionado recursos, que ha permitido impulsar una serie de iniciativas como talleres de artesanías en bambú, montaje de pequeñas crianzas de aves de patio, un programa de becas para estudiar bachillerato, talleres de capacitación en diferentes temas, etc. En este proceso, la policía se

incorpora impartiendo algunos de los talleres y en la gestión de recursos, al igual que la iglesia católica.

En la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria se promueve el involucramiento de la comunidad, para que esté atenta a lo que sucede en su entorno. La integración PNC-comunidad se fomenta realizando eventos deportivos para jóvenes en riesgo, a fin de que se mantengan activos en tareas sanas y productivas. Por otra parte, en el acompañamiento al Programa “Nuevo Plan de Vida” (Cáritas de El Salvador, el Arzobispado y una parroquia local), se realizan actividades con jóvenes, se les capacita, se organizan bolsas de trabajo y labores de emprendedurismo. El Programa incluye la entrega de becas de estudio y aprendizaje ocupacional. Estos procesos de acompañamiento de la PNC son aceptados por las comunidades y en consecuencia, se ha logrado mayor credibilidad, confianza y muestras de afecto hacia los agentes destacados en las comunidades. Los agentes a su vez, han creado vínculos de solidaridad y respeto mutuo, motivándose a sí mismos a trabajar bien y de manera coordinada. De hecho, los agentes policiales mencionan que fue la comunidad quien propició el acercamiento de la PCN (subdelegación) con la municipalidad.

Los agentes de la subdelegación comentan que los resultados alcanzados se deben a su trabajo cotidiano, en donde aplican cinco acciones que son del conocimiento general: aprender a ver, aprender a escuchar, aprender a comunicarse, aprender a sensibilizarse y aprender a comprometerse. Es así como, a partir de la receptividad de las comunidades, los policías poco a poco han ido venciendo el temor a perder su rol de “autoridad”.

Como en todo proceso hay situaciones positivas y negativas, que al final favorecen los resultados, producto del aprendizaje ganado. En este sentido, los actores comentan que el mensaje de prevención hacia los jóvenes es permanente, cerrando capítulos con las pandillas a través de su inserción a la sociedad, como gestores y ejecutores de proyectos de desarrollo humano, emprendedurismo y actividades culturales que favorecen la creación de una cultura de paz.

El jefe policial de la subdelegación concluye: “En este momento histórico de altos niveles de delincuencia, no se puede resolver ni construir si no estamos con la comunidad, si no tenemos la cooperación de la ciudadanía; si no hay denuncias, no podremos resolver nada.”

C. Articulación con otros actores

Con la Filosofía de Policía Comunitaria se pretende apoyar a otras instancias que trabajan en los territorios (gobiernos municipales y CMPV, entre otros), en sus programas de prevención de la violencia y la delincuencia, a fin de construir una relación de socios estratégicos.

Nahuizalco

En Nahuizalco, el Consejo de Prevención de la Violencia y Seguridad Ciudadana²² coordina, apoya y acompaña los esfuerzos en la implementación de Policía Comunitaria. En él se encuentran todas las fuerzas vivas del municipio, entre ellas, líderes comunitarios, jóvenes, directores de escuelas, alcaldía municipal y otros. La Filosofía de Policía Comunitaria se ha convertido en uno de los ejes del Plan Estratégico del Consejo. En Nahuizalco hay una importante participación de las ADESCO en el CMPV; allí se ha logrado integrar a la mayor parte de los presidentes de estas organizaciones, facilitando el proceso de acercamiento de la policía hacia las comunidades, e incluso llegando a conformar comités de seguridad ciudadana.

Entre las actividades realizadas de manera conjunta se destacan: eventos deportivos, cine comunitario, charlas y refuerzos escolares, celebraciones de fechas conmemorativas, caminatas y reuniones de planificación. Dichas acciones tienen el objetivo de contribuir al acercamiento con las comunidades, disminuir la incidencia delictiva y aumentar la denuncia ciudadana. Representantes del Consejo de Prevención resaltan el aporte a su gestión brindado por la PNC, al proveer conocimientos especializados en la resolución de problemas y además en su relación con las comunidades, impartiendo talleres en diferentes temas. Un aspecto especialmente valorado por el Con-

22 Se organiza y consolida a partir de marzo de 2010. Integrado por organizaciones del gobierno central (MINED, MINSAL, PREPAZ, PNC), ONG, líderes comunales, sector empresarial, cooperación internacional y presidido por el gobierno local.

sejo es que se le mantiene informado de la gestión a través de los ejercicios de rendición de cuentas. Además resaltan el apoyo que la Policía Comunitaria da a los proyectos municipales en aspectos como la educación física para niños y adolescentes, por ejemplo. Así mismo mencionan algunos valores agregados al proceso, como la percepción de tranquilidad y se identifican como un municipio modelo en prevención de violencia.

Por otra parte, en Nahuizalco ha habido apertura y trabajo conjunto con el Concejo Municipal. En tal sentido, se ha logrado la creación de una ordenanza contravencional para mejorar la convivencia ciudadana y la incorporación de una partida presupuestaria municipal para las actividades de Policía Comunitaria (USD 15,000 anuales y USD 80,000 para la política municipal de prevención). La fuerte articulación entre la Policía Comunitaria y el gobierno local, ha posibilitado el desarrollo de una serie de estrategias que han dado como resultado la eliminación de factores de riesgo en las comunidades como es el caso de un programa de seguridad ciudadana creado por el Concejo Municipal, a través del cual se ofrece ayuda directa a la PNC para el trabajo conjunto, en el plan de prevención. Este programa ha dado como resultado la instalación de iluminación pública en sectores identificados por la PNC como de alto riesgo para la población y la eliminación de basureros al aire libre, para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

El Alcalde Municipal destaca su convicción en la importancia de la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en su municipio, en función de los avances y la capacidad de desarrollar un trabajo articulado en beneficio de la prevención. Sin embargo indica, que en su municipio sólo hay presencia de Policía Comunitaria en dos zonas geográficas específicas (La Guacamaya y el barrio San Juan), agregando que para que el proceso continúe y se consolide, es necesario contar con mayor apoyo de los mandos superiores de la PNC, pues “lastimosamente las jefaturas superiores no se han dado cuenta que la policía comunitaria puede tener mucho éxito”.

Un factor adverso observado, es la falta de continui-

dad en la asignación de los agentes a los patrullajes, situación que trunca o frena el proceso de generación de confianza. Incluso ha habido casos en que se envía a las patrullas asignadas a sus territorios, a que cubran otros espacios. En esencia, la continuidad es un factor clave para el éxito del proceso.

El Alcalde municipal señala además, que la generación de confianza facilitó el proceso de denuncias: “Un logro importante en la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, ha sido la creación de confianza en los ciudadanos, algo que era totalmente inexistente. La Policía Comunitaria se integró a las reuniones de las ADESCO, conformaron comités de seguridad comunitaria que facilitaron la identificación de zona y puntos de asalto”.

Por su parte representantes de la PNC en el municipio, destacan que un elemento determinante para la consolidación del proceso ha sido el compromiso, la articulación y el acompañamiento del gobierno local, en la gestión y el financiamiento de las actividades. Lo enfatizan porque consideran que es un caso excepcional, ya que no todos los gobiernos locales tienen en cuenta a la prevención como parte de sus funciones, ni adquieren este compromiso ante su ciudadanía.

Desde la perspectiva de los directores de los centros escolares consultados, el trabajo articulado con la Policía Comunitaria ha contribuido a desarrollar confianza de maestros y alumnos, lo cual ha llevado a mejorar, entre otros aspectos, la conducta de los estudiantes. Ha habido cooperación y trabajo articulado levante entre la PNC y los centros escolares, como la organización de eventos deportivos, actividades al aire libre, charlas y actividades culturales.

En este municipio además existe importante respaldo de la cooperación internacional (USAID-RTI-CECI-CHECCI²³), quienes están incorporados al Consejo de Prevención, brindando apoyo para la ejecución del plan estratégico del Consejo.

Panchimalco

En Panchimalco la PNC participa activamente en la Mesa de Prevención y Convivencia Ciudadana, sien-

23 ONG internacionales ejecutoras de programas específicos de cooperación de USAID. RTI-CECI han trabajado en prevención, con enfoque a los gobiernos locales y comunidades y están por concluir el proyecto. El trabajo que CHECCI viene haciendo desde 2010, se enfoca a la Policía Comunitaria, y se espera finalizar en 2014.

do miembro activo desde sus orígenes en 2007 y lo hace con el enfoque de Policía Comunitaria a partir de 2011. Su contribución a la Mesa consiste en aportación de ideas y trabajos, participando en las acciones programadas en el Plan Estratégico de la Mesa, y brindando formación e información sobre los avances de las estrategias. En la Mesa se integran algunos presidentes de las ADESCO, aun cuando todavía no es una incorporación generalizada y no existe representación de jóvenes en este espacio.

Por otra parte, la PNC trabaja con el Ministerio de Educación (MINED) en talleres vocacionales realizados en las escuelas, con un enfoque hacia el desarrollo de habilidades; su rol es capacitar, orientar, crear acercamientos, proporcionar logística y seguridad en los eventos organizados en el marco de estos talleres.

Las instancias gubernamentales, no gubernamentales y las comunidades de Panchimalco, han trabajado en la coordinación de acciones con participación ciudadana, en la organización de grupos comunitarios con niños y jóvenes, y en la orientación a las directivas de las comunidades para que tengan control sobre su zona.

El Gabinete de Gestión Departamental, trabajó en Panchimalco con la finalidad de lograr una mayor articulación de las instituciones del Gobierno Central con los gobiernos locales en la gestión del territorio. Como resultado se han obtenido acciones coordinadas con la municipalidad, de apoyo a los esfuerzos para la prevención de la delincuencia, como es el caso de ferias organizadas por el Ministerio de Salud (MINSAL) y por la Fuerza Armada, con quienes se han establecido compromisos desde sus competencias.

La contribución de la PNC se ha enfocado en facilitar la articulación con los actores locales. En esencia estas estrategias de articulación interinstitucional, se han convertido en un medio para facilitar el acercamiento de la PNC a las comunidades, y la construcción de confianza y de trabajo conjunto, además de obtener economías de escala ante las complejas dificultades económicas.

Los directores escolares trabajan con la PNC e indican que se ha ido construyendo un proceso de confianza, en donde ha sido posible organizar trabajo articulado, como por ejemplo en la organización de escuelas

de verano y en el desarrollo permanente de charlas preventivas. No es perfecto, hace falta organización y recursos, pero sin duda, opinan “es un proceso que se observa y que desde las escuelas queremos acompañar”.

En esta experiencia, la ayuda de la cooperación internacional se traduce en apoyo al fortalecimiento del trabajo de la Mesa de Prevención y de la PNC en particular, como es el caso de USAID-CECCHI, con el apoyo técnico y logístico que prestan para la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria.

Ciudad Delgado

En Ciudad Delgado, el trabajo de la Policía Comunitaria ha estado activamente vinculado al Consejo Delgadense para la Prevención de Violencia y Fomento de la Cultura de Paz. La policía juega un rol clave acompañando las diversas actividades de prevención programadas por este Consejo en su Plan Estratégico, en aspectos como la comunicación directa y el diálogo con las comunidades, participación en eventos, organización del trabajo comunitario, patrullajes, desarrollo de capacitaciones a líderes y jóvenes, coordinación de actividades de prevención con la población, apoyo en actividades culturales y deportivas, organización de torneos, entre otros. En Ciudad Delgado hay una red de jóvenes que se encuentra integrada al Consejo.

Representantes del Consejo mencionan que desde este espacio, brindan apoyo a la PNC en materia de recursos que son bastante limitados como transporte, papelería, equipos de sonido para los eventos, entre otros aspectos. Uno de los temas más valorados por las comunidades y donde se sienten motivadas a cooperar, son los foros de rendición de cuentas. También lo aprecia el Consejo, pues le permite estar informado de la gestión realizada y brindar retroalimentación sobre logros y temas a atender, planificados de acuerdo a las expectativas y prioridades transmitidas. Además en este proceso, la Policía Comunitaria tiene la oportunidad de brindar recomendaciones y orientación a las comunidades sobre su rol en beneficio de su propio bienestar. Los miembros del Consejo indican que “sólo el trabajo coordinado entre instituciones produce resultados en menor plazo y a menor costo y es aún una tarea pendiente. Con frecuencia

las instituciones hacen lo mismo, pero de manera aislada, creando un ambiente de rivalidad que sin proponérselo, incide negativamente en las mismas comunidades”.

La PNC articula su trabajo con el MINED a través del Plan de Protección Escolar, para desarrollar en conjunto diversas actividades con los alumnos.

La cooperación internacional (USAID-CHECCHI²⁴) acompaña al Consejo y apoya el fortalecimiento de sus capacidades.

Las iglesias se han convertido en facilitadoras del acercamiento y generación de confianza; y por su capacidad de convocatoria, han involucrado activamente a otras organizaciones de la sociedad civil generando sinergias y economías de escala en el desarrollo de actividades y pequeños proyectos con las comunidades. Los agentes policiales de la subdelegación identifican a las ONG como organizaciones anuentes e interesadas en acompañar procesos, en especial en el marco del Programa de Desarrollo Humano que se ejecuta en el municipio.

En términos generales para las tres experiencias, el involucramiento de las iglesias ha potenciado el proceso constructivo de generación de confianza, por medio de las actividades en conjunto y de la transmisión de mensajes a la feligresía, sobre la importancia de trabajar con la policía y promoviendo se denuncien los delitos. Además han contribuido en el financiamiento de actividades y esfuerzos conjuntos.

Tabla N° 15: Actores clave en las experiencias locales de El Salvador

	Nahuizalco	Panchimalco	Ciudad Delgado
Instituciones/organizaciones locales	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno local Centros escolares Unidad de Salud Líderes comunitarios Iglesias PNC Red Juvenil Empresa privada ONG locales 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno local Centros escolares Unidad de Salud Líderes comunitarios Iglesias PNC Casa de la interculturalidad de Los Planes de Renderos HOPAC 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno local Centros escolares Unidad de Salud Líderes comunitarios Iglesia católica PNC Centro Integrado de Justicia Comité de Desarrollo Humano Asociación Nueva Vida
Instituciones nacionales	<ul style="list-style-type: none"> PREPAZ INJUVE 	<ul style="list-style-type: none"> PREPAZ INJUVE 	<ul style="list-style-type: none"> PREPAZ INJUVE Sub Secretaría de Desarrollo Territorial ISNA
ONG	<ul style="list-style-type: none"> Movimiento Salvadoreño de Mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> CECADE Plan El Salvador 	<ul style="list-style-type: none"> CECADE Cruz Roja FESPAD Cáritas El Salvador
Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> AECID USAID: RTI, ICMA, CHECCHI JICA 	<ul style="list-style-type: none"> USAID: CHECCHI, RTI 	<ul style="list-style-type: none"> USAID: CHECCHI

D. Análisis financiero

No existe un presupuesto destinado para la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria. El presupuesto institucional cubre el salario de los policías, el mantenimiento parcial de las unidades policiales y las capacitaciones al personal policial; estas últimas han recibido importantes apoyos financieros y técnicos por parte de la cooperación internacional, como USAID y JICA. En el caso específico de Nahuizalco, la alcaldía municipal ha jugado un rol determinante, al asignar una partida presupuestaria destinada a financiar actividades de la Policía

24 Checchi Consulting & Company, contratista de USAID.

Comunitaria y de prevención, que se desarrollan de manera articulada.

E. Monitoreo y evaluación

Sistema de monitoreo y evaluación

El monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en todo el territorio nacional, es realizado por dos equipos, uno a nivel de conducción técnica y otro a nivel de conducción estratégica.

- El monitoreo a nivel de ejecución técnica es realizado por un equipo multidisciplinario, con representantes de la SRCC, la Subdirección de Seguridad Pública, la Unidad de Formación Profesional y la ANSP. Este equipo se encarga de verificar el cumplimiento de lo establecido en el Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria, utilizando las guías metodológicas elaboradas para orientar técnicamente las cinco fases de implementación.
- El equipo del nivel de conducción estratégica está conformado por el Sub Director General, el Subdirector Ejecutivo de la ANSP, el Subdirector de Seguridad Pública, el Jefe del Consejo Técnico de la Dirección General de la PNC (a partir de octubre de 2013, por Decreto Ejecutivo 161, esta figura organizacional desaparece) y el Secretario de Relaciones con la Comunidad.

En concreto, el sistema de monitoreo y evaluación se enfoca a revisar la implementación de la Filosofía que forma parte del PEI 2009-2014, así como la gestión del trabajo cotidiano de las patrullas, puestos, subdelegaciones y delegaciones de acuerdo a su aplicación específica.

En términos generales, pero no como una estrategia institucional, los agentes participantes del proceso llevan control de sus operaciones, es decir: denuncias recibidas, faltas y delitos, visitas a hogares y negocios, reuniones con las comunidades, rendiciones de cuentas, charlas en los centros educativos, actividades realizadas con las comunidades y reuniones

con Consejos de Prevención. Algunos los llevan de manera más estructurada que otros, dependiendo de sus propios criterios y del criterio de los jefes policiales, sin instrumentos específicos para su reporte y seguimiento (procedimientos, formatos). No obstante, la institución ha ido avanzando en el desarrollo e implementación gradual de un instructivo para “establecer la metodología que regule la elaboración del informe mensual acumulativo de la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, a fin de facilitar el análisis de los resultados; tanto a nivel local como central de la PNC” (Instructivo para Elaborar Informe Mensual Acumulativo de la Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en el Ámbito Nacional, sept. 2013).

Al nuevo instructivo se integran instrumentos técnicos para el trabajo de relacionamiento comunitario, tales como: ficha de visita domiciliar, ficha de visita a establecimientos, así como la ficha de evaluación de factores de riesgo y de protección por inmueble (riesgo social, situacional y factores de protección) que se miden a criterio del agente en función de la probabilidad de ocurrencia. Así mismo, con el instructivo se norma el flujo de la información desde las instancias territoriales a las diferentes instancias del nivel central contribuyen al procesamiento y análisis de información.

Resultados del monitoreo

El proceso de monitoreo se enfoca de forma prioritaria en el avance de la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria y en la gestión, aun cuando el monitoreo de ésta última no es aún sistemático para dar seguimiento estructurado a la gestión bajo la Filosofía de Policía Comunitaria²⁵. En tal sentido, el registro de los resultados de la gestión operativa es un aspecto discrecional para los jefes policiales. En el proceso de sistematización de las tres experiencias se obtuvo información específica en dos de ellas, que se presenta a continuación:

25 Como se mencionó previamente, en septiembre de 2013 se desarrolló el Instructivo para elaborar el Informe Mensual Acumulativo de la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en el Ámbito Nacional, el cual, al momento del desarrollo de la presente sistematización no estaba aún implementado.

Tabla N° 16: Estadísticas de actividades comunitarias en Ciudad Delgado

Actividad Comunitaria (enero a noviembre)	2012	2013
Reuniones con la comunidad	262	376
Reuniones con el Consejo Delgadense	12	6
Reuniones con la Mesa de Salud de Ciudad Delgado	4	2
Charlas	194	43
Convivios	18	5
Requisas en centros escolares	0	2
Campañas médicas	4	1
Participación en Escuela de Padres	3	1
Talleres en la comunidad	3	3
Rendición de cuentas	176	2
Eficacia	0	2
Cineforums	0	3
Conformación de comités	5	3
TOTAL	676	446

Tabla N° 17: Estadísticas de actividades comunitarias en Nahuizalco

Actividad Comunitaria (enero a noviembre)	2013
Reuniones	222
Charlas	205
Chapeado de cerco y calles	6
Campañas de fumigación	10
Campañas de abatización para la prevención del dengue	8
Días alegres	3
Cine nocturno familiar todos los fines de semana barrio Las Mercedes	1
Día libre de basura La Guacamaya	1
Jornadas del GRIP (atención temprana en adolescentes)	4
Celebraciones del día de la madre	2
Celebración del día del padre	1
Celebraciones del día del niño/a	4
Proyectos de pan y pastelería barrio Las Mercedes	2
Lámparas de alumbrado público barrio Las Mercedes	2
Simulacros de derrumbes	2
Capacitación en atención temprana de desastres	1
Día de medio ambiente La Guacamaya	1
Reintegración de ADESCO	2
Llantas que se gestionaron para terracear ²⁶ la cancha de fútbol La Guacamaya	200
Creación del Comité de Mujer, Familia y Comunidad	1
Día alegre con el trencito en Santa Isabel y Sorbeteada (comer helados)	1
Jornada medica odontológica Pushtlan	1
Torneo deportivo con los 24 centros educativos del municipio	1
Excursiones para el Comité de Mujer, Familia y Comunidad	1
Visita al zoológico como refuerzo escolar	1

26 Terracear: hacer terrazas, que son espacios de un terreno llano, dispuestos en forma de escalones (www.rae.es, consultado el 27/01/2014).

Campañas de limpieza y ornato con el Consejo de Prevención Social y Seguridad Ciudadana	2
TOTAL	685

No se obtuvo información de Panchimalco y como se aprecia en los cuadros previos, no existe una estandarización en la gestión de la información, manejándose de forma aislada cada caso.

Uno de los aspectos novedosos del modelo de Policía Comunitaria en El Salvador es la rendición de cuentas, como máxima expresión de transparencia y democracia, sin embargo, en Ciudad Delgado ha habido una importante disminución de los eventos de rendición de cuentas entre los años 2012 y 2013. En el caso de Nahuizalco, no se reporta esta actividad, no porque no se haga, sino más bien porque no se registra de forma sistemática.

4.4. Análisis y reflexión

A. Cambios observados

Visión cualitativa

La visión cualitativa se expresa a través de las percepciones de los actores que han participado en el proceso que, como resultado de sus vivencias, comentan, evalúan y recomiendan.

Desde la perspectiva de la policía, se ha logrado de manera gradual superar la desconfianza de parte de ellos mismos, al ir incursionando en un proceso participativo al cual no estaban habituados y del que sentían temor ante la posibilidad de perder autoridad y en consecuencia, perder el control sobre las acciones delictivas.

Algunos representantes policiales comentan que:

A pesar de que los Acuerdos de Paz contemplaban a un policía diferente, este cambio no se logró, al no tener conocimiento ni experiencia para construir el nuevo modelo; había resistencia al interior de la institución, acerca de cómo ir modificando una actuación de ente represor. Las visitas de policías de otros países que han venido a compartir sus experiencias, sus propias historias, han sido muy útiles.

Estos intercambios y conocimientos de otras prác-

ticas les han ayudado a encontrar el camino para construir relaciones de colaboración y apoyo con las comunidades.

Por otra parte, los ciudadanos fueron aceptando de forma gradual el acercamiento policial y sin proponérselo contribuyeron a que los agentes policiales fueran ganando confianza y comprendiendo su rol protagonista y articulador. El trabajo comunitario y la construcción de confianza han generado valores agregados que las comunidades transforman en aliados estratégicos, para la identificación de focos de riesgo y para la solución de sus problemas.

Para los actores de las comunidades es necesario que todo el cuerpo policial tenga claro este esquema de trabajo e integración, a fin de que todos vayan por el mismo camino. Recomiendan que se implemente en forma integral en cada municipio y en todos sus cantones y caseríos, para que cuando el proceso esté listo y se haya aprendido de las experiencias, buenas y malas, se pueda replicar y ampliarlo al resto de cada municipio y del país. Resaltan además, que se deben incrementar los recursos humanos, financieros y materiales para evitar el estancamiento, la inseguridad y las amenazas a las comunidades.

Por otra parte, representantes comunitarios de Ciudad Delgado comentan que el resultado más importante de este proceso, es que cada líder comunitario se convierte en un policía comunitario más: “nos ayudamos unos a otros en las denuncias”, siendo la confianza el factor principal de la relación Policía Comunitaria-comunidad. Se ha aceptado el proceso con plena satisfacción, con el interés de que continúe, se fortalezca y se amplíe a todo el municipio, sin descuidar los lugares en los cuales ya se ha trabajado.

Un aspecto muy valorado por todos los actores son los ejercicios periódicos de rendición de cuentas por parte de los agentes, que ponen al ciudadano en el centro de su labor, al rendirle cuentas de los trabajos realizados y de los resultados alcanzados. Esto, afirman, es uno de los temas que ha generado mayor motivación en la población.

Los aprendizajes en el proceso han sido variados y es por ello que la sistematización de las experiencias reviste de especial importancia para las instancias policiales.

En Nahuizalco el acompañamiento del gobierno local, en la gestión, en el respaldo, y en el financiamiento, ha generado efectos visibles para la comunidad; el trabajo articulado, para los jefes policiales ha sido un aspecto novedoso en el quehacer interinstitucional, que se constituye en una buena práctica para dar a conocer a otros municipios, donde los avances han sido más discretos y la articulación Policía Comunitaria-gobierno local es limitada o incluso, inexistente.

En Panchimalco se valora el patrullaje en las calles y las actividades recreativas y eventos deportivos que se realizan con los jóvenes, así como las visitas a centros escolares. Miembros de la comunidad resaltan la confianza que se ha construido entre la policía y los jóvenes y valoran además los talleres de formación vocacional, llamados por los actores del territorio “emprendedurismo”, a través de los cuales los jóvenes han ido aprendiendo diversos oficios que les podrán ayudar a desarrollar sus habilidades y prepararlos para la vida, si ellos así lo aprecian.

En Ciudad Delgado se destaca el trabajo directo con las comunidades, que de manera gradual les llevó a organizarse y asumir un rol protagónico, habiendo sido ellas las que propiciaron el acercamiento entre la PNC y el gobierno local. La Policía Comunitaria les ha acompañado en el proceso organizativo comunal y esto es valorado y reconocido, aunque la escala de intervención sea aún focalizada.

Uno de los inspectores concluye diciendo que “el proceso está consolidándose gradualmente, sin marcha atrás”, e indica que se está respondiendo finalmente al mandato establecido en los Acuerdos de Paz que los enmarca en “una policía democrática y participativa”. Menciona en adición que, “una de las cosas que me dan satisfacción es ver que en la actualidad, más de la mitad de los policías hablan de Policía Comunitaria, y en las unidades Táctica Operativa y la de Mantenimiento del Orden, defienden este modelo de trabajo” y hace referencia al cambio en paradigmas arraigados: “yo no denuncio”, “los Alcaldes no trabajan con la policía”, “los policías no hacen pre-

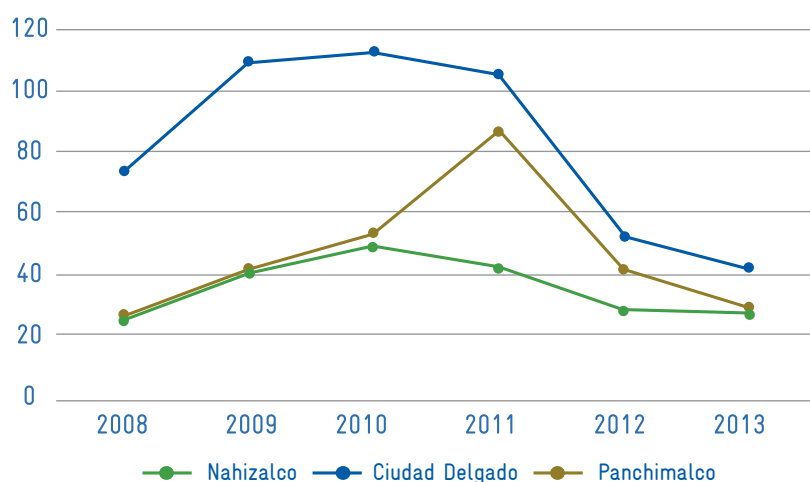
vención”, “la gente no quiere a la policía”.

Desde el nivel central de la PNC también existen valoraciones que aportan al proceso: “La Filosofía de Policía Comunitaria no es un eje transversal, es la construcción de un nuevo modelo para relacionarnos con la ciudadanía; queremos convertirnos en socios y parte del proceso en nuestros lugares, tanto donde residimos, como donde trabajamos” (Jefe de la SRCC).

Visión cuantitativa

En términos cuantitativos, el enfoque principal de monitoreo se dirige a las estadísticas de incidencias en materia de homicidios. En general se refleja una tendencia sostenida a la disminución a partir del año 2010, en el caso de Nahuizalco y Ciudad Delgado y del 2011 en Panchimalco. A comienzos de 2012 se implementó la tregua entre pandillas (Mara Salvatrucha y Barrio 18), hecho que contribuyó en la disminución de los niveles de homicidios a nivel nacional.

Gráfico N° 6: Estadísticas de homicidios en los tres municipios sistematizados en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la PNC de El Salvador (los datos de 2013 están establecidos hasta el mes de octubre).

B. Retos a superar

Para las tres experiencias el principal reto se define en materia de recursos materiales, humanos y financieros. Sin duda estas limitantes ocasionan retrasos y falta de continuidad sostenida en los procesos.

Diferentes organizaciones y personas consultadas durante el proceso de sistematización, indicaron la importancia de que los agentes se mantengan en el territorio asignado, pues en algunos casos las patrullas destacadas a un territorio específico deben atender o dar apoyo a otras áreas, disminuyendo su presencia y continuidad en sus objetivos. Otro aspecto adverso es la rotación del personal que afecta la continuidad y la generación de confianza.

Un reto adicional importante radica en la estrategia de implementación, que hasta el momento está focalizada en territorios o zonas específicas. Para los actores de las comunidades y para los representantes de los gobiernos locales y los Consejos de Prevención, este es un tema pendiente y es necesario ajustar la estrategia para que el proceso de implementación vaya ampliándose dentro de un municipio y en otros territorios.

Desde los gobiernos locales se señala la importancia de asignar recursos, para corregir problemas como el deterioro en las instalaciones, vehículos y equipos, obstáculos que frenan el ritmo de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria y generan des-

motivación en los agentes. La PNC debe mejorar las condiciones de trabajo del Policía Comunitaria y fortalecer de forma permanente sus capacidades para vencer resistencias al cambio y lograr el desarrollo de acciones novedosas que contribuyan al bienestar de las comunidades. Los agentes comprometidos están y permanecen ahí, entre las comunidades, aunque sobrepasen los límites de tiempo y los turnos de trabajo.

Es una tarea pendiente desarrollar de manera estandarizada, indicadores e instrumentos para el monitoreo de la gestión operativa en los territorios de trabajo de Policía Comunitaria. Sin ellos no podrán dar el debido seguimiento al proceso, ni constatar los avances que los llevarán al desarrollo de estrategias y a la articulación con áreas de especialidad específicas de la institución policial.

En las entrevistas con los actores involucrados se detectó que existe la percepción de que las condiciones de seguridad han mejorado en sus espacios, a pesar de que no se obtuvo información concreta que respalde estas percepciones, para utilizarla como incentivo a los detractores del modelo, en particular en el ambiente político nacional y en el sector empresarial.

La articulación interna Policía Comunitaria-áreas de especialidad, no es un proceso consolidado aún; el Manual de Formación y el Plan para Implementar la

Filosofía de Policía Comunitaria se orientan a la seguridad pública, a la policía de terreno, sin enfoque hacia las especialidades. Menciona un jefe policial, que se está comenzando a trabajar en ello, para que las unidades especializadas cuenten con una Filosofía de Policía Comunitaria adaptada a su rol.

C. Sostenibilidad y replicabilidad

Sostenibilidad

Aspectos positivos

La permanencia de los procesos se fundamenta en el compromiso de los altos mandos policiales y en el acompañamiento de las comunidades. La construcción de confianza y cambio de paradigmas, son los factores relevantes para la continuidad y sostenibilidad del proceso; para la PNC cambiar de un comportamiento jerárquico a uno democrático y participativo; para los gobiernos locales, el comprender los beneficios del trabajo articulado; y para las comunidades de manera especial, el comprender y asumir un rol como cogestores en la prevención.

Por otra parte los Consejos de Prevención en sus diferentes denominaciones y enfoques, son un ancla para el proceso en El Salvador, considerando que su legitimidad se basa en la integración de las fuerzas vivas del territorio (gobierno local, ADESCO, ONG, instituciones del Gobierno Central), que trabajan en función de un plan conjunto para la prevención de la violencia y del delito y con la incorporación de la PNC se propicia y facilita el proceso.

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia establece en forma explícita en su Estrategia N° 3, “dotar a la PNC con un enfoque de policía comunitaria”, lo que lleva entre otros aspectos, a promover el acercamiento a las comunidades y el impulso de la Filosofía de Policía Comunitaria a nivel institucional; el quedar incorporada en la política, sin duda favorece las condiciones para que el proceso prevalezca y madure a través del tiempo y se mantenga vigente en los planes estratégicos institucionales.

La rendición de cuentas es un factor clave para la sostenibilidad del proceso, denota transparencia e interés para atender la demanda comunitaria y brindar información sobre los planes que se ejecutan de ma-

nera conjunta, ubican a la sociedad civil en un primer plano de valoración para el policía.

La experiencia de Nahuizalco en materia de compromiso del Consejo Municipal y el fuerte liderazgo del Alcalde para brindar respaldo y acompañamiento en la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, son factores que contribuirán a la sostenibilidad del proceso. De igual forma para Ciudad Delgado, donde la conformación y el trabajo articulado con los proyectos de desarrollo humano, ha sido un proceso que les ha llevado a la obtención de recursos y generación de ingresos, permite que la comunidad organizada sea la que asegure la sostenibilidad del proceso a lo largo del tiempo.

Aspectos de riesgo

La polarización política que prevalece en el país frente a la manera de encarar la problemática delincriminal, se convierte en un riesgo para la sostenibilidad del proceso, con la posibilidad de que se privilegien acciones coercitivas sobre acciones preventivas, para atender en el corto plazo las demandas de la sociedad contra el flagelo de la delincuencia.

La disponibilidad de recursos es un problema permanente, que ha frenado la evolución del proceso de implementación en mayores áreas territoriales. El recurso humano limitado, dificulta por una parte el desarrollo de estrategias de impacto y sostenidas en el tiempo, y por otra, la permanencia en espacios específicos, condición importante para el proceso de construcción de confianza y de trabajo articulado con las comunidades.

Replicabilidad

Las posibilidades de replicabilidad en otras áreas del territorio nacional son altas, considerando que ya se cuenta con instrumentos técnicos y metodológicos diseñados y ejecutándose gradualmente.

Por otra parte, la Filosofía de Policía Comunitaria está integrada a los programas de formación de la ANSP (2013) y la mayor parte del cuerpo policial ya ha sido capacitado. Este avance en los procesos de formación y sensibilización favorece el proceso de replicación del modelo en el territorio nacional.

Considerando que la mayoría de las experiencias en

curso se encuentran en la etapa de planificación y muy pocas en la de ejecución de los planes, no es posible aún visualizar oportunidades de réplica y adaptación a nivel internacional. Sin embargo, hay historias de vivencias en la articulación en los CMPV con los gobiernos locales, como máximos referentes políticos de los territorios, que plantean importantes oportunidades de trabajo y que sin duda, invitan a conocerse con mayor detalle para evaluar oportunidades de replicación y/o de adaptación.

4.5. Lecciones Aprendidas

Desde las situaciones de éxito

Disponer de instrumentos metodológicos que han orientado el proceso de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, ha facilitado la puesta en funcionamiento que se inició en 2009 y que a la fecha ya cuenta con 26 municipios donde opera, en algunos casos en la totalidad del municipio y en otros en zonas específicas. Como resultado, el proceso tiene un avance importante, que facilita su implementación en nuevas zonas del país.

La formación en la Filosofía de Policía Comunitaria es el pilar para el desarrollo de capacidades y compromisos; así lo han entendido la PNC y la ANSP, y el resultado es que a inicios de 2013 – para establecer una fecha de referencia – se ha capacitado a más del 65% del cuerpo policial.

Hasta el año 2012 los programas de formación impartidos por la ANSP no incorporaban la Filosofía de Policía Comunitaria; ésta era manejada desde la institución, lo que implicaba que cuando un agente graduado de la Academia llegaba a desempeñarse en un puesto de trabajo, y era asignado a un territorio bajo la Filosofía, era necesario comenzar por impartir el programa de capacitación en la Filosofía de Policía Comunitaria, lo que significaba una doble inversión de tiempo y retraso en comenzar a operar. Este tema se ha ido resolviendo y la ANSP ha incorporado la Filosofía de Policía Comunitaria dentro de su currículo de formación, a partir de la última promoción de 2013, logrando con ello ampliar del número de personal formado en la Filosofía.

El involucramiento de las comunidades en el proceso ha posibilitado mejorar las condiciones de seguridad

de los territorios locales. Al sentir la presencia y la solidaridad de los agentes, no necesariamente con acciones grandes e importantes, las personas van teniendo confianza en ellos. Lo mismo sucede al policía con la proactividad de las comunidades, que se convierte en un elemento motivador. Cuando la PNC logra el trabajo articulado con las comunidades, resulta más fácil la gestión de recursos para el apoyo de actividades, tal es el caso del Comité de Desarrollo Humano con el que se trabaja en Ciudad Delgado.

El compromiso de los gobiernos locales es un factor decisivo para la gestión preventiva, para el impulso de la Filosofía de Policía Comunitaria y para la receptividad de las comunidades. En Nahuizalco, el Alcalde Municipal ha hecho equipo con la PNC y ha incorporado presupuesto específico para las acciones conjuntas (iluminación de espacios públicos, limpieza y recuperación de áreas comunes, entre otras), y éstas han contribuido a mejorar la percepción de seguridad y la calidad de vida de las comunidades.

El impulso de la Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia, a través de la conformación y el trabajo de los CMPV, ha dado una importante contribución al cambio de paradigmas, pasando de un modelo de trabajo aislado y poco articulado, a un espacio de concertación y gobernanza. En adición ha servido para construir entre los actores clave de los territorios, estrategias en beneficio de la sociedad en materia de prevención. La PNC se ha integrado en estos Consejos y ha introducido la Filosofía de Policía Comunitaria como su contribución al proceso.

La manera de vestir y de actuar de los jóvenes ha supuesto una estigmatización en el colectivo social. Ellos a su vez, tenían una visión preconcebida del policía como resultado de prácticas coercitivas tradicionales. De forma gradual se han ido superando estos paradigmas, y en el caso de los policías, estos han encontrado opciones de acercamiento por medio de la promoción del deporte, las actividades al aire libre y como en el caso de Panchimalco, impulsando un programa de formación vocacional.

Desde los temas pendientes

Uno de los retos a enfrentar y del cual se ha obtenido un aprendizaje relevante, ha sido la resistencia al cambio de parte de diversos miembros del cuerpo

policial. En la medida en que se va comprendiendo y adquiriendo un compromiso con la Filosofía, las posibilidades de implementación exitosa crecen, como lo ha demostrado la experiencia de Ciudad Delgado, en donde las comunidades con el apoyo de la Policía Comunitaria, impulsaron un proyecto de desarrollo humano en el que han sido visibles los resultados; sin embargo no es un proceso consolidado aún y para lograrlo es necesario el compromiso desde el más alto nivel institucional y a nivel de las jefaturas regionales, que por el momento ha sido variable.

En los casos donde los jefes policiales no han sido capacitados previamente, se dificulta la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria. Un agente capacitado y motivado que llega a trabajar en el territorio, requiere del respaldo de su jefe o no podrá impulsar la Filosofía, con el resultado previsible de que gradualmente irá perdiendo interés.

Todos los miembros policiales reconocen, que para lograr resultados de aceptación e interés en el trabajo conjunto de parte de las comunidades, incluyendo recibir denuncias, es necesario asegurar la permanencia de los agentes en los territorios asignados. Este punto es una demanda constante, tanto de las comunidades como de los gobiernos locales, y a pesar de reconocerlo, no ha sido posible asegurar la estabilidad de los agentes en los territorios. Esta falta de continuidad pone en riesgo la relación de cooperación de los gobiernos locales y de los Consejos de Prevención.

4.6. Conclusiones

El modelo de trabajo de la PNC de El Salvador bajo la Filosofía de Policía Comunitaria, se resume en la cercanía y convivencia con las comunidades y en la articulación con las instituciones territoriales para trabajar juntos un plan, construido de forma participativa con las fuerzas vivas del territorio.

En las experiencias estudiadas, el policía comunitario no tiene una oficina; su sede es el territorio asignado para trabajar en construir confianza con las comunidades a través de una relación cercana, y en conocer a profundidad los problemas de seguridad que aquejan a su sector de trabajo. Debe comprender la dinámica social de ese espacio y cómo prevenir los conflictos y la delincuencia. Debe identificar diferen-

tes estrategias que conduzcan a reducir las condiciones de riesgo y conseguir la participación de las comunidades, comunicar y desarrollar conciencia entre ellas sobre la prevención, escucharles y estar anuentes a atender sus necesidades de bienestar y seguridad, así como involucrarles en la resolución de los problemas.

La Filosofía de Policía Comunitaria es una concepción institucional con una visión compartida, que promueve la relación entre la comunidad y la policía en un contrato implícito de colaboración y confianza, que se va construyendo para obtener resultados a mediano y largo plazo. En este ejercicio el policía comunitario es multifuncional, brinda charlas a adultos, jóvenes y niños, capacita, promueve y acompaña el desarrollo de proyectos en beneficio de las comunidades, organiza eventos, torneos, excursiones, colabora en campañas de salud. Si bien ha sido muy importante en la construcción de confianza, debe ser visto como un instrumento de entrada, no como un fin, pues es la comunidad la que se desarrolla y el policía comunitario acompaña el proceso, no sustituye las funciones de otros actores clave.

También vigila, identifica focos de riesgo y los atiende y hace capturas ante faltas y actos delictivos, además de acompañar procesos de otras instituciones. Sin embargo en las experiencias estudiadas, no se tuvo evidencia de procesos articulados con áreas especializadas de la institución policial, que favorezcan los procesos preventivos.

En las tres experiencias un elemento común y clave para el proceso de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, ha sido la articulación interinstitucional a través de los CMPV, creada de manera gradual a partir del año 2010, en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia. Este espacio posibilita el acercamiento a las comunidades, la generación de economías de escala por medio del desarrollo y ejecución de planes estratégicos participativos y conjuntos, que le da mayor legitimidad social al proceso.

De igual forma, el compromiso de los gobiernos locales se constituye en un elemento potenciador del proceso. La polarización política que vive el país y el estilo particular de cada Alcalde, facilitan o dificultan

el proceso. El caso de Nahuizalco se identifica como una buena práctica de gestión municipal en donde hay una apuesta concreta a acompañar el proceso, aportar recursos y crear instrumentos de política pública para la prevención.

Si bien el proceso de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria está en marcha en El Salvador, los agentes enfrentan dificultades de recursos y realizan sus gestiones de forma individual en cada espacio de trabajo específico. Queda pendiente la construcción institucional de estrategias para mejorar las condiciones de trabajo de la Policía Comunitaria y para asegurar la articulación de esfuerzos con otras unidades especializadas del cuerpo policial.

A pesar de tener presencia con el modelo de trabajo de Filosofía de Policía Comunitaria en todos los departamentos del país y en 26 municipios, no hay todavía una aplicación generalizada, se da en espacios específicos. En términos generales, ha mejorado la percepción de seguridad en los lugares donde trabaja la Policía Comunitaria, así lo manifiestan representantes comunitarios y miembros de los Consejos de Prevención y por ello mismo, enfatizan la necesidad de ampliar esta cobertura, necesidad que ha sido identificada por la institución policial como uno de los desafíos a atender en el corto plazo.

En los espacios de implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, se ha ido desarrollando una comprensión clara y sostenida de la corresponsabilidad en el proceso, para resolver los problemas y reducir los factores de riesgo a través del trabajo conjunto, que parte de la construcción de lazos de confianza y luego de la planificación y ejecución de proyectos. El trabajar juntos en la prevención de la violencia y de la delincuencia es el punto focal, donde el ciudadano aprende a confiar, se vuelve proactivo en la identificación de los factores de riesgo, y acompaña y ejecuta estrategias y denuncias. La denuncia es considerada un indicador importante de confianza (cuando las personas no denuncian es porque no confían en la policía).

Es fundamental lograr la designación de los recursos necesarios para la implementación de la Filosofía y que éstos se mantengan en los municipios y zonas designadas, favoreciendo el desarrollo de las capaci-

dades de agentes y miembros de las comunidades, consolidando la apropiación de la Filosofía al interior del cuerpo policial destacado. La movilidad de los agentes de un territorio donde ya se ha logrado la construcción de confianza, pone en riesgo el proceso del trabajo articulado, la continuidad es un factor clave de éxito.

La institución policial cuenta con instrumentos técnicos que facilitan la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria y ha trabajado de forma participativa en el mejoramiento del Manual de Funcionamiento de la Policía Comunitaria, que está en proceso. También se ha fortalecido el programa de formación en el que se integran policías que han recibido formación internacional. Además desde el Consejo Académico de la ANSP, se propone incorporar la participación de la comunidad como política institucional y línea de trabajo policial. Estas son señales positivas en el avance y consolidación de la Filosofía.

Está en curso la implementación de un instrumento de monitoreo a la gestión operativa para aportar información sistemática para el seguimiento, la toma de decisiones y para el impulso de estrategias articuladas con otras áreas de especialización institucional, y para medir además, los avances en materia de seguridad del país.

Uno de los instrumentos de trabajo más valorados por las comunidades es la rendición de cuentas; los policías periódicamente dan cuenta de su trabajo en términos de las actividades desarrolladas con y para las comunidades, así como con otros actores que trabajan en los territorios, como los Consejos de Prevención. Las comunidades los observan como un acto de transparencia, respeto y compromiso hacia ellas.

El alineamiento y el apoyo de la cooperación internacional han sido posibles, gracias a tener un modelo e instrumentos claramente establecidos institucionalmente para el impulso de la Filosofía y a una convicción cada vez más generalizada, aunque aún no totalmente consolidada, de que Policía Comunitaria es la estrategia a mantener y a continuar desarrollando.

5. EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN GUATEMALA

5.1. Modelo de Policía Comunitaria

A. Antecedentes históricos

Los inicios

El modelo de seguridad guatemalteco estuvo marcado por el conflicto armado interno que duró más de treinta años y que alteró el tejido social comunitario por al menos dos generaciones. Era un modelo de seguridad enmarcado en la fuerza, la sospecha, el castigo y la represión que gradualmente, junto a otros factores sociales, fue consolidando una cultura de violencia. Este fue el punto de partida cuando se firmaron los Acuerdos de Paz en 1996 y que supuso la transición hacia un modelo de carácter incluyente y de diálogo, para construir la seguridad sobre una base de solidaridad y organización de sus habitantes, tomando en consideración las necesidades de los múltiples actores y etnias que conforman la población guatemalteca. Era entonces un punto de partida retador.

Si bien en Guatemala no se encuentra aún consolidado un modelo único institucional de Policía Comunitaria, en la ciudad de Villa Nueva, en el año 1998, luego de los Acuerdos de Paz y de la creación de la PNC de Guatemala, hubo un caso que puede considerarse el inicio del proceso: el Programa de Policía Comunitaria de Villa Nueva que era parte de un esfuerzo de cooperación internacional, en el que participaron varios países de la región²⁷, bajo el nombre de “Seguridad Ciudadana en Centroamérica” y el liderazgo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Estaba concebido como un proyecto piloto con el objetivo de “impulsar la adopción de la policía de orientación comunitaria y el enfoque de resolución de problemas” (Frühling, 2003, p.15). El Proyecto partió de la realización de un diagnóstico sobre la criminalidad en la zona y de una encuesta de opinión pública y de victimización, que conllevó

a la conformación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana (representantes de instituciones y organismos involucrados), a fin de acordar y coordinar las acciones que se efectuarían a través de un Comité Ejecutivo. El enfoque del trabajo policial era el patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva, con énfasis en la venta ilegal de bebidas alcohólicas. Se iniciaron contactos con jueces y abogados defensores para mejorar la eficacia en la articulación y hubo acercamientos con pandillas juveniles, con la participación de líderes comunitarios, maestros y miembros de la PNC. El Proyecto concluyó en 2001 y a pesar del compromiso adquirido por la PNC de mantenerlo, los oficiales que habían contribuido a su diseño e implementación, fueron rotados fuera de la ciudad, en buena medida por la falta de apoyo institucional de alto nivel y por la ausencia de estrategias para su sostenibilidad económica (Frühling, 2003, p.16, 52-54, 62).

Simultáneamente, la PNC hizo algunos esfuerzos a nivel nacional para involucrar a la ciudadanía en tareas de seguridad; para ello, bajo el mandato del Ministerio de Gobernación, se impulsó la conformación de Juntas Locales de Seguridad, a fin de “proporcionar apoyo, formación y acercamiento entre la Policía Nacional Civil y los habitantes de la República, con el objetivo general de brindar seguridad ciudadana” (Orden General 11-99, emanada de la Dirección General de la PNC). Probablemente son estas JLS, su funcionamiento y su trabajo articulado (no generalizado) con la PNC y con las autoridades locales, lo que se podría identificar como el primer modelo nacional de trabajo, bajo un enfoque de relacionamiento comunitario, a partir de los Acuerdos de Paz.

27 Los países fueron: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Las Juntas fueron impulsadas por los jefes de estaciones y subestaciones policiales, se conformaban por representantes de distintos sectores de la localidad (en teoría por gobiernos locales, bomberos, centros educativos, asociaciones, comités de vecinos, comerciantes, empresarios, organismo judicial y ministerio público) (Frühling, 2003, p.16). A pesar de que su funcionamiento fue de largo plazo, las JLS no lograron ser efectivas en todos los ámbitos locales, estuvieron a punto de ser desactivadas en varias ocasiones hasta que en 2011 se tomó la decisión de disolverlas²⁸. Los problemas de efectividad de estas Juntas se debieron en parte, a desconfianza hacia la institución policial por el pasado represivo de las fuerzas de seguridad del Estado (policía y ejército), en especial en las regiones con mayor población indígena, la más afectada por el conflicto armado, así como a debilidades de liderazgo y de experiencia institucional en la conducción de procesos de participación ciudadana y al desconocimiento teórico sobre seguridad pública y ciudadana (Chipix, 2009, p.3), además de la falta de instrumentos normativos que orientaran y regularan el funcionamiento de las JLS.

De acuerdo a un estudio realizado por el WOLA sobre los procesos de Reforma Policial en Centroamérica, las JLS en algunos casos han ofrecido un espacio útil, donde miembros de la comunidad se reúnen para identificar y priorizar los problemas y dialogar sobre posibles soluciones, contribuyendo a fortalecer las relaciones entre policía y comunidad. Sin embargo, en otros casos hubo dificultades en la aplicación del modelo, al ser malinterpretado su rol: “Cuando los mismos ciudadanos a través de las Juntas se convierten más bien en operadores de justicia, realizando patrullajes, deteniendo personas y a veces incluso, ejerciendo justicia por su propia cuenta”, como lo expresó el Procurador de Derechos Humanos, quien añadió que “se corre un riesgo si la planeación y apoyo se convierten en delegación de responsabilidades, ya que esas organizaciones con exceso de poder y sin fiscalización tienden a cometer abusos”. El estudio del WOLA también toma de referencia un informe de USAID que indica: “La historia de desconfianza y

temor entre la policía y la población pone en duda si éstas Juntas tienen suficiente conocimiento de su papel respecto a la Policía Comunitaria, la prevención del delito y las políticas de seguridad” (WOLA, 2009, p.40-41).

Una segunda modalidad de trabajo comunitario se refiere al desarrollo de programas auspiciados por distintos cooperantes internacionales, como Carabineros de Chile, USAID, IIDH, Taiwán y JICA, entre otros, quienes han aportado sus propios enfoques. La contribución de JICA por ejemplo, se ha orientado principalmente al fortalecimiento de capacidades, en donde agentes policiales han participado en programas de formación, algunos de ellos impartidos en Brasil (Policía Militar del Estado de São Paulo) sobre el modelo de Policía Comunitaria aplicado en dicho territorio.

El municipio de Villa Nueva ha recibido el apoyo de varias agencias de cooperación, impulsando o acompañando programas y proyectos piloto a lo largo del tiempo, comenzando por el anteriormente mencionado (implementado por el IIDH 1998-2000). USAID por su parte, ha trabajado en este municipio en diferentes proyectos vinculados a la prevención, algunos de ellos con las autoridades policiales y otros, con especial énfasis, en los gobiernos locales o con los sistemas de justicia. En 2005 implementó un proyecto piloto enfocado a Policía Comunitaria a través del fomento de una mayor participación y cooperación entre los ciudadanos del barrio y la policía, trabajando en tres ejes: desarrollo de una comisaría modelo, capacitación a agentes en técnicas de patrullaje desde una perspectiva comunitaria y la implementación de un sistema de inteligencia civil (WOLA, 2009, p.41). USAID continúa dando apoyo a los trabajos de la PNC en Villa Nueva, entre otros municipios, en el marco de su Programa de prevención de violencia²⁹. También acompaña un proceso para la conformación de Comisiones Municipales de Prevención de la Violencia (Mixco, Palencia y Santa Catarina Pinula), aprovechando el espacio de los Consejos de Desarrollo, para elaborar una estrategia de prevención de violen-

28 Sin embargo, la Orden General que les dio vida no ha sido aún derogada.

29 El Proyecto de Prevención de la Violencia de USAID (Violence Prevention Project) promueve un ejercicio comunitario al impulsar que los miembros de la PNC se involucren en las Comisiones Locales y Municipales de Prevención de la Violencia como asesores en temas de seguridad. Este rol de consejería apoya el acercamiento de la comunidad a la policía, a través de la selección de oficiales capacitados en temas comunitarios, sociales y humanísticos, buena comunicación con la comunidad y contribución a los planes locales de prevención.

cia³⁰. El proyecto promueve el liderazgo y la generación de capacidades en las autoridades municipales y la generación de corresponsabilidad intersectorial. Por su parte, la cooperación española, en el marco del Convenio “Construcción de Paz en Guatemala (2010-2014)”, bajo la ejecución del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), ha contribuido a la implementación del Modelo de Gestión Local de la Seguridad y la Justicia con Enfoque Preventivo en el departamento de Sololá.

Otra apuesta fue el modelo “Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”, de los Carabineros de Chile (2007). El piloto inició en la Ciudad de Guatemala (Zonas 1 y 2) y posteriormente en Antigua Guatemala (departamento de Sacatepéquez) y en Xela (cabecera departamental de Quetzaltenango). El modelo aun funciona en estos lugares, con modificaciones en su ejecución y con resultados variables en materia de avances y logros.

Otras experiencias en Policía Comunitaria con sus abordajes particulares han sido:

- Departamento de El Progreso a partir de 2008, cuando dos delegados de la División de Relaciones Comunitarias de la PNC trabajaron en la organización de JLS, así como en su capacitación en diferentes temas que les ayudaron a actuar como mediadores en la resolución de conflictos en sus comunidades. Actualmente la experiencia se mantiene con un trabajo articulado con el gobierno local, los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo y con líderes comunitarios. En el área de relacionamiento comunitario en este departamento, hay dos agentes policiales trabajando.
- Departamento de Sololá, donde después de varios esfuerzos fallidos, en 2009 se logró construir un proceso de acercamiento con la comunidad y el desarrollo de alianzas en prevención del delito. El modelo de abordaje partió de poner en práctica nueve herramientas de organización comunitaria y seguridad ciudadana. El territorio tiene una importante diversidad étnica que con-

levó a trabajar no solo con las autoridades gubernamentales (gobernación y alcaldías municipales), sino también con las alcaldías indígenas. En este departamento existían serios problemas de linchamientos y se han ido manejando a través de este proceso de acercamiento a las comunidades.

Se podría continuar listando las diversas experiencias, con distintos grados de avances, de enfoques y de consolidación. En esencia, la historia de la Policía Comunitaria en Guatemala se integra por una serie de experiencias no sistematizadas, algunas desaparecidas y otras acumuladas. A partir de ellas se han realizado esfuerzos específicos, con concepciones particulares de abordaje, y con las experiencias y enfoques de los cooperantes, según los casos particulares y los momentos históricos del país.

Avances y retos

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, la consolidación democrática del país ha ido avanzando, especialmente en la creación de instrumentos de política pública, como marcos legales, instancias, clarificación de competencias, de articulaciones, establecimiento de espacios de concertación, participación de la sociedad civil y procesos de depuración y desarticulación de cuerpos paralelos e ilegales. En este proceso evolutivo, también se encuentra la conformación, desarrollo y consolidación de la PNC y su enfoque de trabajo, coordinación y articulación con la sociedad civil en materia preventiva. A continuación se mencionan algunas de las acciones más relevantes de la historia reciente, que han tenido impacto en los temas de seguridad y prevención.³¹

En 2008 se creó la Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008), la cual buscaba solucionar a nivel político-directivo, los problemas de la unidad de mando y de coordinación existentes en el sistema de seguridad y justicia del país. Con esta Ley nació el Consejo Nacional de Seguridad, ente coordinador del Sistema Nacional de Seguridad, convirtiéndose en un actor importante, desde el cual se gestaron iniciativas, e incluso se recibieron demandas, en

30 El Proyecto “Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia” (AMUPREV) funciona desde 2009 y apoya tres municipios de Guatemala, cuatro de El Salvador y dos de Panamá (2009-2015) y es implementado por la organización ICMA.

31 Justicia y paz son otros temas que han formado parte de este proceso, no obstante no se incorporan en el presente análisis.

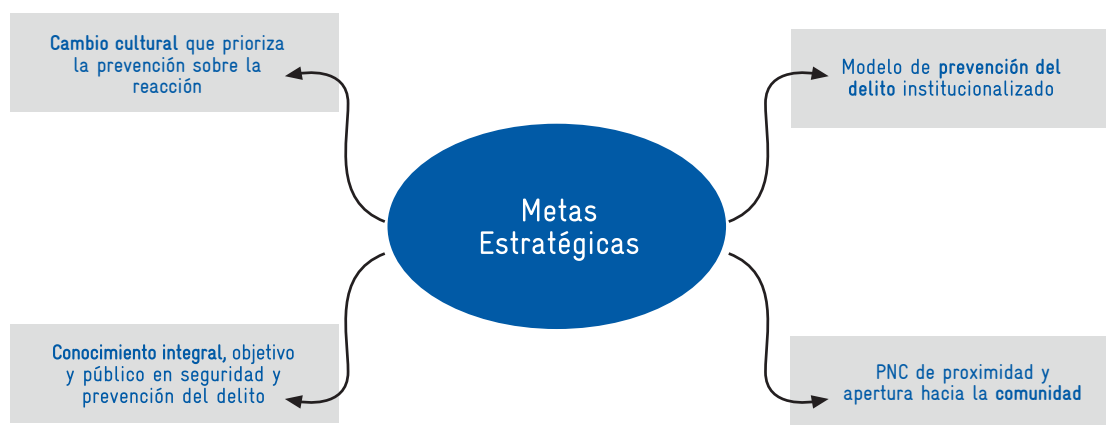
razón del deterioro de la situación de seguridad y la mala percepción general de los ciudadanos.

En 2009 se generó el Acuerdo Nacional para el Avance de la seguridad y la justicia (ANASJ), firmado por el Gobierno Central, el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público. En él, los organismos de Estado asumieron una agenda de reforma del sistema de seguridad y justicia, mediante un instrumento que pretendía provocar cambios estructurales, normativos y procedimentales. El plan – ambicioso en su planteamiento – culminó con la firma de 101 compromisos integrados en 10 ejes, de los cuales el segundo, se enfocaba a la Reforma Policial con 21 acciones (Gobierno de la República, Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, 2009).

A finales de 2010 se creó la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CNRP) y Policía Comunitaria fue uno de sus temas priorizados. La CNRP funciona a partir de mesas de trabajo y de diagnósticos generados desde ellas, que dieron como resultado seis líneas de acción.

Con la llegada del nuevo gobierno (2012), se suscribió el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, que produjo entre otros aspectos, ajustes a la reforma policial, quedando finalmente definidas ocho líneas de acción o ejes, 2 verticales y 6 transversales. La prevención del delito es considerada uno de los ejes más relevantes, por los alcances que prevé, los cuales se enmarcan en cuatro metas estratégicas.

Gráfico N° 7: Reforma Policial en Guatemala: Prevención del Delito: Metas estratégicas



Fuente: Elaboración propia con base en CNRP: Planificación Estratégica y Programática (2011).

Paralelo a este proceso de reforma, se continuó avanzando bajo la concepción original del relacionamiento comunitario como base de gestión de Policía Comunitaria, ya sin la participación de las JLS y adaptándose a la incorporación de las Comisiones de Seguridad Ciudadana, que se enmarcan en la gestión de los Consejos de Desarrollo, base de la participación ciudadana en las decisiones estratégicas, que van desde lo nacional a lo local y en doble vía.

B. Modelo actual de Policía Comunitaria

Objetivos

En Guatemala aún no se encuentra institucionalizado un enfoque de Policía Comunitaria, es decir, aún no ha sido establecida la concepción estratégica y operativa desde una visión o modelo definido, aplicado a nivel institucional, sino desde un área de trabajo especializada de la institución policial.

Este enfoque de Policía Comunitaria lo aporta la Subdirección General de Prevención del Delito, cuyos objetivos

se toman como la base de una perspectiva de relacionamiento comunitario y se resumen a continuación³²:

- Coordinar e implementar con instituciones y organizaciones que trabajan el tema de prevención del delito, el diseño de estrategias que generen acercamientos con la comunidad
- Desarrollar, coordinar y ejecutar el modelo de Policía Comunitaria en la PNC
- Desarrollar, coordinar y ejecutar programas de educación preventiva con la niñez y la adolescencia
- Sensibilizar y capacitar a las comunidades en la prevención de hechos delictivos, con un enfoque multiétnico, multilingüe y pluricultural

Concepto filosófico

El modelo vigente impulsado por la Subdirección General de Prevención del Delito, en su operativización, define nueve estrategias que orientan la gestión del trabajo comunitario de la institución policial. A partir de ellas se desarrollan acciones y proyectos específicos, como se mencionará más adelante en la descripción de las experiencias. Existen variantes en los enfoques a partir del nivel de organización y apertura de las comunidades, del grado de involucramiento de los gobiernos locales, de las capacidades, actitudes y aptitudes de los agentes destacados en los territorios, así como los programas de formación recibidos. También del tejido institucional presente en cada territorio, incluida la cooperación internacional, quienes a través del apoyo brindado a proyectos, facilitan recursos y en algunos casos, orientan los enfoques; también las ONG que ejecutan proyectos, algunos en alineamiento a las políticas nacionales y otros, tomando distancia de ellas. Sin duda la caracterización multiétnica del país, tiene una importante influencia en estos enfoques. Otro aspecto que ha incidido en el desarrollo del modelo ha sido la falta de continuidad de las acciones, así como la puesta en marcha de distintos planes en cada período gubernamental. Cada uno ha traído enfoques o énfasis particulares, con los consecuentes cambios organizacionales, reubicación del recurso humano y como resultado, un proceso evolutivo fragmentado.

No obstante, este modelo ha direccionado sus acciones al trabajo con las comunidades organizadas, para construir conjuntamente estrategias de seguridad más que de prevención, sobre un tejido social lastimado y escéptico, con el elemento clave del involucramiento de los gobiernos locales como máximos líderes de la gobernanza local.

Desde la perspectiva de un alto mando de prevención del delito, existe un marco establecido sobre el cual no debería haber interpretaciones diferenciadas y lo describe de la siguiente forma:

- El punto de partida es la participación ciudadana, institucionalizada a través de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), así como del Código Municipal (Decreto 12-2002) y de la Ley de Descentralización y su Reglamento (Decreto 14-2002).
- La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008) que dispone que la seguridad ciudadana se debe entender como un aspecto integral, dialogante e incluyente y además, se crea el Consejo Nacional de Seguridad.
- Al suscribirse el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, las instituciones del Estado adquieren una serie de compromisos para, entre otros aspectos, fomentar la cultura de paz y la convivencia armónica de la sociedad. De este acuerdo surge la Reforma Policial, que retoma todos los elementos y bases legales para rediseñar la institución policial, siendo la prevención uno de sus temas más importantes (Gobierno de la República, Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, 2009).
- El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz representa el compromiso del actual gobierno (2012-2016), de alcanzar una agenda participativa, incluyente y de corresponsabilidad con otras instancias del Estado para mejorar la seguridad de los ciudadanos. En el Pacto se determinan tres ejes y en el de seguridad, se sientan las bases conceptuales y las líneas de acción, entre ellas la prevención del crimen y la violencia y la participación ciudadana (Ministerio de Gobernación, 2012).

32 Se resumen cuatro funciones de un total de once (AG 153-2012).

- La Política Nacional de Seguridad establece lineamientos estratégicos y plantea una seguridad interior democrática en la que todas las instituciones se deben implicar desde su rol particular (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, 2012).

Con la Reforma Policial y sus ejes de trabajo, se plantea un nuevo modelo que conlleva al establecimiento de la concepción filosófica institucional de Policía Comunitaria. Es un proceso que está en etapa de desarrollo, con el diseño y puesta en funcionamiento a través de proyectos piloto, del Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria (MOPSIC)³³. Toma de base el modelo del Plan Cuadrante e incorpora importantes instrumentos tecnológicos para facilitar la planificación y gestión; concibe a los Consejos de Desarrollo como los instrumentos para la articulación y participación ciudadana.

Fases de implementación

No existe documentación de referencia que establezca fases explícitas unificadas para la implementación del modelo. De las entrevistas realizadas a agentes policiales de diferentes niveles y destacados en diversas zonas geográficas, no fue posible conceptualizar un proceso, aunque el punto de partida es el mismo: conocimiento de la zona asignada, presentación ante actores clave (autoridades locales, líderes de los Consejos de Desarrollo Comunitario y de los comités de seguridad, directores de centros escolares), establecimiento de planes específicos de trabajo comunitario y con centros educativos, sobre los cuales deben rendir reportes periódicos (semanales, mensuales), tanto a las instancias gubernamentales territoriales, como a sus superiores.

Enfoques principales

Grupo meta	Comunidades de zonas urbanas y rurales de los municipios del país
Líneas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Organización comunitaria para la seguridad ciudadana: Comisiones de Seguridad tanto a nivel municipal como comunitario. Trabajo articulado con estas instancias y con los Alcaldes indígenas • Visita a autoridades para alianzas estratégicas y articulaciones interinstitucionales: Alcaldía municipal, gobernación, instituciones del gobierno central que trabajan en los territorios • Charlas en centros educativos: Abordar temas sobre la problemática social que aqueja al país y sobre programas específicos • Servicios humanitarios: Dirigidos a la población con la finalidad de promover la confianza y acercamiento con la comunidad • Planes y programas de seguridad: Capacitaciones y acompañamientos en temas como mediación, negociación y resolución de conflictos • Divulgación: Entrevistas con medios de comunicación para dar a conocer medidas de autoprotección y de prevención • Inducción continua policial: Capacitación al personal policial para el acercamiento a la comunidad • Foros policiales: Para rendir cuentas/auditoría ciudadana • Motivación policial: Reconocimientos y condecoraciones por la labor policial en materia de prevención y acercamiento a la comunidad
Indicadores de gestión	No se dispone aún en forma estandarizada de un sistema de indicadores de gestión. Los jefes policiales destacados en los territorios deben hacer reportes periódicos de las actividades realizadas en su localidad.
Instituciones involucradas	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales • Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) • Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) • Comisiones de Seguridad Ciudadana (adscritas a los COCODE) • Centros escolares e institutos
Actividades operativas	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con las comunidades • Capacitación a JLS/Comisiones de Seguridad Ciudadana • Capacitaciones en centros escolares • Organización de eventos deportivos y culturales para niños y adolescentes • Acompañamientos en actividades de las comunidades

33 No se obtuvo información documental del MOPSIC por no estar aun formalmente comunicado a nivel nacional.

Hipótesis de impacto

A partir de documentos estudiados y de testimonios ofrecidos por diferentes niveles de mando de la PNC, en particular de la Subdirección de Prevención del Delito, se plantea como efecto o impacto esperado, la disminución de los niveles de inseguridad a través del relacionamiento comunitario y la articulación con instancias locales, utilizando los instrumentos de participación ciudadana establecidos en el marco jurídico nacional (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Local).

Estado de implementación

La PNC se encuentra en uno de los más importantes procesos de reforma emprendidos desde su creación; en consecuencia, transitan en paralelo dos procesos. Por una parte, el que viene ejecutándose desde los inicios (1997) con abordajes variables desde su concepción original, como se ha descrito previamente. Bajo este modelo se sigue trabajando en todos los departamentos del país. Por otra parte, el nuevo modelo con una visión integral institucional, actualmente en su etapa piloto: el MOPSIC, que será un instrumento de política pública y de aplicación unificada en su base metodológica, según lo indican representantes de la CNRP.

El modelo actual

El modelo de trabajo vigente, con un enfoque de relacionamiento comunitario, se ejecuta bajo el liderazgo de la División de Intervención en Relaciones Comunitarias en la Subdirección de Prevención del Delito y con el apoyo de otras unidades especializadas adscritas a la DIRC.

La DIRC trabaja en fortalecer el relacionamiento entre la policía y la comunidad, fomentando la identificación del funcionario con la demarcación geográfica en que se desempeña. Procura contribuir positivamente en los espacios de participación ciudadana que abren los Consejos de Desarrollo a nivel departamental, municipal y comunitario. El nuevo mandato del Ministerio de Gobernación define que a partir de estos espacios, se establezcan Comisiones de Seguridad Ciudadana que analicen la problemática local en el campo de la seguridad, prioricen los problemas, generen planes y los implementen. Este es un

proceso en curso que se va consolidando de manera gradual desde cuando fueron eliminadas las JLS, estableciendo criterios claros sobre el rol de estas comisiones, en especial en los temas de patrullaje y vigilancia, que no les son permitidos pues corresponden de forma exclusiva a la PNC. “Entre otras funciones, las Comisiones de Seguridad estructurarán planes de alerta temprana de acuerdo con la PNC, y serán supervisados por el Tercer Viceministerio de Gobernación y la Subdirección de Prevención del Delito de la PNC” (Palma, 2012).

Paralelo al trabajo de la DIRC, el Ministerio de Gobernación a través del Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito (Tercer Viceministerio de Gobernación) y de la Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia, también trabaja en los territorios articulando estrategias de prevención y brindando capacitación a las Comisiones de Seguridad Ciudadana. Ha liderado los programas Barrios y Escuelas Seguras, en donde el enfoque ha sido el trabajo articulado con las municipalidades y la comunidad en la recuperación de espacios públicos y en la difusión informativa. Para ello ha contado con la colaboración de la PNC, a través de la DIRC, en lo relativo a la capacitación y el control. El grado de compromiso de los gobiernos locales ha condicionado la replicabilidad de estos programas, especialmente el de Barrios Seguros. En el marco de Escuelas Seguras, la PNC ha ofrecido importantes contribuciones, como la instalación de puestos fijos de seguridad en centros educativos. De hecho, actualmente la articulación con los centros educativos es uno de los principales enfoques de trabajo de la DIRC.

El nuevo modelo

El Plan Estratégico 2012-2020 (impulsado por el actual Gobierno), consideró la creación de un programa modelo de participación comunitaria en seguridad ciudadana y además, el fortalecimiento de espacios de comunicación y relación con comunidades y organizaciones. Es en este sentido, que la CNRP está desarrollando junto con el Ministerio de Gobernación y la PNC, el MOPSIC, con apoyo financiero de la cooperación internacional (Estados Unidos y Canadá) y el apoyo técnico de la Policía Nacional de Colombia.

El modelo busca asegurar las condiciones de convi-

vencia y seguridad ciudadana, delegando responsabilidades directas a un equipo de trabajo policial, en un área específica, desde una perspectiva integral, atendiendo las necesidades de prevención, disuasión, reacción e investigación del delito. Para ello se espera obtener apoyo de la iniciativa privada y de los vecinos y comunidades de las jurisdicciones (CNRP, 2014, p.3).

El modelo considera una importante dotación de recursos tecnológicos: teléfonos inteligentes, tabletas para el control de los patrullajes y de las visitas domiciliarias, un sistema integrado de información de incidencias que facilite la programación de la vigilancia y actuaciones, y cámaras ubicadas en lugares estratégicos. Se prevé que los espacios de articulación con los gobiernos locales, al igual que en el modelo actual, partan del trabajo de las comisiones de seguridad (departamentales, municipales y comunitarias), en torno a un plan diseñado de forma participativa y tomando de base la información de las características del territorio y los sucesos que ocurren en él. El trabajo comunitario de la PNC se ubica, además de las Comisiones de Seguridad Ciudadana, en el contacto directo a través de la asignación de agentes policiales a una estructura de patrullaje en cuadrantes, que permita la interacción y articulación con las comunidades. Para ello, el modelo también prevé un importante componente de fortalecimiento de capacidades al equipo policial y la dignificación de su función (espacios de trabajo dignos, dotación, salarios justos, ubicación cercana a sus lugares de origen o de residencia familiar, entre otros aspectos).

El MOPSIC está en la etapa de formalización e institucionalización para que tenga una amplia legitimidad en beneficio de su sostenibilidad a lo largo del tiempo. La Doctrina y la Política de Seguridad son la plataforma sobre la cual se construye el modelo.

Como parte del proceso se estableció un proyecto piloto que se está desarrollando en la Zona 14 de la ciudad capital, con una importante dotación de recurso humano (que se está capacitando de manera gradual) y tecnológico; en el cual, el territorio urbano se divide en cuadrantes y sub-cuadrantes para la asignación de patrullas a espacios específicos y el relacionamiento comunitario. La siguiente etapa del proceso conlleva el involucramiento del gobierno local, fundamental para la sostenibilidad, así como los

Consejos de Desarrollo y Comisiones de Seguridad Ciudadana, conformados en los territorios.

C. Bases legales e institucionales

Análisis institucional interno

Los inicios

Tras más de 30 años de conflicto interno y después de un largo proceso de diálogo y negociación, se suscribieron los Acuerdos de Paz en Guatemala (entre 1991 y 1996). Uno de los doce acuerdos alcanzados se refería al Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el cual establece que:

[...] la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática (Gobierno de la República, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Naciones Unidas, 1996b, parágrafo N° 18, compromiso del Ejecutivo).

Los acuerdos también establecían que Guatemala necesitaba una Policía Nacional Civil que fuera profesional, jerárquica, dotada de recursos y que estuviera bajo el mando del Ministerio de Gobernación, para mantener el orden público y la seguridad interna del país. A partir de los Acuerdos de Paz nacen o se reforman los cuerpos de seguridad del Estado: se crea la PNC (Decreto 11-97, Ley Orgánica de la PNC) y se delimita la función de la Fuerza Armada, subordinada al poder civil, enfocada a la defensa de la soberanía nacional y se reduce además, la cantidad de efectivos militares. En los siguientes años se fueron desarrollando los reglamentos que sustentarían sus actividades, como el régimen organizativo de la PNC (AG 585-97) que define su estructura organizacional y funcional y que con el paso del tiempo sufrió diversas modificaciones (AG 662-2005, ASG 97-2009, AG-240-2011, AG 515-2011).

Para el proceso de implementación de la PNC (1997), el programa de formación fue diseñado e impartido con la asesoría de la Guardia Civil Española.

Una de las primeras tareas era conformar y desplegar el cuerpo policial. A inicios del año 2000, la PNC ya tenía presencia en los 22 departamentos del país y contaba con nuevas leyes para mejorar las condiciones de la policía, como mejora salarial y dotación, con la aceptación por parte de la sociedad. Sin embargo comenzaron a surgir problemas a partir de las capacidades de los agentes destacados, por su nivel educativo básico y por los programas de formación policial superficiales y poco estructurados. Parte del problema surge de la prisa por ampliar la policía, lo que llevó a que muchos ex miembros de la vieja Policía Nacional fueran incorporados a la nueva PNC, con limitado entrenamiento adicional sobre el nuevo modelo, e incluso con insuficiente verificación de antecedentes (Beltrán, 2009, p.5, 12).

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA) en su último informe de verificación, pidió al Gobierno una serie de acciones, entre ellas, fortalecer la Academia de la PNC, depurar elementos corruptos y abusivos e incrementar considerablemente el presupuesto institucional (MINUGUA, 2004). En el

año 2007 se impulsó un proceso de depuración policial ante las fuertes denuncias de actos arbitrarios (AG 74-2007).

Avances y retos

Como se ha mencionado previamente, en el año 2008 se creó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008) y desde entonces se han venido impulsando una serie de instrumentos de propuesta, diálogo y concertación en el sistema de seguridad y justicia nacional que conllevó, entre otros aspectos, a la creación de la Comisión Nacional de Reforma Policial, la cual ha recibido un importante apoyo de la cooperación internacional (Taiwán, Estados Unidos, Alemania, España, Canadá, Colombia y Chile), en forma de donaciones directas, equipamiento, asesorías y apoyo técnico.

La Reforma dio inicio en 2011 y tiene un panorama de planificación de 20 años. En este plan, la CNRP identificó metas concretas vinculadas al desarrollo de un modelo de prevención de la violencia y el delito y a la Policía Comunitaria.

Tabla N° 18: Plan Estratégico enfocado a la prevención del delito de la CNRP de Guatemala

Meta 2: Institucionalización del modelo de prevención de la violencia y el delito
<ol style="list-style-type: none"> 1. Profesionalización: Incorporar a la malla curricular de la Academia de la PNC, el modelo de prevención de la violencia y el delito en cursos de formación, ascenso y especialización 2. Promover la cultura institucional con enfoque de Policía Comunitaria (implementando programas de formación) 3. Desarrollar el Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria (MOPsic) <ul style="list-style-type: none"> • Programa modelo de participación comunitaria en seguridad ciudadana • Fortalecimiento de espacios-instancias de comunicación y relación con comunidades y organizaciones
Meta 3: Policía y relaciones comunitarias
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acercamiento a las comunidades a través de mesas técnicas y coordinaciones interinstitucionales 2. Capacitación al personal de las delegaciones de prevención del delito, para unificar el trabajo bajo líneas de dirección ordenadas

Fuente: CNRP.

Uno de los ejes en los que se ha invertido una importante cantidad de recursos, ha sido la formación y profesionalización del cuerpo policial a todo nivel y como parte de ello, el desarrollo de instrumentos técnicos para la gestión policial.

A través del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz (Ministerio de Gobernación, 2012), se ha avanzado en el desarrollo de instrumentos estratégicos que orientan la función policial. Tal es el caso de la Doctrina Institucional Policía Nacional Civil (línea de acción Organización), que

se constituye en un conjunto de conocimientos ordenados sistemática y metodológicamente, en los que se recogen la historia y cultura policial a través del tiempo, así como sus principios, valores, cualidades

y su funcionamiento legal y filosófico [...]. Contribuye a fijar el rumbo de la institución policial [...] y a dar continuidad a los esfuerzos de cada administración, orientando la definición de objetivos estratégicos, política institucional, planes, programas y proyectos (PNC, 2012, p.13).

Posteriormente se lanzó la Política Nacional de Seguridad que establece un Sistema Nacional de Seguridad con cinco lineamientos estratégicos, de los cuales el segundo se define como Seguridad interior y democrática, con el siguiente objetivo: “Garantizar la protección de la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, los bienes y el desarrollo integral de la persona” e incorpora trece acciones programáticas, cuatro de las cuales se relacionan con la prevención y con el fortalecimiento de la ciudadanía (PNC, 2012, p.31):

- Consolidar la Reforma de la PNC
- Desarrollar programas de prevención social y situacional para la reducción de la violencia
- Desarrollar programas cívicos y sociales con participación multisectorial, al privilegiar la resolución alternativa de conflictos y la convivencia pacífica
- Desarrollar la seguridad pública, ciudadana y comunitaria

La Doctrina y la Política se constituyen en instrumentos orientadores dentro del proceso de reforma para la consolidación del trabajo de la PNC, sus enfoques, y su articulación interinstitucional.

Ámbito organizacional

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC, 1996), estableció la nueva PNC con dependencia del Ministerio de Gobernación, encargado de diseñar y ejecutar las políticas de seguridad pública, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes; garantizar los derechos de los ciudadanos y la ejecución de las ór-

denes y resoluciones judiciales (Decreto N° 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, Art. 36). Además de estas funciones tiene otras muy diversas y heterogéneas (de sus 17 funciones, seis están relacionadas directamente con la seguridad pública). Si bien el ANASJ proponía la creación de un Ministerio de Seguridad, aún no se ha implementado (Eje I: Políticas e institucionalidad para la seguridad, Acuerdo 1).

El Ministerio de Gobernación nace con dos Viceministerios en su estructura: el Primer Viceministerio de Seguridad y el Segundo Viceministerio Administrativo. En diversas ocasiones el Ministerio ha modificado su estructura organizacional, al crear los Viceministerios de Apoyo Comunitario (2004)³⁴, de Sector Justicia (2005) y de Seguridad del Petén (2006). Más recientemente el Ministerio cambió su estructura modificando algunos de los Viceministerios existentes y creando el de Prevención de Violencia y el Delito (en lugar de Apoyo Comunitario) y el de Antinarcoóticos (2012).

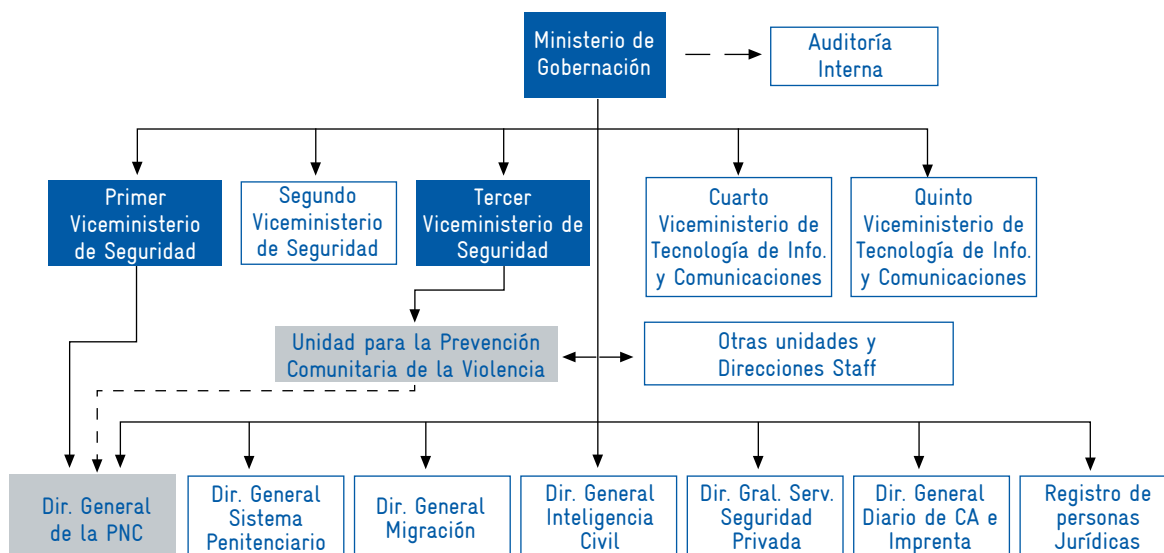
La PNC depende del Viceministerio de Seguridad, no obstante, el Viceministerio de Prevención de Violencia y el Delito, es el responsable de “coordinar, facilitar y dar seguimiento a la construcción participativa de políticas públicas, estrategias, programas, proyectos y planes en materia de prevención de la violencia y la criminalidad” (Ministerio de Gobernación, 2010). Tiene bajo su responsabilidad los temas de participación comunitaria y su fortalecimiento; hasta 2011 a las JLS y en la actualidad a las Comisiones de Seguridad Ciudadana; por ello, sin un mandato directo sobre la PNC, tiene altos niveles de incidencia en su gestión (DIRC) a partir de la participación comunitaria.

En 2008 se creó la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia (a nivel de apoyo), para funcionar durante cinco años; en febrero de 2013 se prorrogó su vigencia por el mismo período de tiempo. Durante el 2012 ejecutó diversos programas, como Mi Barrio Seguro, capacitando a líderes comunitarios en prevención de la violencia ciudadana y en procesos de planificación participativa; también en el desarrollo de campamentos de formación en varios municipios, como Mixco, Palín, Escuintla, y diferen-

34 Actualmente denominado Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito. Fue el responsable de la consolidación y fortalecimiento de las JLS.

tes municipios del sur del departamento de Guatemala (Donadio, 2013. p.75). Su objetivo es desarrollar y aplicar planes, proyectos y programas de prevención comunitaria de la violencia, dentro de las políticas de seguridad pública del Ministerio de Gobernación.

Gráfico N° 8: Organigrama del Ministerio de Gobernación de Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en Donadio, 2013.³⁵

La PNC está organizada de forma jerárquica y centralizada; la Dirección General se encarga de determinar el curso de acción policial cotidiano, su titular es nombrado por el Ministro de Gobernación y está adscrita al Viceministerio de Seguridad (Primer Viceministerio de Gobernación).

En sus inicios la estructura orgánica de la PNC incorporaba la Oficina de Coordinación de la Policía Comunitaria, como el órgano responsable para la gestión, administración y control de las unidades que operan bajo este concepto en el territorio nacional (Art. 2. AG 585-97).

Posteriormente y a lo largo del tiempo, se fueron efectuando cambios en la estructura funcional. El nombre de Policía Comunitaria desapareció en 2005, mismo año en que se creó la Subdirección de Prevención del Delito, que tiene bajo su coordinación la División de Relacionamiento con la Comunidad, entre otras divisiones vinculadas con los temas de prevención (AG-662-2005).

En el marco de las reformas, la estructura institucional ha sufrido varias modificaciones desde su conformación, siendo las más recientes la creación de nuevas Subdirecciones Generales vinculadas al análisis de información, formación y doctrina policial, tecnología y comunicaciones y prevención del delito, así como la creación de fuerzas de tarea a cargo de la Subdirección de Investigación Criminal (AG 153-2012).

Son ocho Subdirecciones Generales³⁶, entre las cuales se encuentra la Subdirección de Estudios y Doctrina, creada para darle mayor importancia y recursos a las funciones de capacitación y formación del personal policial. El fortalecimiento de capacidades del cuerpo policial ha sido una necesidad identificada desde hace varios años,

35 Para los propósitos del presente análisis y para facilitar la visibilidad del Organigrama, se omite el detalle de algunas unidades organizacionales staff, que no tienen relación con los temas de prevención y seguridad y han sido denominadas como Otras Unidades y Direcciones Staff. Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Planificación, Unidad de Administración Financiera, Dirección de Servicios Administrativos y Financieros, Gobernaciones Departamentales, Escribanía de Cámara y Gobierno y Sección de Tierras, Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Informática, Comunicación Social, Unidad de Información Pública.

36 Para el año 2009 eran cuatro Subdirecciones Generales, a partir del 2011 fueron cinco y en la última reforma organizacional en 2012, se establecieron ocho (Acuerdo Gubernativo 153/2012).

incluso, el último informe de la MINUGUA (2004) lo plantea dentro de sus recomendaciones; la gestión y profesionalización del recurso humano es uno de los ejes principales de la Reforma Policial.

La DIRC tiene como funciones: establecer niveles de relaciones, confianza, comunicación, conocimiento e interacción entre policía y comunidad, para elaborar políticas en la prevención, detección y persecución del delito, con la colaboración de los ciudadanos y las instituciones públicas y privadas.

Las estrategias de acercamiento con la comunidad desarrolladas por la DIRC, fueron tomando auge en su momento, cada una con su marco histórico y de contexto; sin embargo, con el transcurso del tiempo, los cambios de gobierno que traen consigo nuevos enfoques y estrategias, y además, al no haberse regulado sus procedimientos, se han ido deteriorando o diluyendo sin haber sido posible fortalecerlos y perfeccionarlos dentro de un proceso constructivo gradual. Las experiencias adquiridas por los diferentes responsables a lo largo del tiempo y de su trayectoria policial, se han dispersado dificultando su reconstrucción y sistematización.

En el anterior período de gobierno (2008-2012) la Subdirección fue reducida a nivel de unidad, dependiendo de la Dirección de Operaciones Policiales, instancia donde se aloja el tejido organizacional en el territorio (distritos, comisarías, delegaciones y subdelegaciones) y la DIRC pasó a ser una sección. Posteriormente en la nueva administración y bajo el impulso de la Reforma Policial, Prevención del Delito se eleva a nivel de Subdirección, separando la operación policial de la prevención (Acuerdo Gubernativo 153-2012).

La figura territorial

En el trabajo comunitario dos subdirecciones tienen el mandato operativo a nivel departamental y municipal. Por una parte Operaciones, a través de las jefaturas de distrito y en cascada, comisarías, estaciones y subestaciones, responsables del despliegue operativo policial. Por otra, Prevención del Delito, cuyos departamentos también trabajan en los territorios en los temas de prevención, con la DIRC y otras divisiones especializadas, que deben articular entre sí, para brindar un servicio eficaz a las comunidades y actores

institucionales.

El trabajo entre estas dos grandes áreas territoriales se realiza en algunos casos de forma independiente y en otros, con coordinaciones puntuales. Una de las funciones de la Subdirección de Prevención del Delito es “desarrollar mecanismos de trabajo articulado y eficiente en materia de prevención, con las comisarías, estaciones y subestaciones, en todo el territorio”, además de, “desarrollar, coordinar y ejecutar el modelo de Policía Comunitaria de la PNC” (Art. 52. AG 153-2012). El trabajo articulado en el territorio no es una tarea fácil, considerando que existen dos áreas que responden a objetivos diferentes y siendo la institución policial una organización eminentemente jerárquica.

Al igual que las comisarías, las Delegaciones de Prevención del Delito tienen un ámbito de trabajo departamental, se localizan en las cabeceras departamentales y brindan cobertura a los municipios integrados a esta circunscripción territorial. En algunos casos se ubican uno o dos agentes en municipios específicos y en otros, el equipo de prevención se desplaza en un circuito itinerante, para atender las necesidades e impulsar sus actividades a lo largo del territorio bajo su responsabilidad. Estas condiciones variables obedecen a restricciones del recurso humano en la institución policial, que hace que se tengan que crear estrategias de movilización e incluso, priorizar los municipios que podrán ser atendidos dentro del espacio territorial, a pesar de que esto implique que a algunos de ellos se les brinde poca o ninguna atención. Hay delegaciones que disponen de ocho agentes y otras, en menor medida, sólo de dos.

Existen algunos municipios donde opera el modelo del Plan Cuadrante, patrullajes en torno a cuadrantes, que es desarrollado por agentes de operaciones policiales adscritos a las comisarías, no así por la DIRC, aunque coordinan y articulan con ellas. Este nivel de articulación varía en función de las prioridades trazadas por los líderes de las comisarías, de la medida en que comprendan la importancia de los procesos de acercamiento comunitario y de prevención, de la escala de mando en que se encuentra el Jefe de la DIRC y de su capacidad para gestionar las articulaciones. En consecuencia, hay un funcionamiento en paralelo con los dos equipos, por una parte el de Operaciones

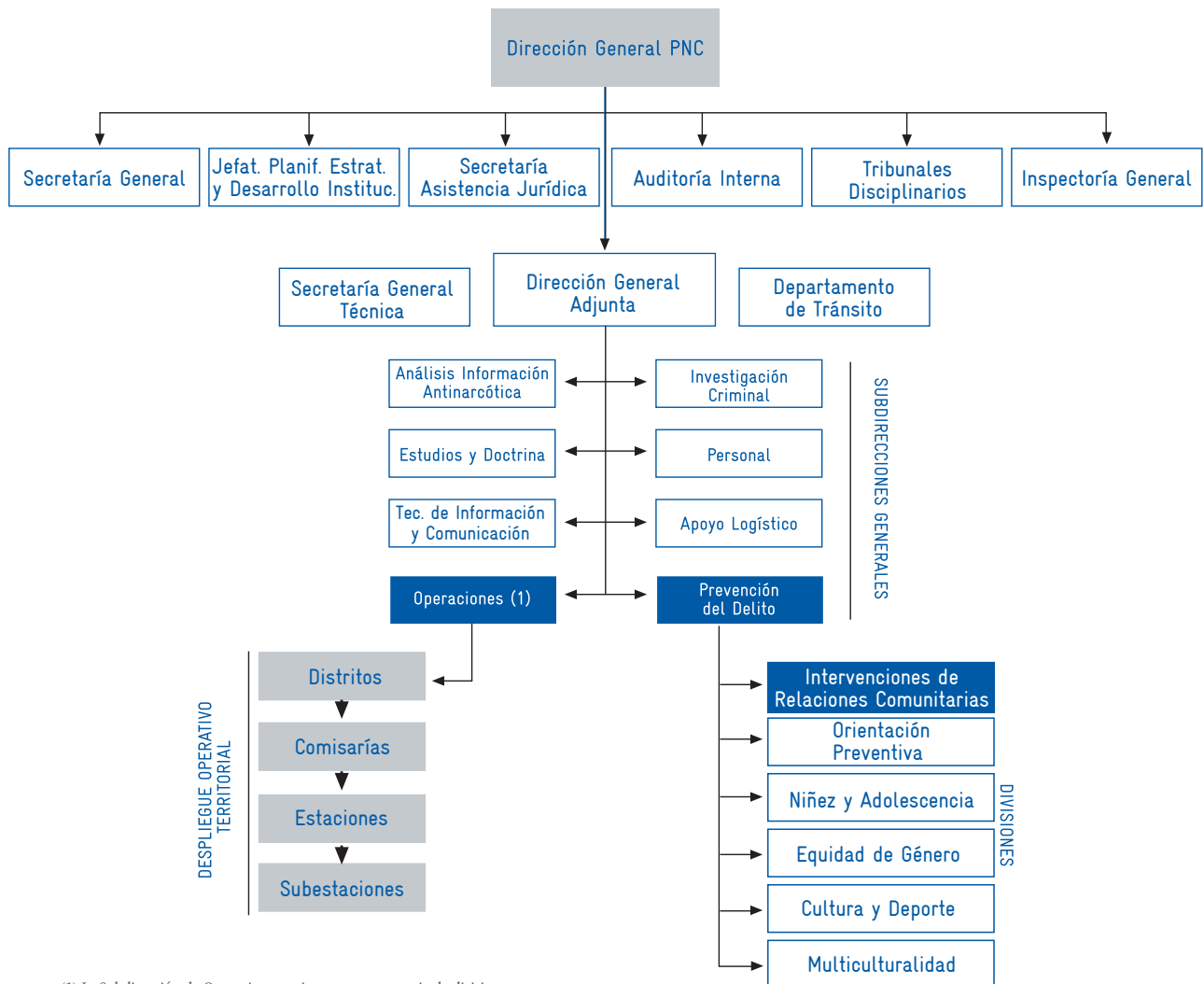
patrullando y por la otra el de la DIRC, haciendo trabajo comunitario.

Tabla N° 19: Distribución territorial de comisarías en Guatemala

Distritos	Comisarías
1. Central/Guatemala Capital	· 11, 12, 13, 14, 15 (dan cobertura a las zonas de la ciudad)
2. Norte	· Petén (62)
3. Nororiente	· Jalapa (22), Alta Verapaz (51), Baja Verapaz (52), El Progreso (53)
4. Noroccidente	· Quiché (71), Sololá (72), Chimaltenango (73), Sacatepéquez (74)
5. Sur	· Escuintla (31), Santa Rosa (32), Mazatenango (33), Retalhuleu (34)
6. Oriente	· Jutiapa (21), Chiquimula (23), Zacapa (24), Izabal (61)
7. Occidente	· Quetzaltenango (41), San Marcos (42), Huehuetenango (43), Totonicapán (44)

Fuente: Elaboración propia con base en www.mingob.gob.gt.

Gráfico N° 9: Organigrama de la PNC de Guatemala



(1) La Subdirección de Operaciones se integra por una serie de divisiones que para fines de simplificar la lectura del organigrama se omiten por no tener vinculación directa con la función de Policía Comunitaria

Fuente: Ministerio de Gobernación (AG 153-2012).

La formación policial

Los Acuerdos de Paz establecieron la creación de una Academia de Policía Nacional, orientada a profesionalizar a sus integrantes e inculcarles una “cultura de paz, de respeto por los derechos humanos y la democracia y de obediencia a la ley [...]” (Gobierno de la República, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Naciones Unidas, 1996a, p.29). La nueva Academia se estableció en 1999 y buena parte de los capacitados fueron miembros de la antigua Policía Nacional. La Academia estuvo a punto de ser cerrada en 2002, cuando sufrió el recorte del 80% de su presupuesto (Crisis Group, 2012, p.19).

Al inicio hubo deficiencias en las capacidades policiales, en parte por los perfiles básicos de educación que eran requeridos a los reclutas. Desde hace diez años esto ha comenzado a cambiar y ahora deben tener niveles de escolaridad secundaria y el adiestramiento básico, que originalmente era de seis meses, y que fue extendido a diez. Los procesos de formación se vinculan íntimamente con el desempeño policial y el impacto es de largo plazo, es decir, hoy día están viviendo las consecuencias del modelo de formación aplicado diez o doce años atrás, en donde la naturaleza breve y altamente teórica de los cursos, así como la falta de instructores calificados y la dificultad para cambiar valores y actitudes del pasado, hicieron mella en el desempeño policial y con ello, la prevención parecía casi invisible dentro de la lógica de desempeño policial (Crisis Group, 2012, p.20).

La formación de los agentes de prevención del delito en esta temática, no ha sido parte del programa estándar de formación policial. Al respecto, la cooperación internacional es quien ha proporcionado estos programas (JICA, USAID, por ejemplo). En consecuencia el cuerpo policial en general, no veía la prevención como una opción para su trabajo.

Dentro de los cambios que viene impulsando la CNRP se está desarrollando una Licenciatura en Ciencias Policiales con especialización en Policía Comunitaria, donde personal de Prevención del Delito y de la DIRC en particular, contribuyen al proceso de formación de agentes de operaciones policiales.

Ya se graduó la primera promoción (79 agentes) los cuales fueron distribuidos en el territorio nacional. Actualmente está en curso la formación de la segunda promoción y se están incorporando elementos de enseñanza prácticos; se les involucrará en el plan piloto que se está desarrollando en la Zona 14 para la implementación del MOPSIC. Comenta un subinspector:

La idea es trabajar en el diagnóstico de siete estaciones que conlleva las siguientes actividades: visitar zonas de interés y con los celulares inteligentes, georeferenciar aspectos positivos y negativos encontrados; posteriormente, subir la información a los servidores centrales y como resultado de su análisis, proponer un plan de prevención a los jefes de estación, para ser impulsados en articulación con los COCODES o los CUB para el caso de la Ciudad Capital³⁷, establecer comisiones de prevención del delito y crear planes participativos de prevención.

Dentro de la estrategia de implementación del MOPSIC, se está capacitando a policías de Operaciones Policiales de diferentes niveles jerárquicos, sobre la metodología y enfoques, para que ellos a su vez generen un efecto multiplicador, capacitando al personal de las estaciones.

Análisis institucional externo

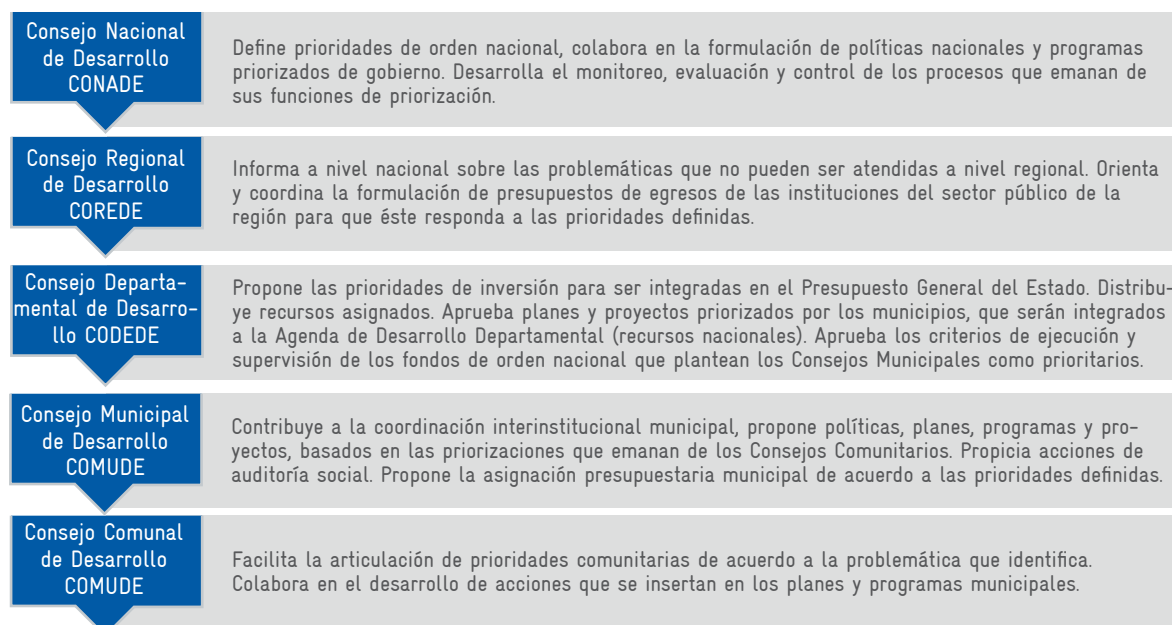
El modelo base de relacionamiento comunitario de la PNC, parte de la articulación con las comunidades organizadas para responder a una de sus funciones: “Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia” (Decreto 11-97, Art. 10).

El Estado guatemalteco cuenta con tres instrumentos legales para incorporar la participación ciudadana en los espacios de decisión, en la asignación y la ejecución de recursos: Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento (Decreto 52-1987); Ley de descentralización y su reglamento (Decreto 14-2002) y Código Municipal (Decreto 12-2012). En ellas se definen los mecanismos de descentralización,

37 El Alcalde de Guatemala, Álvaro Arzú, estableció la denominación Comité Único de Barrio (CUB), dependiendo sólo de la municipalidad. Estos son homólogos a los COCODES, establecidos por la Ley.

el sistema de participación a todo nivel territorial y las funciones municipales. En los mecanismos del Sistema de Consejos de Desarrollo, es donde se realiza la priorización de las problemáticas y la asignación y ejecución de recursos para todos los temas de desarrollo, incluyendo la prevención de violencia.

Gráfico N° 10: Sistema de Consejos de Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los Gobernadores Departamentales son los entes articuladores en materia de participación ciudadana sub-nacional y lo hacen a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE). Los gobiernos municipales son los entes articuladores en materia de participación ciudadana desde lo local, enlazando con el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) a nivel municipal y con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) a nivel comunitario, en el marco de la agenda de trabajo construida de forma conjunta, manejando temas como la prevención y la seguridad. En el nivel comunitario se conforman las Comisiones de Seguridad Ciudadana y con ellas, la PNC articula a través de la DIRC.

Estas Comisiones, a nivel comunitario, son integradas por vecinos organizados en barrios y deben responder a los COCODE; aún está pendiente su formalización jurídica y el diseño procedimental para la gestión articulada con la PNC. No obstante, en su concepción hay un elemento que ha sido establecido de forma explícita: las comisiones de seguridad no

hacen patrullajes. Entonces, son facilitadoras y articuladoras para vincular a las instancias del Estado con sus miembros, según los temas de interés (género, niñez y adolescencia, entre otros). Las Comisiones de Seguridad Ciudadana sustituyen a las JLS (disueltas en 2011 por el Ministerio de Gobernación), debido a actuaciones arbitrarias de algunas Juntas, que equivocadamente tomaron la justicia en sus manos, cometiendo actos arbitrarios e incluso criminales³⁸ (Palma, 2012).

Entre otras funciones, las Comisiones Municipales de Seguridad Ciudadana estructurarán planes de alerta temprana de acuerdo con la PNC y que serán supervisadas por el Tercer Viceministerio de Gobernación y la Subdirección de Prevención del Delito (Ibid).

El trabajo de la DIRC es clave en el proceso de creación de las Comisiones de Seguridad Ciudadana. El mandato apunta, según indican representantes de la DIRC, a que estas Comisiones no participen en acciones de patrullaje, pero sí jueguen un rol articulador

38 En octubre de 2011, dos miembros de la Junta Local de Seguridad de Panajachel fueron capturados por la desaparición de un ciudadano. En julio de 2013, 27 personas ligadas a la JLS de Ciudad Quetzal, fueron sindicados de los delitos de secuestro, asesinato, extorsión, asociación ilícita y tenencia ilegal de armas de fuego.

entre la PNC y sus comunidades, con un alto enfoque en la capacitación a partir de planes participativos y con el compromiso del gobierno local para integrarlas dentro de la estructura de participación ciudadana de su territorio.

Existen otros actores relevantes en el trabajo de prevención en el territorio; la PNC también articula con instituciones educativas en el impulso de programas de capacitación y sensibilización a los estudiantes y desarrollo de actividades recreativas, culturales y deportivas; con ONG trabajan en el ámbito local en diversos temas vinculados a la prevención, según sus enfoques particulares y con apoyos de la cooperación internacional.

5.2. Selección de las experiencias

A. Justificación de la selección de las experiencias

Las experiencias municipales a sistematizar en Guatemala fueron seleccionadas por la Subdirección de Prevención del Delito.

Se escogieron las experiencias de los municipios de Antigua Guatemala y Panajachel por tener buen grado de desarrollo, que a criterio de las autoridades policiales, ha implicado avances en el relacionamiento con las comunidades y en la prevención. A pesar de tener diferentes enfoques de trabajo, la sistematización permite contrastar la evolución de los dos procesos, que se caracterizan por ser de culturas diferentes, por una parte Antigua Guatemala, eminentemente ladina y turística y Panajachel con una importante población indígena, integrada por distintos grupos étnicos. En ellas, los modelos y enfoques de Policía Comunitaria han sido diferentes. En Antigua Guatemala hay un interés en sistematizar el proceso del Plan Cuadrante y en Panajachel, el relacionamiento comunitario es un espacio que tradicionalmente ha sido conflictivo.

B. Caracterización de los municipios de intervención

Antigua Guatemala	San Francisco Panajachel
Ubicación geográfica	
Cabecera del departamento de Sacatepéquez. Localizada a 40 km de la Ciudad de Guatemala.	Ubicado en el departamento de Sololá, a orillas del lago de Atitlán. Con una extensión territorial de 8 km ² .
Reseña socio-demográfica	
Población aproximada de 45,000 habitantes, es una de las ciudades más importantes del país por su historia y patrimonio cultural. Recibe aproximadamente 1 millón de turistas al año y cuenta con una considerable cantidad de extranjeros viviendo permanentemente en ella.	Con aproximadamente 11,000 habitantes (INE, 2013), de los cuales la mayor parte es de origen Kakchiquel, otra parte Quiche y una importante porción de población extranjera.
Actividad económica	
Por su importancia turística existe un fuerte sector económico de servicios (hoteles, restaurantes, discotecas, agencias de viajes, etc.). Con gran movimiento de visitantes nacionales y extranjeros.	La actividad turística representa la principal ocupación de los habitantes, seguida por el comercio y servicios. Las actividades agrícola, construcción, artesanal, pecuaria y agroindustrial representan las ramas productivas.
Indicadores de seguridad y violencia	
Los principales problemas identificados por la PNC (enero a agosto de 2013) fueron: robo a turistas (12 reportes), con alto índice de no denuncia, robo de vehículos (20 reportados) y escándalos en la vía pública (debido a la alta concentración de negocios nocturnos), aunque estos no representan delito, impactan en la convivencia de la comunidad (la PNC no cuantifica este tipo de faltas).	Violencia intrafamiliar y violencia contra la mujer (15 casos reportados a junio de 2013) son los principales problemas que aquejan al municipio, con alto índice de no denuncia. También se reportan problemas de expendio de drogas.

C. Fichas descriptivas de las experiencias

Antigua Guatemala

Período de ejecución	2007 a la fecha
Grupo meta	<ul style="list-style-type: none"> • Población del municipio de Antigua Guatemala, con énfasis en la zona urbana (equipo de Plan Cuadrante) • Comisiones de Seguridad Ciudadana del departamento de Sacatepéquez (equipo DIRC) • Niños y adolescentes de las escuelas de Sacatepéquez (personal de la DIRC)
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo preventivo en las escuelas (charlas y actividades) • Capacitación a Comisiones de Seguridad y organizaciones de vecinos, reuniones de seguimiento • Patrullaje en cuadrantes con tecnología de punta (tabletas y monitores para la planificación inteligente de recorridos) (equipo de Operaciones Policiales)
Participantes de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Centros escolares • Comisiones de Seguridad Ciudadana, COCODES integrados por representantes de sectores productivos locales y representantes de vecinos
Personal destacado en el territorio	<p>64 agentes de Plan Cuadrante trabajando en tres grupos que se distribuyen en turnos (aproximadamente 20 trabajando, 20 a disposición y 20 en descanso)</p> <p>7 agentes de la Subdirección de Prevención del Delito (de los cuales 3 son de la DIRC)</p>

San Francisco Panajachel

Período de ejecución	2009 a la fecha
Grupo meta	<ul style="list-style-type: none"> • Niños y adolescentes de las escuelas del departamento de Sololá • Organizaciones de mujeres del departamento de Sololá • Comisiones de Seguridad Ciudadana y COCODES del departamento de Sololá • Alcaldías indígenas
Enfoques de intervención específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación con centros escolares para impulso de capacitaciones y programas específicos y prevención de violencia en las escuelas • Acercamiento a alcaldías indígenas para la creación de relaciones de confianza y de trabajo articulado, así como prevención de linchamientos • Articulación con Comisiones de Seguridad Ciudadana y COCODES para la recuperación de confianza y el fortalecimiento de capacidades
Participantes de las experiencias	<ul style="list-style-type: none"> • Centros educativos • Gobiernos locales • ONG que trabajan los temas de prevención en el territorio • Comisiones de Seguridad Ciudadana, COCODES, integrados por representantes de sectores productivos locales y representantes de vecinos • Alcaldías indígenas • Gobernación departamental
Personal destacado en el territorio	<p>6 agentes de la DIRC dando cobertura a los 19 municipios del departamento de Sololá. Uno de ellos asignado de forma permanente a Panajachel.</p>

5.3 Recuperación de las experiencias locales

A. Organización de la intervención

Los modelos de trabajo en Antigua Guatemala y San Francisco Panajachel, son diferentes tanto en su metodología de abordaje como en sus énfasis. Su punto en común es la asignación territorial; cada equipo de la División de Relacionamiento Comunitario opera desde una perspectiva departamental.

Antigua Guatemala

El proceso de Antigua Guatemala tiene como antecedente una misión de Carabineros de Chile en 2007, a partir

de la cual se sientan las bases metodológicas, para la implementación del Plan Cuadrante en las zonas 1 y 2 de la ciudad capital (proyecto piloto) y posteriormente en Antigua Guatemala y Xela. Se buscaba incrementar la presencia y vigilancia policial en zonas urbanas, así como el contacto e integración con la comunidad y las organizaciones, de tal manera que éstas aprendieran que la prevención de la violencia no es sólo responsabilidad de la policía, sino también de la comunidad. Así mismo, procuraba mejorar los niveles de percepción de seguridad ciudadana y por ende, mejorar la calidad de vida de la población (Comisión de Carabineros de Chile, 2007, p.5).

La experiencia en Antigua Guatemala ha estado funcionando desde el año 2008 y su punto de partida fue un diagnóstico y la conformación de un plan de trabajo, en articulación con líderes comunitarios y líderes de los sectores comerciales. En su etapa inicial el Plan Cuadrante se concentró en la creación de confianza y gradualmente se intensificaron las acciones preventivas a nivel de comunidades y escuelas (2009-2011).

El personal policial fue distribuido en zonas específicas de trabajo, no obstante las limitaciones de recursos impidieron seguir la metodología según lo establecía el proyecto y en alguna medida, el proceso se fue deteriorando, en especial en los temas comunitarios, quedando prácticamente enfocado sólo a los patrullajes. Así mismo, el personal designado ha sido rotado con relativa frecuencia, con lo cual no existe un conocimiento integral del proceso evolutivo. Prácticamente ninguno de los agentes asignados pudo relatar toda la historia de Antigua Guatemala en la Policía Comunitaria, pues cada uno de ellos conoce solamente su porción de información³⁹.

A partir de 2013 se le dio un nuevo impulso, con la participación ciudadana a través de Comisiones de Seguridad Ciudadana y de algunos comités de vecinos de la ciudad, y en menor escala, con representantes de los sectores comerciales y de servicios (hoteles, restaurantes, etc.). Además, se dotó a los agentes de operaciones policiales de equipamiento tecnológico (tabletas y celulares), para facilitar el control del patrullaje realizado y para la transmisión de datos en

tiempo real, que además alimenta las bases de datos administradas centralizadamente por el Ministerio de Gobernación. Así mismo, la estación policial ha sido equipada con pantallas para la consulta, a fin de ubicar las zonas donde ocurren mayores niveles de incidencias y para facilitar la asignación del personal y la planificación de rutas de patrullaje. También recibieron dotación de bicicletas para agilizar su desplazamiento y mejorar su cobertura dentro de los cuadrantes establecidos. Si bien la PNC depende del Primer Viceministerio de Seguridad, el equipo del Plan Cuadrante de Antigua Guatemala, ha recibido un importante apoyo del Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, en los temas de dotación y tecnología de punta.

En el casco urbano de la ciudad, los agentes de la operación policial, adscritos a las comisarías, son los responsables de impulsar el Plan Cuadrante, desarrollando patrullajes, sin embargo, sin mayores acercamientos a las comunidades. Originalmente eran 84 agentes asignados, pero en la actualidad son 64, que trabajan 24 horas distribuidos en turnos.

Por su parte, el equipo de la DIRC que opera desde una estación diferente, no tiene un rol activo en esta experiencia, ha ofrecido algunos aportes para contribuir al proceso, impartiendo capacitaciones al equipo de Plan Cuadrante en materia de relacionamiento comunitario; también ha brindado apoyo al proceso de levantamiento de información puerta a puerta, para proporcionar a los ciudadanos tarjetas inteligentes que monitorean la visita policial y para la georeferenciación. Esta tarea, “les desvió de sus planes de relacionamiento comunitario previstos para el 2013”, mencionan los agentes de la DIRC.

El equipo de la DIRC también lleva a cabo sus propios procesos de trabajo con las comunidades, en especial con escuelas y algunas Comisiones de Seguridad Ciudadana. Su ámbito geográfico de cobertura, a diferencia del equipo de Plan Cuadrante, es todo el departamento de Sacatepéquez y su estación se encuentra ubicada en Antigua Guatemala, la cabecera departamental. El equipo de Prevención del Delito está integrado por tres agentes de la DIRC, un agente de Niñez y Adolescencia, uno de Operaciones Preven-

39 En el período de trabajo para la presente sistematización se modificó en dos ocasiones a las jerarquías de Plan Cuadrante.

tivas, uno de Equidad de Género, y uno de apoyo, bajo la coordinación de un Jefe de Estación que es Subinspector. Trabajan en horario diurno.

En esencia, el trabajo en Antigua Guatemala se encuentra en etapa de reestructuración; por un lado, las jefaturas del equipo de Operaciones Policiales se han integrado recientemente a la estación, y se encuentran en un proceso de formación, avanzando con el nuevo impulso de Plan Cuadrante, con apoyo en materia tecnológica por un lado y por el otro, la DIRC, que apoya el proceso y ejecuta además sus propios planes, bajo la concepción tradicional de relacionamiento comunitario.

San Francisco Panajachel

La estación de la DIRC en Panajachel está adscrita al departamento de Sololá, cuya cabecera departamental lleva el mismo nombre y cuenta con 19 municipios en 1,061 km² de extensión. El equipo de Prevención del Delito está integrado por cuatro agentes de la DIRC, seis de Niñez y Adolescencia, tres de Operaciones Preventivas, dos del equipo de policial tradicional asignados por la comisaría y el Jefe de la Delegación que pertenece a la DIRC; fue nombrado en 2013 y estuvo previamente destacado en el departamento del Quiché, por lo que tiene experiencia de trabajo en territorios con diversidades étnicas.

Los seis agentes de la DIRC, con función de relacionamiento comunitario, son distribuidos para atender los 19 municipios, dos de ellos en Panajachel y cuatro más asignados en zonas que circundan el Lago de Atitlán. A pesar de haber siete agentes en las otras funciones de prevención, existe poca articulación entre los dos equipos, aun cuando tienen roles esencialmente complementarios y organizacionalmente la misma dependencia jerárquica.

Tanto las instalaciones de la DIRC, como las del equipo de Operaciones Policiales, son proveídas por la alcaldía municipal; en términos generales, los dos equipos trabajan de manera independiente, con limitadas articulaciones puntuales.

El abordaje de Policía Comunitaria en el departamento toma de base nueve herramientas estratégicas establecidas por la Subdirección de Prevención del Delito, para ser aplicadas en el territorio por parte

de la DIRC. No obstante, sus principales esfuerzos están enfocados a la niñez y la mujer, debido en gran medida a la escasez de recursos monetarios, técnicos y particularmente humanos (solo dos agentes están asignados al municipio), situación que plantea limitaciones de cobertura y atención a necesidades que han llevado a que la focalización sea la base del trabajo y en ese contexto, los centros escolares su principal ámbito de acción.

La historia de Policía Comunitaria en el departamento de Sololá es relativamente reciente. Tras varios intentos de gestión y articulación desde 1998 (año en que se abrió la Comisaría 72), el mandato del trabajo comunitario, aún no se lograba comprender plenamente. Hubo diferentes formas de abordar la problemática delincriminal, algunas de ellas de carácter represivo, que llegaron a generar escenarios violentos, incluyendo el cierre de sedes policiales en varios municipios, entre ellos Panajachel. También hubo casos de quemaduras de patrullas y edificios, y de agresiones contra los agentes. Más aún, la población tomó la justicia en sus manos, suscitándose linchamientos. “Eran actos que manifestaban la separación que existía entre los pueblos indígenas y la autoridad policial”, comenta el Jefe de la delegación departamental.

En 2005 se designaron dos agentes de la DIRC, para brindar formación a los agentes de Operaciones Policiales destacados en el territorio, en temas de prevención y relacionamiento comunitario, sin mayores resultados en materia de receptividad y aceptación. En 2007 se hizo un nuevo intento nombrando dos agentes y se les preparó para comenzar a trabajar en el relacionamiento social. En este caso, al depender de la comisaría, las funciones tradicionales de las operaciones policiales los fueron absorbiendo paulatinamente, sin obtener los objetivos trazados. Finalmente, en 2009, se nombraron tres agentes dependiendo directamente de la Subdirección de Prevención del Delito, independientes de la operación, quienes comenzaron a trabajar en el acercamiento a las comunidades, con avances y retrocesos en la creación de confianza, con variantes entre municipios y en los abordajes que cada gobierno central de turno iba estableciendo.

Otro proceso complejo ha sido la historia de la organización comunitaria, sobre la cual se ha centrado el enfoque de relacionamiento comunitario del Ministerio de Gobernación (Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito⁴⁰ y la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia) y de la PNC en particular.

Uno de los agentes destacados en el territorio relata la historia. La organización comunitaria en Panajachel se fue consolidando a partir de la tormenta Stan (2005). Todos los sectores se organizaron a través de sus COCODES. Del infortunio fueron naciendo estos esfuerzos organizativos para proteger los bienes de las familias afectadas por el fenómeno natural y para enfrentar saqueos a sus viviendas. Comenzaron entonces a formar grupos de vigilancia preventiva. El Viceministerio de Apoyo Comunitario emprendió el trabajo de organización de JLS en todo el departamento y la DIRC acompañó estos procesos de organización, con los COCODE, COMUDE y CODEDE, con el apoyo de los gobiernos locales y las gobernaciones.

Con el tiempo el proceso derivó en acciones arbitrarias por parte de algunos líderes que cometieron abusos contra la comunidad, aun cuando, según comentan los agentes, se había trabajado con ellos en reuniones continuas en el despacho municipal y brindándoles capacitación, siempre bajo enfoque de prevención; incluso se diseñó una política pública de prevención municipal, con difusión en medios de comunicación y la ONG IEPADES se integró al proceso y capacitó a los líderes comunitarios en los temas de seguridad preventiva. Pero probablemente por ausencia de una normativa que regulara su funcionamiento, asumieron roles de amenaza y coerción, que llevaron finalmente a desvirtuar el propósito de las JLS. Ante el momento de crisis, el proceso organizativo sufrió un importante revés (2011-2012). Comportamientos como este tienen origen en múltiples causas, entre ellas la cultura de violencia que prevaleció durante varias décadas previas. De manera gradual se han ido reorganizando bajo la figura de Comisiones de Seguridad Ciudadana, adscritas siempre a los COCODE y a los COMUDE, pero sin mayor coordinación con la DIRC.

B. Creación de confianza con la comunidad

Antigua Guatemala

El trabajo en Antigua Guatemala es desarrollado por dos equipos, Plan Cuadrante de la Subdirección de Operaciones y la DIRC y las unidades especializadas de la Subdirección de Prevención del Delito. Considerando que los agentes que lideran el trabajo del Plan Cuadrante han sido asignados al territorio en tiempos recientes, no ha sido posible recuperar la historia desde la perspectiva de la PNC.

Por otra parte, Antigua Guatemala es una ciudad que acoge un sinnúmero de actores que se vinculan a la dinámica turística, por ello, el grado de arraigo es relativo. Uno de los agentes de Plan Cuadrante comenta que “el sector empresarial se involucra muy poco y una buena porción ni siquiera reside en el territorio. No les interesa mucho el lugar donde están, sino el lugar a donde pertenecen”.

Los agentes de la DIRC siguen ejecutando sus procesos tradicionales de acercamiento a las comunidades y los de Plan Cuadrante, ejecutando su modelo de patrullaje, con un importante apoyo tecnológico como insumo a la eficacia, aunque todavía en proceso de construcción y consolidación. De momento el trabajo está enfocado prioritariamente al desarrollo de patrullajes, de acuerdo al cuadrante asignado a las patrullas. La zona urbana está dividida en 10 sub-cuadrantes, no obstante, al mes de noviembre de 2013 aún no había equipo asignado a cinco de ellos. La focalización está en las zonas de mayor afluencia turística, con patrullas asignadas a los cuadrantes 1-4 y 7 y una patrulla adicional que brinda cobertura a los cinco cuadrantes restantes.

Según indican los agentes policiales, el proyecto que se quiere impulsar es “que el equipo de Plan Cuadrante identifique dónde están los riesgos para que posteriormente la DIRC, prepare el plan para trabajar en la atención y resolución de los problemas”. De momento se trabaja de forma independiente, con apoyos específicos en aspectos concretos. Tal es el caso del proceso de formación en relacionamiento

40 Para el año 2009 la denominación de esta instancia era: Tercer Viceministerio de Apoyo Comunitario. Este cambio se establece a partir de 2012.

comunitario, que representantes de la DIRC están impartiendo a los agentes del Plan Cuadrante.

Por su parte el equipo de Prevención del Delito trabaja bajo un enfoque de relacionamiento comunitario, con recursos humanos limitados, por lo que debe focalizar su estrategia (en términos de actividades y sectores atendidos y de cobertura territorial). Si bien este equipo se localiza en una estación en la ciudad de Antigua Guatemala (cabecera departamental), su gestión tiene cobertura en todo el departamento de Sacatepéquez, por ello, deben priorizar sus acciones. En 2013 por ejemplo, en el trabajo con centros educativos, que es su principal estrategia, sólo lograron atender cuatro municipios. Los agentes indican que “de otro modo, no se pueden emprender acciones con algún grado de continuidad”. Además se debe contar con la aceptación de los directores de centros escolares, proceso que se construye gradualmente, y que hace que la focalización se ubique en lugares donde exista mayor aceptación.

La Supervisora de Educación del municipio de Santa María de Jesús, compartió su experiencia sobre el trabajo articulado que se está llevando a cabo con Prevención del Delito (DIRC y otras unidades), brindando charlas a alumnos de los centros educativos del municipio, para generar confianza en la policía, que comprendan de qué se trata la prevención y para evitar problemas de violencia escolar (bulling). En el período de vacaciones escolares se planean actividades con niños y adolescentes.

Indica que este trabajo ha sido un importante logro, considerando que la PNC no tiene presencia en ese municipio desde 2011, cuando fueron expulsados por la población y su estación fue incendiada. La presencia es puntual, sólo de los delegados de Prevención del Delito en los centros escolares.

Entre sus roles, la DIRC apoya el proceso de organización comunitaria a través de las Comisiones de Seguridad Ciudadana, que en la actualidad suman alrededor de 23 en el casco urbano y aldeas aledañas de Antigua Guatemala. El responsable de la DIRC se reúne con ellos mensualmente para conocer sobre sus problemas, asesorarles, acordar acciones y para organizar actividades conjuntas. En estas reuniones no participa el equipo de Plan Cuadrante.

Un líder del Consejo de Seguridad de la zona norte de la ciudad, comenta que han recibido apoyo en su proceso organizativo y capacitación en temas de prevención, identificación de áreas de riesgo, gestión de conflictos, rol de la policía y organización comunitaria, entre otros. También indica que están enfrentando problemas de inseguridad (principalmente robos y asaltos), y expresa su preocupación por la falta de personal del Plan Cuadrante que atienda su zona y la dificultad para establecer contacto por medios telefónicos.

Explica además, que en su zona existe un grupo de jóvenes scout capacitados por la policía, que brinda un importante apoyo a la comunidad, colaborando en acciones de prevención. Recientemente la policía de Prevención del Delito, organizó una excursión al Zoológico La Aurora con estos grupos de jóvenes y representantes comunitarios, “estas actividades son parte de la formación del ciudadano para que conozca de cerca a la policía y que no le tema”. Fue una experiencia valiosa al crearse el “sentimiento de ser tomados en cuenta”. En esencia, el apoyo de la policía de Prevención del Delito se enfoca a las Comisiones de Seguridad Ciudadana y a los jóvenes y de acuerdo a lo expresando por los representantes comunitarios, el equipo de Plan Cuadrante tiene un rol dirigido al patrullaje en zonas particulares.

Los policías de Prevención imparten un diplomado de dos meses (1 vez por semana), previo a la conformación de una Comisión de Seguridad Ciudadana; otorgan un diploma al concluir el curso y luego la acreditación en la municipalidad. Consideran que este curso es importante para que el ciudadano conozca y comprenda su rol y corresponsabilidad en la prevención.

En las reuniones de Consejos con la municipalidad, participan las Comisiones de Seguridad Ciudadana (organizaciones del casco urbano) y el COCODE (del área rural). De momento estas reuniones no están funcionando de forma sistemática por el problema que actualmente enfrenta con el Concejo Municipal.

La DIRC además promueve anualmente la obtención y entrega de regalos de navidad a niños de las zonas de más escasos recursos con el apoyo del sector empresarial. También desarrollan desde hace varios

años, un programa para cambiar juguetes bélicos por amigables y en coordinación con la ONG IEPADES y las escuelas locales, organiza anualmente un concurso de dibujo en el que la policía contribuye a la motivación de los estudiantes y al proceso logístico. Los temas varían año con año, siempre con enfoque de cultura de paz.

San Francisco Panajachel

En Panajachel y en general en todo el departamento de Sololá, el proceso de la Policía Comunitaria se fue desarrollando de forma gradual a partir de 2009 y continúa avanzando. Iniciaron su trabajo en un territorio complejo por la historia conflictiva de los tiempos de la guerra y por la diversidad étnica que implicaba comprender su cultura, valores y sistema de vida. En el año 2010 se vivieron situaciones complicadas de conflictividad social, pobladores de Sololá quemaron la pequeña estación de la DIRC, como reacción colectiva ante la escalada de delincuencia que enfrentaban en el territorio y fue necesario trasladarse a Panajachel. Según la propia población, esta práctica de impartir justicia por sus manos, era relativamente común.

Dos de los agentes habían sido capacitados previamente en Policía Comunitaria primero en Brasil⁴¹ y luego en 2010, fueron parte del programa de formación brindado por policías colombianos y chilenos en el tema de prevención y Policía Comunitaria.

El trabajo de la DIRC se enfocó a todo nivel; hubo acercamientos con gobiernos locales, iglesias, comerciantes y padres de familia; se brindaron charlas sobre violencia intrafamiliar, prevención de conflictos; a los niños y jóvenes, sobre violencia escolar, prevención de drogas y de pandillas; también hubo acercamiento con los comerciantes. Dos de los agentes destacados en el territorio formaron parte de ese equipo y por ello ha sido posible recuperar esta experiencia.

Sololá tiene una importante concentración de pueblos indígenas que hace complejo el proceso, ya que no obedece a estándares generalizados. Los representantes del cuerpo policial deben incorporar entre sus competencias, el dominio de las lenguas habladas

en esos territorios pues su desconocimiento se constituía en una barrera para la creación de confianza. Actualmente el 94% de los policías del departamento son originarios del departamento de Sololá y eso les ha permitido acceder a espacios que tradicionalmente eran impenetrables.

En la institucionalidad de Sololá existe una figura relevante: los Alcaldes indígenas; no forman parte del poder formal del Estado, pero disponen de un alto grado de legitimidad en términos de su representación de los pueblos indígenas. Comentan los agentes policiales que crear confianza en un espacio con un componente mayoritario de población indígena, implica vencer el recelo y la desconfianza, “fue un proceso gradual, pues aún recordaban las épocas de la guerra y el uniformado, no era para ellos alguien de fiar”. Las expresiones de acercamiento les llevaban a inferir que había otros propósitos, como si lo que quisieran fuera “sacarles información”⁴².

Es así como se han ido desarrollando estrategias específicas para las alcaldías indígenas, con visitas periódicas a sus sedes (68 en el departamento), acompañamiento en sus actividades, asesoría en la gestión de conflictos y en la instalación de mesas de diálogo. “No ha sido fácil ganar su confianza, pero una vez se logra, los resultados son sobresalientes”, resalta el jefe DIRC de la región. A partir de estos procesos ha sido posible reducir el número de “linchamientos”. Estos vínculos han posibilitado que los agentes de operaciones policiales tengan acercamientos con estos líderes, aunque en menor escala.

El principal énfasis del trabajo está dirigido a la niñez y adolescencia y a la mujer. En los centros escolares (urbanos y rurales), se imparten charlas, y se organizan actividades deportivas y culturales que han contribuido a consolidar una relación cercana con niños y adolescentes. Inicialmente los estudiantes se dirigían a los policías en términos despectivos, “chontes”, “mordedores”; en la actualidad, los agentes señalan con orgullo que les llaman “poliprofes”. En el tema de mujer trabajan en articulación con otras instituciones, como la municipalidad y acompañan a grupos de mujeres en gestiones de incidencia en materia de género.

41 Capacitación impartida por la Policía Militar de São Paulo Brasil.

42 Sololá fue uno de los territorios afectados por el conflicto armado de más de tres décadas.

La creación de confianza a través de la visita directa, es uno de los enfoques principales de Policía Comunitaria en los procesos de acercamiento comunitario, pero por falta de recurso humano en la DIRC, esta tarea es difícil realizar. Entonces, el trabajo se orienta hacia la articulación con las comunidades organizadas, que son las Comisiones de Seguridad Ciudadana (actualmente en formación), los COCODES y las alcaldías indígenas; aunque en Panajachel, el trabajo con estas Comisiones no se desarrolla aún de manera cotidiana. En el caso del COMUDE, la articulación se da en sus reuniones mensuales, por convocatoria del Alcalde Municipal, donde se tratan diversos aspectos de la agenda municipal de desarrollo y “al final, en puntos varios siempre surgen los temas de seguridad, de los cuales tomamos nota y trasladamos de inmediato a la comisaría para que se emprendan acciones al respecto”. Los principales problemas del municipio son violencia intrafamiliar, narcomenudeo y más recientemente, extorsiones. Cuando los agentes reciben información sobre situaciones de riesgo o problemas enfrentados, se genera un reporte a la delegación de Operaciones Policiales, a fin de que atiendan las situaciones informadas. En este proceso la gestión tiene una connotación más reactiva que preventiva.

Algunos líderes comunitarios (COCODE) comentaron que existe poca articulación con los agentes. En principio, la observación comunitaria apunta a la falta de recursos: “No hay elementos suficientes para hacer un buen trabajo y atender los lugares adecuados; somos 16 mil habitantes y escasamente hay cuatro o cinco policías y una patrulla.”

Al consultar a los representantes comunitarios sobre el desempeño de la DIRC en su rol de relacionamiento comunitario como estrategia de prevención, no se obtuvo una respuesta directa, aun cuando se refirieron a la falta de atención a la denuncia, y al limitado nivel de respuesta que los conduce a pensar que “quizá nosotros mismos deberíamos resolver nuestros problemas”. Para ellos, la PNC es sólo una, y pretender analizar el rol de prevención basado en el relacionamiento comunitario, sin considerar el rol de operación para su seguridad, resultó ser una tarea difícil. No lograron diferenciar a unos de otros.

Los agentes opinan que “sería posible desarrollar un trabajo más enfocado a las comunidades si los agentes de operaciones policiales aplicaran también este modelo dentro de su gestión cotidiana, entonces habría mayor cobertura”. En ese orden de ideas, el equipo de trabajo de la DIRC preparará una propuesta para presentar en 2014, con un concepto de patrullaje diferente, donde el patrullero deba visitar diariamente al menos cinco domicilios o negocios y además incorpore en los formatos de visita, nuevas variables de información para un conocimiento más personalizado de las comunidades y sus problemas, que les facilite la identificación de riesgos y de conflictos comunitarios; “es como romper una inercia funcional”. Así, junto con la formación que les provee el equipo de la DIRC se irían estableciendo de forma gradual los vínculos que de momento no existen, para que en el siguiente paso se trabaje articuladamente en la atención y resolución de los problemas comunitarios, con el apoyo de la DIRC como generadora de estos espacios de trabajo.

El Jefe Departamental de la DIRC comenta, que están emprendiendo acciones para involucrar agentes del área operativa en los procesos de relacionamiento comunitario, así como en el fortalecimiento de sus perfiles, dando cumplimiento a una de sus funciones: desarrollar capacidades en el equipo del trabajo tradicional de la policía (atención a denuncias, detenciones, control, presentación de reos ante el Ministerio Público, etc.).

Lo que pretendemos es que no sea sólo un grupo el que trabaja en prevención, pretendemos que seamos todos. Son pasitos cuyos resultados se verán a través del tiempo. Ellos van aprendiendo que al acercarnos a la comunidad, logramos mejores resultados.

La DIRC también involucra agentes de operaciones en diversas actividades y reconoce que lo logra porque cuenta con el apoyo de la Jefa de la Comisaría que cree en el proceso y además porque su jerarquía en el mando policial (Subinspector⁴³), le permite dar órdenes a los agentes sin generar rechazo.

Para los representantes de la DIRC, a pesar de tener

43 No obstante, el marco legal institucional establece para esa función la categoría de Comisario que se ubica dentro de la escala de Oficiales Superiores. La categoría de Subinspector se ubica en el nivel de Escala Básica, inferior al nivel establecido.

una presencia sólida en los centros escolares, consideran que aún quedan aspectos pendientes para consolidar la gestión comunitaria por causas diversas: limitaciones de recursos humanos, técnicos y financieros y el poco involucramiento del gobierno local en torno a la prevención, bajo el enfoque de relacionamiento comunitario.

C. Articulación con otros actores

En términos generales, el trabajo de la PNC en el territorio local conlleva la articulación con diversos actores, en especial, con gobiernos locales y los centros educativos. Luego, según cada experiencia, puede existir una interacción en torno a proyectos específicos con otras instituciones gubernamentales y ONG.

Uno de los enfoques principales de Policía Comunitaria de la DIRC es la interacción con los gobiernos locales, como una de sus nueve estrategias de relacionamiento comunitario. Los gobiernos locales coordinan espacios de articulación ciudadana a través de los COMUDE y COCODE y los agentes trabajan de cerca con los COCODES y con las Comisiones de Seguridad Ciudadana adscritas a ellos, proveyendo la formación necesaria para que éstas, puedan conformarse de manera legal.

Antigua Guatemala

Al momento del desarrollo del estudio para la sistematización, existían condiciones extraordinarias en la ciudad que afectaban la articulación con actores institucionales.

Por una parte, el Alcalde y algunos de los miembros del Consejo, se encontraban fuera de la gestión municipal debido a un proceso legal en su contra⁴⁴. En consecuencia, no habían sido nombrados el COMUDE ni los COCODE, con lo cual, no se estaba desarrollando la articulación de actores clave del territorio. Estos hechos transcurren en paralelo al proceso de implementación o relanzamiento del Plan Cuadrante con apoyo tecnológico, impulsado por el Viceministerio de Prevención de la Violencia y del Delito. Representantes comunitarios comentaron que no estaban informados del proyecto.

Desde el Plan Cuadrante el enfoque se centra en el proceso de patrullaje en las zonas asignadas (cuadrantes), estableciendo contacto con las comunidades a partir de situaciones de denuncias recibidas.

En Antigua Guatemala y en general en todo el departamento, los centros escolares son las instituciones con las cuales los agentes de la DIRC tienen mayor articulación y gestión conjunta. Se coordinan charlas dirigidas a los alumnos para fomentar valores cívicos y para que conozcan la función policial. Además se impulsa el programa “Policía tu Amigo” y la conformación de brigadas escolares con estudiantes que se integran para contribuir al orden y la prevención de actos indebidos en sus escuelas.

San Francisco Panajachel

En Panajachel la articulación con ONG presentes en el territorio, ha facilitado el impulso de su gestión. El Director de la Delegación de la DIRC comenta que las ONG les buscan para trabajar y desarrollar acciones conjuntas en el campo de la prevención y el trabajo comunitario, siendo los estudiantes de centros escolares su principal objeto de trabajo conjunto. Tal es el caso del Convenio Construcción de la Paz 2010-2014, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Programa “Educación para la Paz y la Vida Plena” (Ministerio de Educación), en el que articulan acciones con el Movimiento por la Paz, IntraPaz e IEPADES.

También imparten otros programas de capacitación en diversos temas, donde la municipalidad maneja la organización y planificación y los policías imparten las charlas. El agente destacado en el municipio, estima que entre 2010 y 2013 se han formado alrededor de 5 mil estudiantes en diferentes temas, el aporte de la PNC a este proceso es el recurso humano.

A partir de estas relaciones con ONG, han gestionado apoyos para el fortalecimiento de capacidades a miembros del equipo de Operaciones Policiales en los temas de seguridad preventiva, Policía Comunitaria y apoyo a víctimas, y sobre marcos legales (2013). Además, las ONG han contribuido con instrumentos de gestión para la prevención, produciendo materia-

44 El Alcalde de Antigua Guatemala y su tesorero están siendo procesados por el Ministerio Público por los delitos de peculado, lavado de dinero, concusión, fraude y asociación ilícita. Además, dos concejales están prófugos de la justicia (www.lahora.com.gt) noticia publicada el 7/11/2013 y consultada el mismo día.

les metodológicos para fortalecer el trabajo preventivo. Son estrategias que conducen al fortalecimiento de los actores institucionales en los territorios y en la medida en que se avance, sin duda la gestión preventiva policial se irá consolidando.

El gobierno local también ha contribuido al trabajo de la DIRC, proveyéndoles de espacio físico para la subdelegación y brindando recursos para la reparación de su vehículo. Por otra parte la DIRC es convocada a participar en las reuniones del COMUDE, donde abordan temas de seguridad que les brindan insumos para emprender acciones y transmitirlos a la comisaría, más como un proceso reactivo que como seguimiento a un plan de prevención y seguridad construido de forma articulada. La comprensión del gobierno local sobre su rol en torno a la prevención, es indispensable para el desarrollo de sinergias con impacto y beneficio en la calidad de vida de las comunidades. La articulación con la municipalidad se ubica principalmente en la Oficina de Protección de la Niñez.

En el levantamiento de información, se tuvo la oportunidad de entrevistar a un Concejal que es a su vez director del centro educativo público del municipio, con doble jornada escolar debido al gran número de estudiantes con que cuenta. El Concejal valoró el proceso y mencionó que el trabajo que la policía desarrolla en su centro escolar, ha producido resultados significativos en los estudiantes, generando actitudes de confianza, construyendo un ambiente positivo a través de actividades y charlas, habiendo buena articulación y comunicación fluida y permanente. Indica que “las actitudes de los niños y jóvenes son positivas frente al rol que viene desarrollando la Policía Comunitaria”. Complementariamente, los agentes de la DIRC mencionan algunos programas desarrollados a lo largo de 2013, como Policía tu Amigo, Conociendo al Servidor Público, Comisario por un Día y charlas sobre acoso escolar, maras y pandillas, adolescentes en conflicto con la ley penal, drogadicción, contenido de la Ley PINA (Protección Integral de la Niñez y Adolescencia), peligros de las redes sociales, festivales educativos y por último, el concurso de dibujo “El policía en mi comunidad”. Los agentes de la DIRC también acompañan al Ministerio de Desarrollo Social en su trabajo con grupos de jóvenes protagonistas.

Se dispone del apoyo y compromiso de la Gobernación, desde donde se convoca mensualmente a los representantes de los 19 municipios que integran el CODEDE, cada municipalidad se comprometió a enviar a estas reuniones a un representante en el tema de seguridad, para discutir al respecto y desde allí tomar decisiones. Por parte de la PNC participan la comisaría y el Jefe de la DIRC.

D. Análisis financiero

No existe información pública disponible respecto al financiamiento de la gestión en Policía Comunitaria. No obstante, bajo una perspectiva cualitativa se identifican las fuentes que financian la gestión del territorio.

Tabla N° 20: Fuentes de financiación para la gestión de Policía Comunitaria en Antigua y Panajachel

Antigua Guatemala	San Francisco Panajachel
<ul style="list-style-type: none"> • PNC cubre los salarios del personal policial y algunos gastos operativos y de actividades especiales • Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito ha proporcionado el equipamiento tecnológico de punta, que está en etapa de implementación para el Plan Cuadrante y también ha proveído bicicletas a los agentes. • Apoyo de empresarios (hoteles) para celebrar en sus instalaciones reuniones de la DIRC • Apoyo de las comunidades en la organización de actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • PNC cubre los salarios del personal y algunos gastos operativos • Municipalidad provee instalaciones a la DIRC y a la policía operativa. Así mismo, el mantenimiento del vehículo (DIRC) y el combustible. • Los gastos relacionados con la organización y desarrollo de eventos son cubiertos por la municipalidad y por ONG • Capacitación a agentes de la policía operativa proporcionado por ONG

E. Monitoreo y evaluación

Sistema de monitoreo y evaluación

La medición de la gestión territorial se realiza por medio de reportes semanales y mensuales que los agentes deben presentar o remitir a sus superiores, sobre el trabajo de relacionamiento comunitario efectuado. Existen formatos establecidos para el registro de actividades: visitas, eventos, acompañamientos, reuniones, capacitaciones comunitarias para la conformación de Comisiones de Seguridad Ciudadana, capacitaciones en centros escolares, formación de policías, entre otras actividades. Además, al finalizar el año, los Jefes Departamentales de la DIRC presentan una memoria de las labores realizadas, que no ha sido una práctica generalizada, sin embargo en el proceso de sistematización fue posible conocer reportes de los departamentos de Sololá, El Progreso y Alta Verapaz.

Los indicadores de incidencias son monitoreados permanentemente y reflejan el nivel de inseguridad existente en los territorios, a la vez que se convierten en insumos para la gestión policial. Precisamente con la Reforma Policial y el nuevo modelo de gestión MOPSIC, se están implementando instrumentos de tecnología de punta para georeferenciar las incidencias y de esa manera focalizar las acciones y planificar de forma automatizada las rutas de vigilancia, considerando los horarios y días en los que suceden las faltas o los delitos. Antigua Guatemala ya se está encaminando en esta estrategia de apoyo tecnológico.

5.4. Análisis y reflexión

A. Cambios observados

Visión cualitativa

En las dos experiencias estudiadas, el principal enfoque ha sido el acercamiento a los centros escolares como apuesta de prevención, trabajando con niños y adolescentes. Al respecto, los maestros lo valoran y resaltan el apoyo recibido por parte de los agentes de la DIRC; y éstos consideran que es la gestión que mayores réditos puede producir en materia de prevención. Los maestros indican que “se aprecian los cambios en la actitud y comportamiento de los estudiantes en su entorno escolar y la policía, a pesar de

sus limitaciones presupuestarias, hace esfuerzos para generar espacios de esparcimiento a los alumnos y para capacitarles sobre sus derechos y deberes”.

En el caso del departamento de Sacatepéquez, los agentes de la DIRC han logrado ingresar a una municipalidad de donde la policía fue expulsada años atrás. Aun cuando no se ha podido establecer contacto con comunidades, “con el centro escolar se trabaja de manera permanente y esto, de forma gradual puede ir permeando en los padres de familia para restituir su confianza”, menciona una Supervisora Escolar del departamento.

En algunos casos, el rol del gobierno local como el eje articulador, ha sido determinante en el acercamiento, generación de confianza y trabajo articulado con las comunidades en torno a planes específicos de prevención y de convivencia. No obstante no está aún consolidado, según indican los agentes que participaron en el proceso de sistematización: “Algunos Alcaldes consideran que la prevención es un rol que sólo concierne al gobierno central.”

Por otro lado, representantes de la municipalidad de Panajachel expresan descontento, debido al limitado número de agentes destacados en su territorio e indican que “hay que estarles apoyando con recursos pues trabajan en condiciones muy precarias y son muy pocos”.

Para ambas experiencias, el principal problema es precisamente la limitación en los recursos de personal policial, que no permite cubrir el espacio territorial que le es asignado, dando como resultado un acercamiento a las comunidades insuficiente y en algunos casos, inexistente. En Sacatepéquez el equipo de la DIRC atiende cuatro de los 16 municipios bajo un modelo de trabajo itinerante y en Sololá, tiene destacados seis agentes en territorios amplios, con un jefe que se desplaza entre los territorios.

Visión cuantitativa

No existe información cuantitativa sistematizada de las dos experiencias.

B. Retos a superar

Probablemente el aspecto más importante a atender es la concepción de un modelo esencialmente uni-

forme para su aplicación a nivel nacional y con sostenibilidad técnica y financiera. La historia de Policía Comunitaria se ha construido a partir de una diversidad de modelos, generalmente propuestos desde la cooperación internacional, que han tenido resultados variables, quedando su éxito incluso, en manos de las habilidades particulares de los jefes policiales y no como un modelo desarrollado, documentado y transferido de forma estandarizada y permanente a los equipos policiales destacados en los territorios.

Adicionalmente, desde que se comenzaron a introducir los diversos enfoques de policía comunitaria se visualizó como el rol de una unidad específica dentro de la institución policial, no así como un modelo o un concepto filosófico que transmitiese una visión generalizada del pensar y actuar de los cuerpos policiales.

Un reto, sin duda importante, es el aspecto financiero. En parte, los modelos aplicados en períodos previos se han ido deteriorando por falta de recursos. Por ejemplo, si el modelo concibe la asignación de un número específico de agentes y de otros recursos técnicos para desarrollar actividades específicas y claramente definidas, inicialmente se da cumplimiento a los estándares; con el transcurrir del tiempo se van dando recortes, sin prever los impactos que estas reducciones puedan tener sobre el modelo en ejecución hasta que finalmente el modelo realmente aplicado guarda poca relación con sus enfoques originales, ocasionando impactos en la gestión policial, desvirtuando el enfoque previsto, con lo cual, ante la falta de resultados se pierde confianza en el modelo, cuando las verdaderas causas del problema son de otra índole.

Parte de ello se ubica en la ausencia de instrumentos de política pública institucional (metodologías, procesos, programas de formación, instrumentos para el monitoreo y seguimiento, etc.) que preserven a través del tiempo “el modelo” y que normen su aplicación, vinculado incluso a la carrera policial.

La formación ha sido, de igual forma, un reto importante desde la creación de la PNC. Hasta años recientes se ha incorporado en el programa curricular el concepto de Policía Comunitaria y su aplicación, con la reforma policial se está avanzando en ello, sin em-

bargo, asegurar la participación de todos los niveles y escalas policiales sigue siendo un reto, donde tradicionalmente los jefes de mayores jerarquías delegan el aprendizaje sólo a mandos medios hacia abajo, obviando el hecho de que cambios estratégicos de esta naturaleza emanan desde los más altos niveles hasta llegar a los niveles básicos.

La distribución del recurso humano en los territorios para el trabajo en prevención es un reto a superar aún, habiendo territorios donde los agentes que trabajan en prevención no pueden cubrir y en algunos casos se logra bajo recorridos itinerantes y no con presencia permanente, que es uno de los factores clave para la construcción de confianza entre el policía y la comunidad. En parte, porque el trabajo en prevención sólo está asignado a una unidad funcional (DIRC), entonces, aun cuando en algunos municipios haya presencia policial, el modo de operar se basa en modelos tradicionales y no bajo el enfoque de cercanía a la comunidad que es el que se busca aplicar desde la DIRC. En otros municipios hay presencia tanto de la DIRC como de la División de Operaciones policiales, trabajando en paralelo en los territorios, pero con funciones diferenciadas.

C. Sostenibilidad y replicabilidad

En términos prácticos, el modelo de Policía Comunitaria en Guatemala es un proceso en etapa de transición (diseño e implementación) que va avanzando en paralelo con el modelo vigente que se ha venido ejecutando en los territorios en los últimos años. Sobre esta base, se identifican algunos elementos útiles para la sostenibilidad del proceso.

Sostenibilidad

Aspectos positivos	Aspectos de riesgo
<ul style="list-style-type: none"> • La institucionalización de la doctrina policial y la política de seguridad son instrumentos que contribuyen a definir y ordenar la labor policial en torno a la seguridad y la prevención. • Si bien aún no se ha implementado el nuevo modelo de gestión (MOPSIC), la meta trazada es institucionalizarlo desde una perspectiva normativa y procedimental, a fin de tener más oportunidades de implementarse y prevalecer en el tiempo. • La Reforma Policial ha dado prioridad al desarrollo de capacidades, para el fortalecimiento de los perfiles de los agentes. • Uno de los objetivos de la Reforma es la dignificación del agente policial, por lo que se están impulsando mejoras en la infraestructura de las estaciones y se está considerando la ubicación del agente en su propio territorio de vida, para que pueda estar cerca de su familia y de su comunidad, como elemento motivador para su desempeño y permanencia en la institución. • Los instrumentos de participación ciudadana (Consejos de Desarrollo), ofrecen alternativas para la gestión conjunta en el impulso de estrategias de prevención y para la transparencia. • Destacar en espacios de pueblos indígenas agentes de las mismas etnias, facilita la construcción de relaciones y derriba barreras de desconfianza. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la actualidad el rol de Policía Comunitaria está concentrado en una unidad (DIRC), y deberá trascender institucionalmente para que se convierta en una filosofía de trabajo a todo nivel. • Así mismo, la separación funcional en el territorio entre el personal de operaciones y el de prevención es un reto a superar en términos de gestión y de racionalización de recursos y la ciudadanía no comprende estas separaciones funcionales. • La gestión con las Comisiones de Seguridad Ciudadana es incipiente. Luego de que fueron clausuradas las JLS, el trabajo de la Policía Comunitaria (especialmente en Panajachel) se ha enfocado a otros temas y el relacionamiento comunitario ha sido atendido en bajo nivel, siendo uno de los aspectos relevantes para la construcción de confianza y el trabajo conjunto. Aunque esto se observa como un aspecto de transición. • El número de policías destacados en el territorio es un reto que ha impedido la ejecución de estrategias permanentes y sostenibles en el tiempo. • La rotación de altos mandos (Ministerio de Gobernación y PNC) en los períodos administrativos previos, han tenido impacto en el curso de estrategias y acciones de prevención y en especial, en la articulación interinstitucional. • La rotación de agentes amenaza la sostenibilidad de procesos de construcción de relaciones de confianza y trabajo articulado (Antigua Guatemala). • Los gobiernos locales tienen un rol protagónico para la promoción y articulación con la sociedad civil. La falta de comprensión de este rol pone en riesgo la construcción de un tejido social enfocado a la convivencia pacífica y al trabajo articulado, en beneficio de las comunidades y de su bienestar. • El nuevo modelo (MOPSIC) incorpora dentro de sus instrumentos un importante componente tecnológico, que conlleva inversiones monetarias en términos de la tecnología misma y de las capacidades (perfiles) de los agentes que administran estos sistemas y ha recibido un importante apoyo de la cooperación internacional.

Replicabilidad

El nuevo enfoque de Policía Comunitaria aún no se encuentra institucionalizado ni implementado, por lo que no es posible considerar sus potencialidades de replicabilidad. Por ello, para el análisis, se retoma el contexto del modelo vigente:

- El modelo de participación ciudadana a través de Consejos de Desarrollo desde el nivel comunitario hasta el nacional, ofrece oportunidades de articulación en la planificación y en la gestión. Es además un espacio que integra múltiples actores, propicia la comunicación, difusión e intercambio de información que conlleva al conocimiento de buenas prácticas, acciones que pueden a su vez ser replicadas en otros espacios y sostenibles en el tiempo.
- El importante avance en el trabajo articulado con los centros educativos brinda indicadores

positivos en materia de prevención, en donde se están construyendo habilidades para la convivencia y la tolerancia y además, ofrece oportunidades para incorporar a los padres de familia en estos esfuerzos, pudiendo propiciar efectos de cascada hacia la comunidad.

- La incorporación de otros actores como las ONG, produce economías de escala en donde se comparten recursos técnicos y financieros y además, genera en el espacio local, una visión de cooperación y articulación en torno a objetivos comunes.
- En sociedades multiculturales, como es el caso de Guatemala, la ubicación de agentes de la misma etnia o cercanos a ella, facilita los acercamientos y propicia un espacio de confianza tradicionalmente inexistente, permite además

la vinculación con otros actores, porque dichos agentes se convierten en puentes de articulación.

- La participación del sector empresarial sin duda ayuda a estos procesos. La policía tiene recursos limitados y trabaja porque sectores privilegiados se motiven a integrarse a estos procesos, ofreciendo contribuciones en especie para impulsar programas específicos, en particular, los enfocados a la niñez.
- En cuanto al nuevo modelo (MOSIC), existe un riesgo de replicabilidad que no se puede omitir; construir un modelo de intervención con fuertes componentes tecnológicos en un país con limitantes presupuestarias, podría poner en riesgo la continuidad del proceso. De momento se dispone de importantes apoyos de la cooperación internacional, pero queda planteada la pregunta si es sostenible en el tiempo.

5.5. Lecciones aprendidas

Desde las situaciones de éxito

El acercamiento a actores clave de los territorios y el evidente interés en el trabajo conjunto para su beneficio, ha logrado derribar barreras que parecían infranqueables, como ha sido el caso de la articulación con las Alcaldías indígenas en el departamento de Sololá.

Lograr economías de escala para el impulso de estrategias, ha sido una experiencia positiva en el proceso. Tal es el caso de la articulación con las ONG que trabajan en los territorios y que ofrecen sus recursos metodológicos, logísticos y financieros en función de los procesos locales. No obstante, es importante asegurarse que haya un buen alineamiento en los objetivos y enfoques de trabajo.

Por muchos años el desempeño policial fue cuestionado en cuanto a los perfiles y los modelos de formación. Esta ha sido una lección aprendida y se ha avanzado en su proceso de solución. Así mismo en los aspectos de bienestar y dignificación del agente. No es un proceso consolidado aún, pero lo relevante es que desde la alta dirección ha quedado claro que el buen desempeño policial no sólo depende

del individuo, también entran en juego las políticas institucionales. En este sentido se está trabajando en procurar que el agente policial se ubique cercano a su familia, que no se le rote con excesiva frecuencia y que se le provea la formación necesaria para responder a las expectativas trazadas y al rol que le corresponde desempeñar.

Otro aprendizaje que resaltan los agentes policiales, es el hecho de haber comprendido que trabajar articuladamente con las comunidades, no significa ceder espacios y competencias. Si bien la experiencia con las JLS fue adversa, el aspecto positivo ha sido comprender el error y corregir el enfoque sin olvidar que el trabajo de Policía Comunitaria parte de la articulación con los actores locales, su legitimidad así lo exige, pero construido dentro de un orden lógico de roles. Fue una lección dura con impactos costosos, los nuevos enfoques positivos, se abren ventanas de oportunidad en el trabajo comunitario.

Desde los temas pendientes

La comprensión de los gobiernos locales sobre su rol en la prevención es aún parcial. En algunos lugares la prioridad se orienta hacia la obra de “ladrillo y cemento” porque es visible y en corto tiempo. Prevención es una inversión a largo plazo.

La falta de recurso humano ha sido un factor adverso para impulsar estrategias de acercamiento a la comunidad. La gestión de Policía Comunitaria se desarrolla desde la DIRC, un equipo limitado que no da abasto para la gestión, tanto de cobertura territorial, como de acciones emprendidas (en el departamento de Sacatepéquez sólo le pueden dar cobertura a cuatro de los 16 municipios y atienden centros educativos, esencialmente).

La formación del personal es un factor crítico de éxito para impulsar una estrategia de Policía Comunitaria y lograr un cambio de visión sobre el rol del policía y su trabajo cercano a las comunidades. Fue mencionado en diversos diagnósticos realizados por la PNC y finalmente se está incorporando en los programas de formación; esta ha sido una de las prioridades de la Reforma Policial.

Desde sus inicios las funciones de relacionamiento comunitario de la PNC han estado asignadas a una

unidad organizacional específica (DIRC) y no, como una filosofía de trabajo institucional volcada a la comunidad. En la mente de los miembros del cuerpo policial cuando se hablaba de Policía Comunitaria, se pensaba de la DIRC como si fuera un rol ajeno a ellos. Esto se ha ido comprendiendo de forma gradual; el equipo de Reforma Policial indica que es importante que se comprenda y se asimile, y se está transmitiendo de manera consistente en los nuevos programas de formación.

5.6. Conclusiones

Treinta y cuatro años de conflicto interno, con el natural impacto en el tejido social, implicaron una difícil tarea para la construcción de confianza entre los órganos del Estado y las comunidades, en particular los pueblos indígenas, que fueron especialmente afectados por el conflicto.

Por ello el proceso de construcción de paz comprende estrategias concebidas a largo plazo para el desarrollo de acercamientos, generación de confianza y trabajo articulado con la población. Desde los Acuerdos de Paz ha habido poca continuidad en las políticas públicas, circunstancia que frena o disminuye el ritmo de los procesos. No obstante, desde 2011 se viene desarrollando la Reforma Policial bajo un plan bien definido, que podrá conducir a importantes transformaciones en el ámbito de la prevención, con la participación activa y comprometida de la sociedad civil y las instancias del Estado.

El modelo de Policía Comunitaria que se ha venido impulsando desde que se conformó la PNC, ha transcurrido en una elaboración sobre la marcha, en donde los diferentes períodos administrativos gubernamentales han traído sus particulares enfoques, implementando medidas en un entorno social lastimado y desconfiado de las instituciones nacionales y además con restricciones presupuestarias, técnicas y de recurso humano; con poca articulación interinstitucional y una alta rotación de funcionarios clave en el campo de la seguridad. El modelo vigente ha sido desarrollado e impulsado por un área específica de la PNC, con lo cual el nivel de comprensión y compromiso de los mandos policiales y de otras unidades funcionales ha sido parcial, al no ser parte de una visión institucional claramente definida, co-

municada y asumida. Ante este cúmulo de problemas y la falta de procesos reflexivos e incluyentes, no ha sido posible consolidar un modelo único nacional de Policía Comunitaria. Estos procesos reflexivos se han comenzado a dar en los últimos años y precisamente desde ellos es que ha surgido la Política de Seguridad, que se enmarca en el trabajo de la Reforma, ofrece oportunidades de estabilidad y de enfoque, sobre los cuales se deberá seguir construyendo el modelo que el país necesita.

El enfoque de trabajo de la PNC de Guatemala, se encuentra en uno de los más importantes procesos de reforma por los que ha transitado la institución policial desde su creación. Su desarrollo cuenta con la participación de diversos actores institucionales y de organizaciones de la sociedad civil, a partir del ANASJ, suscrito entre los tres poderes del Estado y el Ministerio Público, hecho que sin duda ofrece un alto nivel de legitimidad. Además cuenta con el respaldo de la cooperación internacional, que brinda acompañamiento financiero y técnico.

Precisamente por encontrarse en medio de un proceso de reforma, la PNC y en particular el modelo de Policía Comunitaria, están siendo rediseñados. En tal sentido, la sistematización de dos experiencias de Policía Comunitaria ha permitido conocer un modelo de trabajo que “ya no será más”, pero que sin duda, ofrece importantes enseñanzas que deben ser puestas en perspectiva, tomar de ellas lo positivo e incursionar en aspectos innovadores a partir de la experiencia. Este nuevo modelo incorpora tecnología de punta para una gestión más focalizada y eficaz, sin embargo, las tradicionales restricciones presupuestarias podrían ser una amenaza para que el modelo tenga permanencia en el tiempo, o para su implementación generalizada.

La formación del policía en los temas de acercamiento a la comunidad no ha sido una estrategia institucional, prácticamente han sido los agentes de la DIRC como unidad independiente, quienes han ido desarrollando estas competencias. Los cambios más recientes (en el marco de la Reforma) incorporan Policía Comunitaria dentro de los programas de formación, e incluso se está implementando una currícula de licenciatura que integra este tema.

El Ministerio de Gobernación coordina la gestión de siete instituciones, siendo la PNC una de ellas. El ANASJ determinó la creación de un Ministerio de Seguridad, sin embargo, este acuerdo aún está pendiente de implementarse. Parecería conveniente mantenerlo en la agenda nacional, a fin de contribuir a la eficacia por medio de la focalización institucional en beneficio del trabajo en prevención y seguridad. Por otra parte, el modelo funcional del Ministerio requiere algunos ajustes, considerando que la PNC depende del Viceministerio de Seguridad pero la prevención se ubica en el Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito. Los representantes de la DIRC se adjudican el rol de la prevención y el relacionamiento comunitario y no comprenden los nuevos roles que está asumiendo este Viceministerio, que según indican los agentes, “compiten por las competencias”.

La comprensión de los gobiernos locales sobre su rol en materia de prevención es aún relativa, no es generalizada. En algunos lugares la prioridad se enfoca en la obra de ladrillo y cemento porque es visible y en corto tiempo, mientras que la prevención es una inversión a largo plazo. En consecuencia, trabajar en programas especiales de fortalecimiento y generación de incentivos, serían elementos que contribuirían a que los gobiernos locales asuman este importante compromiso.

Los espacios formales de participación ciudadana brindan oportunidades para el trabajo articulado con la sociedad civil y otras instancias del Estado que confluyen en los territorios. Al respecto, desde lo local es donde se va conformando este tejido, por ello la voluntad política de los concejos municipales y el fortalecimiento de las comunidades organizadas, son dos factores clave que se deben prever en el nuevo modelo, considerando que ya existen las instancias definidas para ello (COCODE, COMUDE, CODEDE).

En cuanto a la estructura organizacional y funcional, es necesario resolver la separación funcional de la prevención y de la concepción de Policía Comunitaria con respecto a la operación. El nuevo modelo prevé que las unidades operativas serán las responsables de la articulación con las comunidades, entonces en dicha prospectiva, habrá que definir cuál será el rol de la Subdirección de Prevención del Delito.

6. EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN HONDURAS

6.1. Modelo de Policía Comunitaria

A. Antecedentes históricos

Los inicios: Programa Comunidad más Segura 2002-2006

La Policía Nacional de Honduras, a través del Programa Comunidad más Segura, propició la creación de la Policía Comunitaria en el año 2002, impulsando los primeros esfuerzos y gestiones para concebir y desarrollar su propio modelo.

Con el asesoramiento técnico de la Policía de España, y su modelo de Policía de Proximidad, se estableció el Programa Comunidad más Segura en siete ciudades y diez áreas específicas (comunidades), beneficiando a una población aproximada de 300 mil habitantes. Se sentaron las bases para el desarrollo de la Policía Comunitaria al introducir el tema como eje transversal en el currículo de los centros de estudio de la Policía Nacional. Se hicieron además importantes inversiones en capacitación y fortalecimiento, dotación de las estaciones y presupuesto asignado para su funcionamiento. El Programa fue convertido en una unidad de la policía denominada División de Comunidad más Segura, adscrita a la Dirección de Policía Preventiva, que luego evolucionó y se elevó a nivel de Subdirección de Policía Comunitaria, conformada por varias divisiones: (a) División de Comunidades más Seguras; (b) Programa de Prevención de Uso y Abuso de Drogas (Programa DARE); (c) Unidad de Protección contra la Explotación y Abuso Infantil; (d) Unidad de Maras y Pandillas; (e) Unidad de Protección a la Familia (atendiendo temas de violencia doméstica). La función de estas unidades fue exclusivamente de capacitación; el rol operativo estaba bajo la responsabilidad de la Policía Preventiva.

En su enfoque, además del fortalecimiento de las capacidades del policía, se trabajó en promover la participación de la ciudadanía en el tema de seguridad. La estrategia se basó en un proceso educativo a través

de “sonodramas” – discos compactos que contenían información sobre temas de seguridad – y que bajo la modalidad de radionovelas abordaban el tema en forma sencilla y práctica, para que fuera comprendido por todo público, además, de ser acompañados por pequeños libros ilustrados, tipo historieta, que facilitaban su comprensión.

La Subdirección funcionó esencialmente con fondos de la cooperación y eso representó un grave riesgo para su sostenibilidad. Cuando la ayuda dejó de fluir, las unidades se fueron disolviendo en virtud de la falta de recursos y de nuevas estrategias de coerción que fueron surgiendo, para enfrentar los niveles de violencia y delincuencia que empezaron a repuntar en el país. Se buscaron resultados en el corto plazo y ante el clamor de la opinión pública, los limitados recursos se focalizaron más en la represión. El personal que había sido capacitado se redistribuyó a otras áreas, diluyéndose el conocimiento y la experiencia acumulada. Según el testimonio de un policía, “la Subdirección se redujo; así como subió, también volvió a bajar. Aunque sin mayores recursos, la Subdivisión se mantuvo en la organización policial”.

Nueva estrategia: Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad 2006-2009

Con la llegada de un nuevo gobierno en 2006, se inició una nueva estrategia en el marco del Programa Comunidad más Segura, denominada “Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad” (Decreto N° PMC 08-2006). Se instruyó a la Secretaría de Seguridad para que organizaran 1,000 mesas de seguridad, inicialmente 500 en Tegucigalpa y 500 en San Pedro Sula, sin embargo, se tomó la decisión de extenderlas a todo el país.

En 2007 el Gobierno hondureño gestionó ante el Gobierno de Japón, un proyecto para la capacitación de los miembros de la Policía Nacional en la Filosofía de Policía Comunitaria, según el modelo japonés. El Proyecto, aprobado por Japón en el mes de diciembre de 2008, tuvo como objeto definir un modelo de Policía Comunitaria en Honduras, tomando de base el modelo japonés y la experiencia de la Policía Militar de São Paulo, Brasil, para adaptarlo a la cultura hondureña y desarrollarlo en dos áreas piloto, en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula. Es así como fue desarrollada una misión de la Policía Militar de São Paulo y JICA (oficina de Brasilia), para realizar un diagnóstico a fin de determinar las posibles estaciones que pudieran constituirse en “piloto” para implementar el modelo.

El “Proyecto para la capacitación de los miembros de la Policía Nacional en la Filosofía Comunitaria según el modelo japonés” se enmarcó en los lineamientos establecidos en el Plan de Nación 2010-2022, que establece que la seguridad es un requisito indispensable para el desarrollo del país y plantea la necesidad de la reducción de la tasa de homicidios, y la consolidación de la democracia con seguridad y sin violencia, considerando que Honduras está ubicado entre los países más violentos en Latinoamérica. Con ello se buscó fortalecer a la Policía Comunitaria, a la vez que se impulsó la Estrategia de las Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad.

Se definió como un objetivo superior, “disminuir la incidencia delictiva en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula” y un objetivo específico, en el que “el modelo de Policía Comunitaria en Honduras, según el modelo japonés, estuviese definido tomando las experiencias en áreas piloto de Flor del Campo, Tegucigalpa y Río Blanco, San Pedro Sula”.

Además el proyecto previó como resultados: (1) Que las buenas prácticas de la Policía Comunitaria según el modelo japonés, se acumularan e implementaran en las áreas piloto; (2) Los policías asignados a estaciones de áreas pilotos, se capacitaran en el tema de Policía Comunitaria, según el modelo japonés; y (3) La interacción de la alianza entre policía-comunidad en proyectos comunitarios, fuera mejorada (Menjívar, 2013, p.5).

El proyecto inició en enero de 2009, previendo una duración de tres años (diciembre de 2011), pero se extendió por un año más a solicitud de la Secretaría de Seguridad de Honduras, instancia del Ejecutivo, responsable entre otros aspectos, de las políticas de prevención y seguridad.

El modelo vigente: Programa Municipios más Seguros 2012 a la fecha

Con la salida forzada del Presidente Zelaya (2009), desapareció la estrategia de las Mesas por la Seguridad; no obstante se mantuvo el interés en el Proyecto de fortalecimiento de la Policía Comunitaria, iniciado pocos meses antes. Desde entonces ha tenido continuidad hasta la fecha.

El modelo de Policía Comunitaria se constituyó en el eje central del Programa Municipios más Seguros que dio inicio a comienzos de 2013. Recientemente se incorporaron algunos ajustes al modelo, sin perder su concepción original de relación y construcción de confianza con la comunidad. Asimismo se introdujeron cambios en la institucionalidad, a fin de hacer frente al complejo problema de violencia y criminalidad que abate al país desde hace varios años.

En las próximas secciones se explicará con mayor detalle el enfoque actual del modelo.

B. Modelo actual de Policía Comunitaria

Objetivos

Se define como objetivo general:

“Garantizar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos, tomando como base el conocimiento de las situaciones reales que vive la comunidad, para desarrollar las actividades adecuadas a tales circunstancias, manteniendo una relación activa entre la comunidad y la policía, con el fin de que mutuamente se puedan reducir los problemas delincuenciales y mejorar los problemas sociales de las comunidades”.

Los objetivos específicos son:

- “Disminuir los índices de criminalidad,
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, restableciendo el tejido social,

- Mejorar la relación entre policía y comunidad”⁴⁵.

Concepto filosófico

La Policía Nacional de Honduras tiene como plataforma la Filosofía de Policía Comunitaria del modelo japonés, el cual fue adaptado por la Policía Militar de São Paulo, Brasil. Se basa en la instalación de los “Kobans”⁴⁶ que en la actualidad, se constituyen en el eje central para la estrategia de Municipios más Seguros, enmarcada en la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011-2022, aprobada por el Gobierno de Honduras en 2012.

La Filosofía de Policía Comunitaria considera además, el desarrollo de visitas comunitarias sobre una división de la superficie del país y de la población, para asegurar el contacto directo con la porción de la comunidad que le sea asignada.

“En su concepción, el modelo considera el desarrollo de un proceso educativo en la sociedad, utilizando diversas metodologías de capacitación, tanto a jóvenes como a adultos, realizando además reuniones especiales con los representantes de la sociedad civil, en un territorio específico de intervención, así como organismos de derechos humanos, la Secretaría de Gobernación, la Policía Nacional, el Ministerio Público y Poder Judicial”⁴⁷.

Los principios y valores institucionales, ubican a la Policía Comunitaria como la responsable de coadyunar esfuerzos de solidaridad con la comunidad en general, así como su corresponsabilidad para asumir un rol importante en torno a su seguridad y en los servicios que se relacionan con el bien común.

El modelo plantea además el reto de cambiar el miedo y la mala imagen de la institución policial, a través de trabajar acciones concretas para construir el nuevo rol de “amigo del ciudadano” y lograr que éste se constituya en un aliado, para compartir información eficaz para el trabajo policial en la prevención para crear una cultura de denuncia y en su acción protectora de la vida y de los bienes materiales.

El espacio físico de la Estación de Policía Comunitaria (EPC o Koban) se concibe como un lugar amigable, limpio, de puertas abiertas, bien ubicado en términos de accesibilidad, que invite a los ciudadanos a acercarse, a compartir, a consultar, a informar.

Siendo el servidor público más cercano a la población, “la policía se convierte en una referencia de principios, que intervienen en los componentes que forman la personalidad del individuo” (Policía Nacional, 2011, p.13).

Los puntos esenciales que plantea el modelo de Policía Comunitaria son⁴⁸:

- Proactividad más que reactividad
- Capacitación creciente y consecuente con los procedimientos policiales, para conocer cómo trabajar con la comunidad
- Territorialidad, asignación geográfica de responsabilidades en un área pequeña del vecindario y alrededores, y con un amplio conocimiento de la zona, en donde el policía también asuma responsabilidades ante la comunidad
- Cercanía, de tal forma que el policía esté donde las comunidades le necesitan y con una actitud amigable y cordial, respetando los derechos humanos de los ciudadanos
- Trabajo conjunto y articulado con las comunidades, en donde ellas jueguen un rol protagónico, para que juntos Policía Comunitaria y comunidad, mejoren la calidad de vida, reduzcan la inseguridad y combatan las causas de los delitos.
- Permanencia, considerando que de otro modo, no se logra construir confianza
- Dignificación del policía, para que su satisfacción repercuta en la satisfacción del ciudadano, quien quiere a un policía correcto, responsable y capaz

45 Tomado de material de visibilidad de la Policía Comunitaria (trifoliar, 2011).

46 En su origen etimológico: intercambio de vigilancia.

47 Reseñas tomadas del Manual de Policía Comunitaria, 2011.

48 Tomado de diversas entrevistas a altos mandos y jefes de estación de Policía Comunitaria.

Fases de implementación

El proceso de implementación y funcionamiento ha sido homogéneo en las áreas geográficas de trabajo de la Policía Comunitaria. Las etapas del proceso son las siguientes:

Delimitación de la zona geográfica

La unidad de trabajo en un área o zona de la ciudad se denomina EPC. La cobertura se define en una zona núcleo, sin embargo, también se brinda apoyo a extensiones colindantes denominadas “áreas de influencia”, en donde la atención prestada se enfoca esencialmente a patrullajes.

Instalación y adecuación de las EPC

La EPC es un lugar fijo, accesible, visible, que brinda atención las 24 horas del día y los siete días de la semana. El modelo define los requerimientos de montaje y utilería necesarios, así como condiciones generales para la atención que éste prevé.

Capacitación

Un aspecto bastante estratégico en la implementación del modelo, es la capacitación a oficiales y policías de escala básica en la filosofía y forma de trabajo de la Policía Comunitaria, adaptada a la cultura hondureña. Inicialmente las capacitaciones duraban 40 horas. Al crearse el Manual de la Policía Comunitaria (2010-2011), éstas aumentaron a 100 horas, distribuidas en cinco módulos de 20 horas impartidos en 5 días, cada uno con visitas a estaciones donde se opera bajo el modelo Policía Comunitaria.

Definición de la línea base

La idea es conocer muy bien el territorio de trabajo y su dinámica cotidiana. Para ello se caracteriza el área de intervención, obteniendo como información, estadísticas de incidencias delictivas, población fija y flotante, número de establecimientos educativos, áreas comerciales e instituciones públicas y privadas, entre otras, para obtener como resultado un diagnóstico de la zona.

Trabajo de campo

El trabajo de campo inicia de forma paralela con la definición de la línea de base o caracterización de

la zona de intervención. Se concreta estableciendo acercamientos con la comunidad residente en el área de cobertura, orientados a desarrollar confianza hacia la policía, anuencia para articular con ella actividades de interés para la comunidad en el campo de la convivencia y prevención, hacer denuncias e informar sobre situaciones irregulares. En este proceso los policías deben desarrollar y ejecutar un plan de visitas a lugares y establecimientos, así como a las casas de familia. A cada policía se le asigna una zona específica dentro del territorio de trabajo y el patrullaje en las áreas de influencia. Así mismo, el trabajo de campo considera el acompañamiento a actividades de interés para la comunidad, como visitas a escuelas e institutos, para ofrecer charlas de prevención e información y desarrollar actividades concretas, entre otras.

Seguimiento

Semanalmente en Tegucigalpa y mensualmente en Tegucigalpa y San Pedro Sula, cada EPC debe generar un reporte de las visitas desarrolladas y de las actividades realizadas, del nivel de las denuncias presentadas por los ciudadanos y de las estadísticas de los incidentes ocurridos, a fin de realizar un plan operativo y de actividades con el objetivo de disminuir las incidencias de delitos.

Enfoques principales

Grupo meta	Comunidades localizadas en colonias específicas de las EPC
Líneas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a eventos educativos • Apoyo a eventos comunales • Capacitaciones • Reuniones con líderes comunales • Consejerías • Otras actividades según las particularidades de cada territorio
Indicadores de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de denuncias, faltas y delitos • Monitoreo de visitas a hogares y negocios • Monitoreo de actividades realizadas con las comunidades • Monitoreo de incidencias delictivas
Instituciones involucradas	<p>Actualmente el trabajo de la Policía Comunitaria no se articula con otras instituciones, salvo en casos específicos que surgen dentro de los procesos, como por ejemplo, con directores de escuelas e institutos.</p> <p>Las organizaciones de la sociedad civil con las cuales se articula son: iglesias y patronatos.</p>
Actividades operativas	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas domiciliarias • Reuniones con las comunidades • Capacitaciones en centros escolares • Operativos policiales • Operativos informativos • Saturaciones • Retenes • Patrullajes a pie, en vehículos y en motocicletas • Licencias decomisadas • Entrega de citaciones
Funciones de la Policía Comunitaria	<p>Mantener una comunicación fluida con la comunidad, manifestada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visitas domiciliarias para darse a conocer, generar confianza y proporcionar un número telefónico de contacto • Brindar atención y respuesta oportuna a los requerimientos de las comunidades • Conocer puntos críticos en el área de su responsabilidad • Conocer las actividades económicas, sociales, culturales y políticas del sector asignado • Desarrollar tareas y acciones preventivas, disuasivas o reactivas de acuerdo a los requerimientos de las comunidades • Desarrollar programas comunitarios tales como capacitaciones, charlas, acompañamientos y apoyos a las actividades organizadas por las comunidades

El Manual de Policía Comunitaria es el instrumento técnico que orienta el trabajo. Describe los detalles específicos de la comunicación aplicada a las técnicas de Policía Comunitaria (Capítulo V), los aspectos para la instalación de una EPC (Capítulo VI), las actividades de la EPC (Capítulo VII) y define estrategias y recomendaciones a los jefes regionales, metropolitanos, departamentales y distritales, para que el proceso de implementación sea exitoso (Capítulo VIII). Además presenta los diversos formatos que deben ser tramitados, para documentar sistemáticamente las gestiones realizadas.

Los Kobans son mini estaciones de policía situadas en las comunidades, con un vehículo o motocicletas a su disposición para el desempeño eficaz de diez a veinte policías. A través de la vigilancia de las calles, el patrullaje del barrio y visitas de rutina a las residen-

cias, la policía se mantiene en contacto directo con las comunidades. Sus tareas se enfocan en garantizar la seguridad y la tranquilidad en las comunidades, previniendo que sucedan delitos con acciones de orientación a los jóvenes, cuidando los niños y ofreciendo sugerencias a los ciudadanos para mejorar su seguridad. También se desarrollan acciones policiales para contrarrestar la violencia y la delincuencia.

Los Kobans se establecen de acuerdo a criterios de accesibilidad, visibilidad y disponibilidad para la comunidad, con atención 7 días a la semana, 24 horas al día con el propósito de ser objetivos en el desempeño policial y mantener el control total del territorio bajo su responsabilidad (Sistema Koban tomado del modelo japonés y adaptado por la Policía Militar del Estado de São Paulo, Brasil).

La EPC debe tener una cartelera visible a los ciudadanos, para el registro de todas las actividades realizadas y previstas, a fin de mantenerles informados e invitarles a participar en ellas. En la dotación de mobiliario y equipo, existe un modelo estándar establecido: muebles de oficina, una computadora, 20 radios de comunicación, dos motocicletas para patrullajes y áreas de dormitorio para hombres y mujeres.

El modelo plantea aspectos determinantes para posibilitar el trabajo cercano y articulado con las comunidades en la prevención del delito. Uno de ellos es la definición de territorios específicos y bien delimitados, llamados zonas núcleo (2 km²) que permiten a la Policía Comunitaria asegurar el acercamiento y cobertura necesarios para conocer, comprender, interactuar y convivir con las comunidades del territorio. De esta forma, la Policía Comunitaria y las comunidades, desarrollan en conjunto estrategias para construir un territorio seguro. Este espacio específico de 2 km² es tomado del modelo de Policía Comunitaria de la Policía Militar de São Paulo, Brasil; no obstante, en la adaptación hondureña, el modelo incorpora un espacio adicional de cobertura denominado “zona de influencia”, en razón a las restricciones presupuestarias que limitan la asignación de recursos. A estas áreas aledañas a la zona núcleo, se les brinda cobertura a través de patrullajes, no así la visita domiciliaria y en forma parcial, la articulación de acciones conjuntas con las comunidades.

Además, la EPC debe reunir las condiciones para la ubicación del policía, puesto que el modelo adaptado a la cultura hondureña, establece turnos de trabajo de 36 horas de servicio por 12 horas de descanso; entonces, la estación debe reunir las condiciones para que el policía viva en ese espacio. Uno de los aspectos esenciales del modelo es la dignificación del trabajo del policía comunitario.

Otro aspecto clave del modelo es la búsqueda permanente de acercamientos para la generación de confianza. Por ello, los agentes de la Policía Comunitaria realizan visitas domiciliarias en territorios específicos asignados dentro de las zonas núcleo, las cuales deben ser documentadas; los agentes proporcionan sus números telefónicos para que en cualquier necesidad de información, alertas ante sucesos que se perciben como riesgosos, disturbios, etc., puedan comunicar-

se directamente y a cualquier hora del día.

El modelo establece que en el proceso de construcción de relaciones con la comunidad, “la postura” es un factor clave, por lo que la presentación personal debe ser impecable, además del lenguaje corporal y el tono de voz al momento de interactuar con la población.

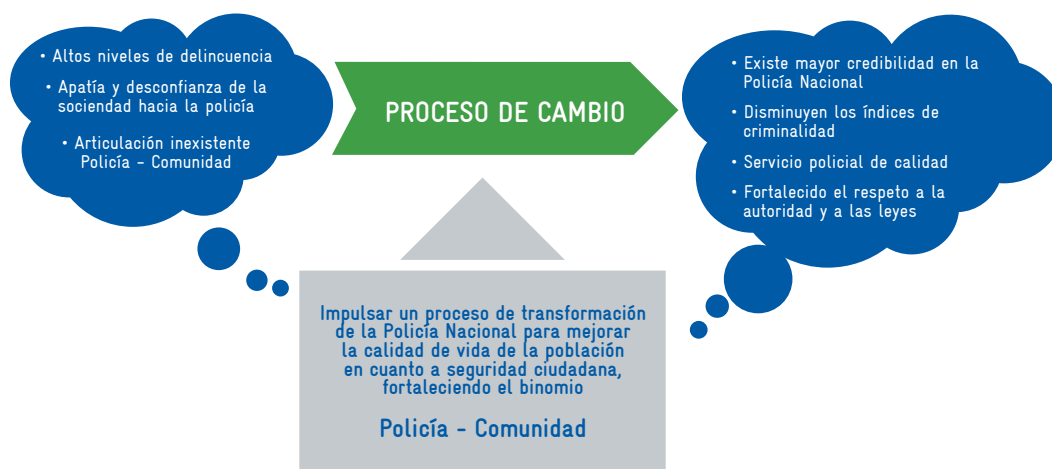
En tal sentido, el Manual de Policía Comunitaria define de manera concreta una serie de “consejos para establecer relaciones con la comunidad” (Policía Nacional, 2011, p.50).

Adicionalmente, el modelo integra una serie de instrumentos para documentar visitas, denuncias, reportes de actividades, etc., de tal forma que se registra todo lo que se ha hecho y todo lo que ha ocurrido. Está definido un formato de monitoreo a la gestión, que se presenta a los superiores con periodicidad mensual y conlleva la realización de reuniones de equipo a nivel de unidades metropolitanas y del jefe de estación

Hipótesis de impacto

La hipótesis de impacto se desarrolla a partir de los objetivos trazados a inicios del proyecto y los resultados esperados.

Gráfico N° 11: Visión gráfica de los propósitos del modelo y los resultados esperados de Policía Comunitaria en Honduras



Fuente: Desarrollo propio con base en los objetivos e impactos esperados de la Policía Comunitaria.

Estado de implementación

El modelo en su versión actual se ha venido implementando desde el año 2009, a partir del convenio suscrito con JICA. Con la crisis socio-política ocurrida ese año, no fue posible contar con el apoyo técnico de la Policía Militar de São Paulo, Brasil, como estaba previsto; sin embargo, la cooperación japonesa mantuvo su acompañamiento enfocado esencialmente al desarrollo de instrumentos técnicos (Manual de Policía Comunitaria, Guías para el levantamiento de información, etc.), la preparación y dotación de las dos estaciones piloto (Flor del Campo y Río Blanco) y al proceso de fortalecimiento de capacidades a través de programas que fueron impartidos por policías nacionales previamente capacitados. La apertura formal ocurre en el primer semestre de 2010. En sus inicios el modelo fue manejado como un proyecto con no más de 200 agentes capacitados y actuando en los dos territorios específicos. Organizacionalmente, la Policía Comunitaria se constituyó en una división independiente.

La Policía Militar de São Paulo, Brasil, se reintegró al proceso a partir de 2012⁴⁹, realizando una evaluación y generando propuestas de fortalecimiento específico, particularmente en los sistemas de monitoreo y manejo de estadísticas para el desarrollo de un proceso estandarizado y el fortalecimiento de capacidades para el procesamiento y análisis de datos que

deriven en planes de acción concretos.

Desde 2011 también se ha contado con el apoyo de Carabineros de Chile, con su modelo de Plan Cuadrante y de la Policía de Colombia (con apoyo de USAID). En función de estas cooperaciones se ha introducido un cambio en la estructura de gestión territorial (reorganización de áreas geográficas de responsabilidad), en los instrumentos de monitoreo que deben ser aplicados para todas las estaciones, no sólo las de la Policía Comunitaria, y en temas de depuración policial, entre otros aspectos.

No siempre hubo convicción institucional de que éste fuera el mejor modelo; como en todo proceso de cambio, hubo resistencia. El cambio de paradigma de “autoridad distante a relación cercana” fue un proceso que no sólo conllevó la adaptación en lo técnico, sino en lo conductual y fue complejo para los mandos intermedios e incluso altos, que consideraban que el policía comunitario era “blando y sin autoridad”.

Era un tema de aplicación a discrecionalidad del jefe. Actualmente existe una política institucional (Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2011-2022) y el modelo de São Paulo es un componente estratégico de esa política. Entonces, “[...] esos

49 Cuando se restituyen las relaciones diplomáticas entre Honduras y Brasil.

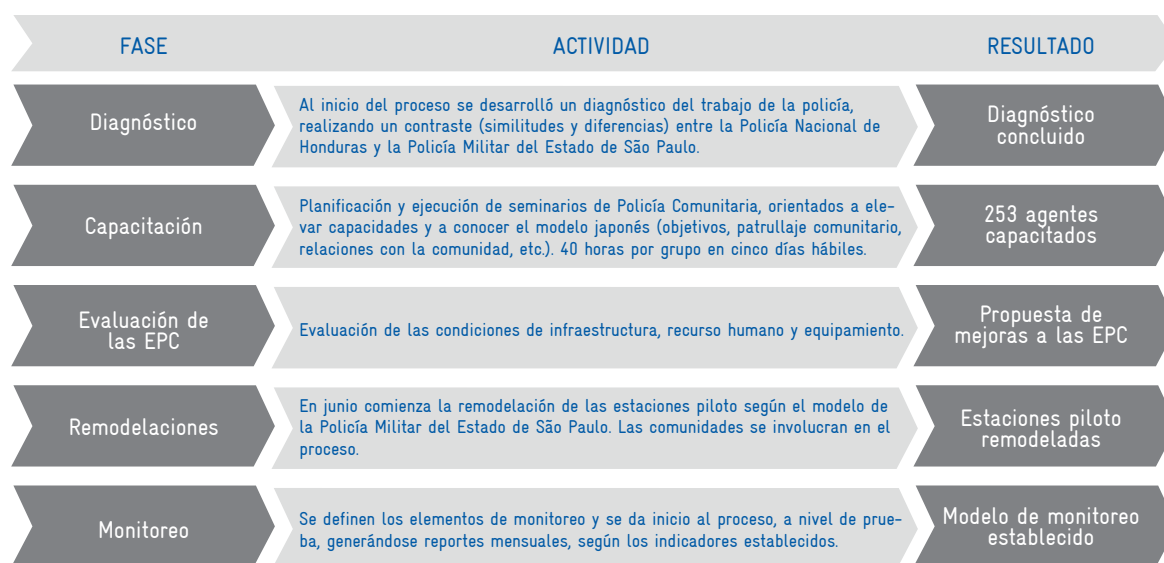
jefes de policía que no lograban trabajar con los actores, ahora sí lo hacen; el proceso ha sido gradual y aún no concluye. A partir del proceso de auditoría social que queremos tener, ese es el mejor modelo”, dice la Viceministra de Seguridad.

Recientemente desde el Ejecutivo se tomó la decisión de incorporar el modelo de Policía Comunitaria a todo nivel en la institución policial. Al momento del desarrollo del presente estudio, aún no se había establecido el marco legal ni el plan para dar curso a esta decisión, no obstante, transmite un mensaje importante a los diferentes actores institucionales y a la sociedad civil: “Prevención es la apuesta del gobierno, es una decisión tomada desde el más alto nivel y se está trabajando en un proyecto de decreto” (Viceministra). Sin embargo, dados los índices de violencia en el país, hay una apuesta a la coerción que transita en paralelo con la prevención.

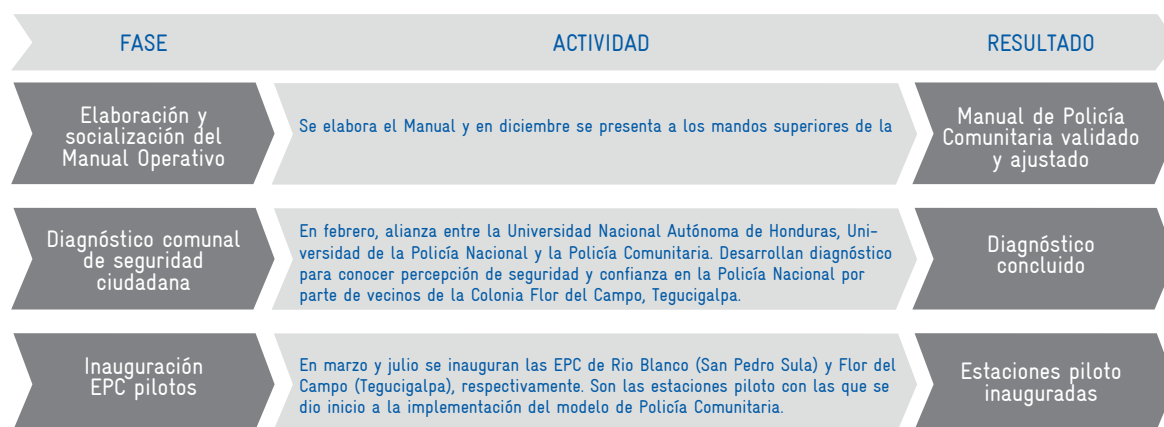
Al respecto, el Comisionado a cargo de la Policía Preventiva, comenta que este es un proceso a construirse de forma gradual y que buscarán apoyo en el sistema educativo que desarrolla los planes de formación de la carrera policial: “La misión trazada es la adaptación del policía comunitario para que no se le reconozca como una especialidad dentro de la Policía Nacional, sino como una filosofía de trabajo para el universo institucional. Se espera que en cinco años la mayoría de los policías se reconozcan como comunitarios; es en el campo de trabajo donde van aprendiendo a ser amigables con la comunidad”.

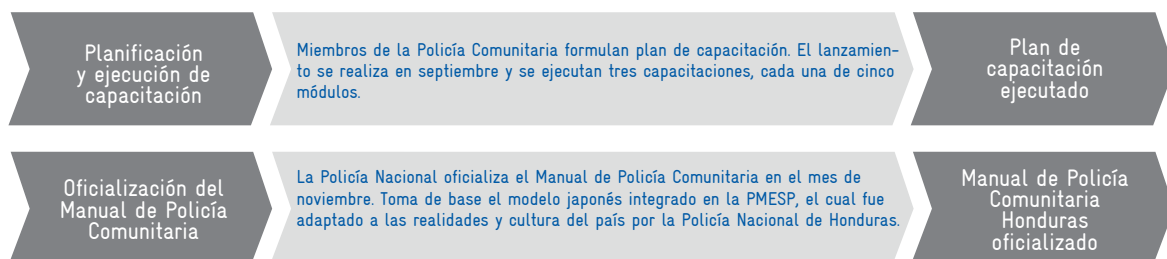
A continuación se presenta el proceso evolutivo distribuido en los años de trabajo:

Situación inicial - 2009

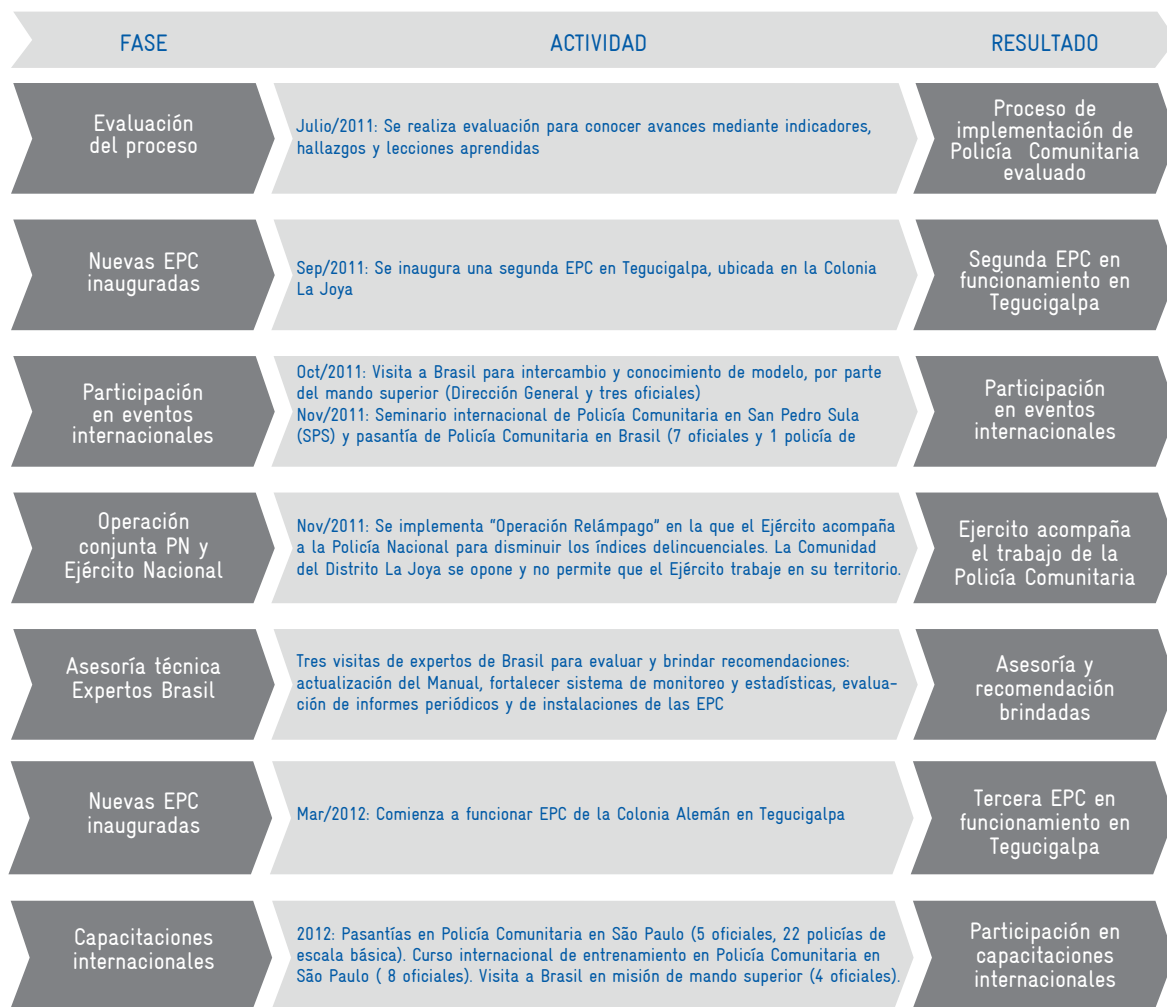


Desarrollo - 2010

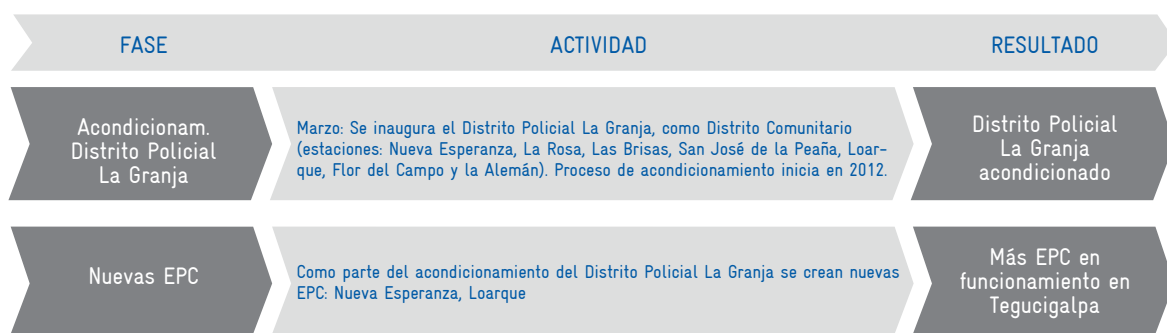


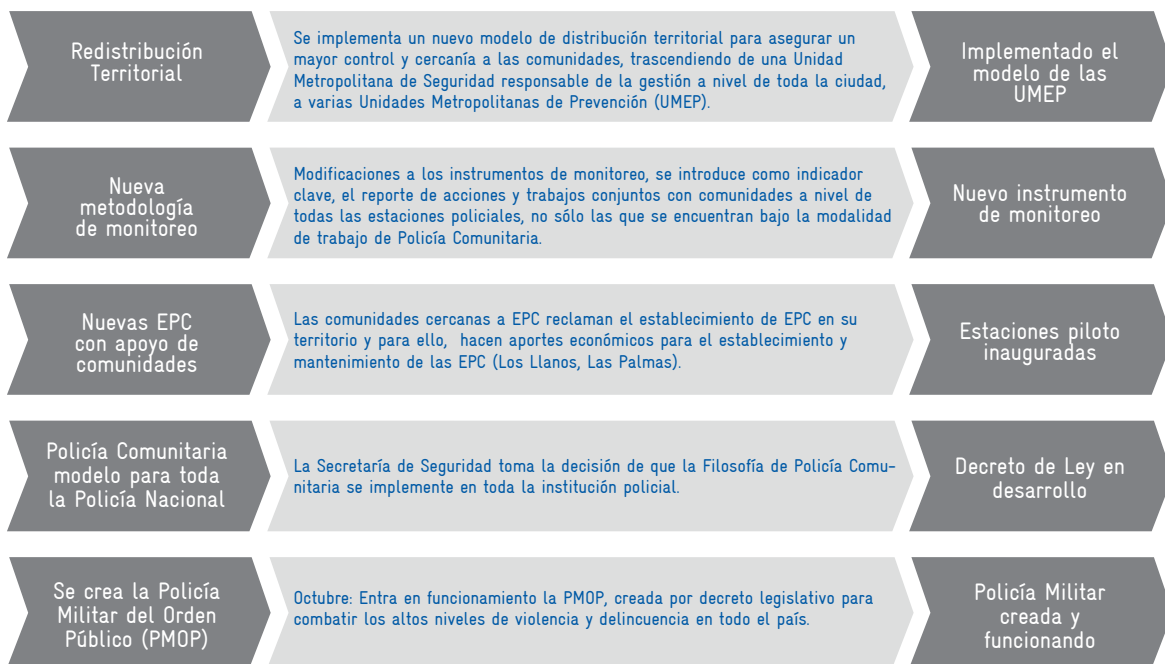


Consolidación - 2011-2012



Nuevos cambios - 2013





C. Bases legales e institucionales

Análisis institucional interno

Los inicios

La Ley Orgánica de la Policía Nacional fue emitida en el año 1998, “con el objeto de regular la organización y funcionamiento de la Policía Nacional de Honduras, teniendo impacto positivo al separar a la Policía de las Fuerzas Armadas; reafirmando la civilidad y apoliticidad de sus funciones” (Poder Legislativo, Decreto N° 156-98).

La Secretaría de Estado, en el Despacho de Seguridad, es la máxima instancia del gobierno central en materia de prevención y combate al delito. Tiene las funciones de formulación de la política nacional de seguridad interior, el mantenimiento y restablecimiento del orden público y la prevención, investigación y combate de los delitos. Bajo su coordinación se encuentra la institución policial.

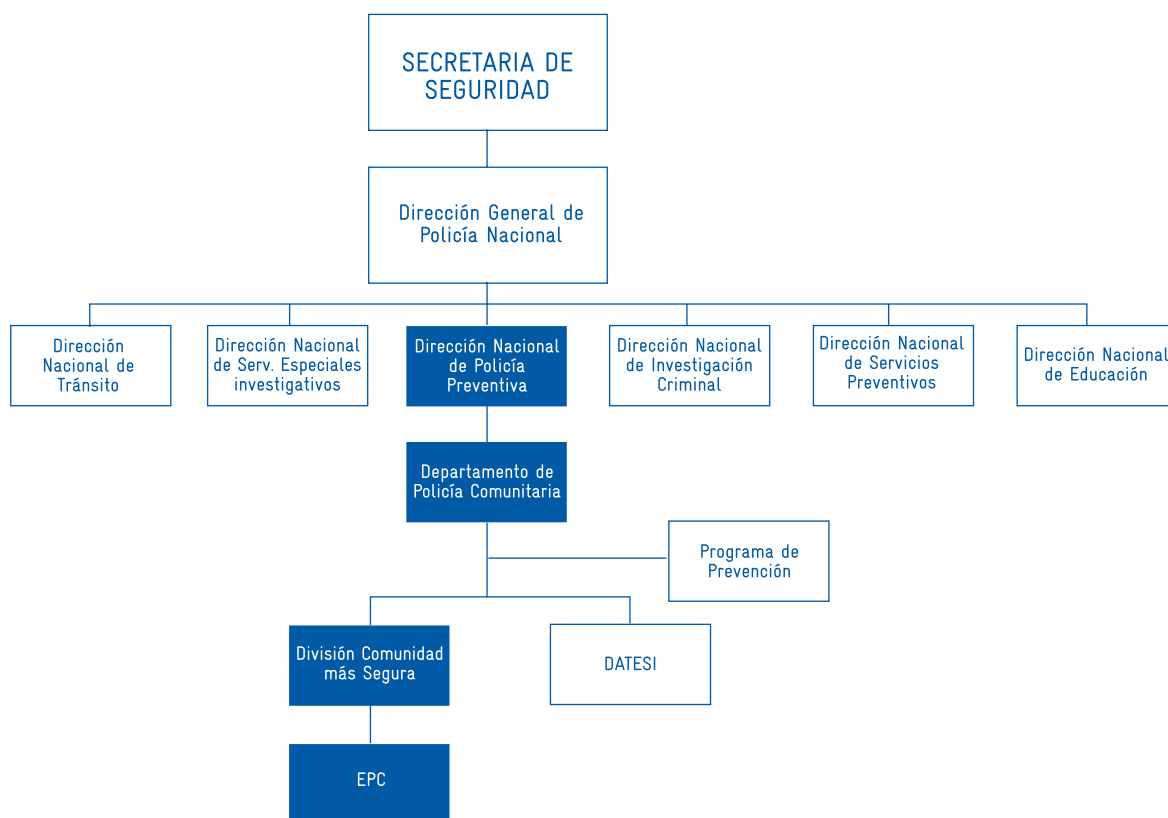
En el marco más específico del ámbito organizacional, la Policía Comunitaria aparece dentro de la estructura policial en el año 2003, a través de la creación de la Subdirección de Policía Comunitaria y la División de Comunidad más Segura, en el marco del Programa Comunidad más Segura. Esta división tenía adscritas una serie de unidades especializadas enfocadas a la capacitación, que recorrían todo el país para impartir

los programas de formación (apoyo del Gobierno de España). En contraste, actualmente todo el proceso de formación está integrado en cuatro instancias ubicadas en la Dirección de Educación y se han incorporado policías comunitarios con desempeño destacado, para integrarse al equipo de formación.

Al momento del desarrollo del estudio para la sistematización, la Policía Comunitaria se ubicaba a nivel de departamento, dependiendo de la Dirección Nacional de Policía Preventiva; responsable de la coordinación de los programas de prevención y de la División Comunidad más Segura, de la planificación y ejecución de la estrategia de acercamiento a la comunidad, y de la organización y dirección del trabajo de las EPC en funcionamiento.

A continuación se presenta el organigrama institucional y para fines prácticos, sólo se desarrolla el detalle organizacional que vincula a la Policía Comunitaria. No obstante, es de mencionar que el modelo organizacional se encuentra en un proceso de actualización, a partir de los cambios que se han dado en los últimos meses, como se menciona a continuación.

Gráfico N° 12: Organigrama de la Policía Nacional de Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a oficiales.

Un nuevo modelo de distribución geográfica

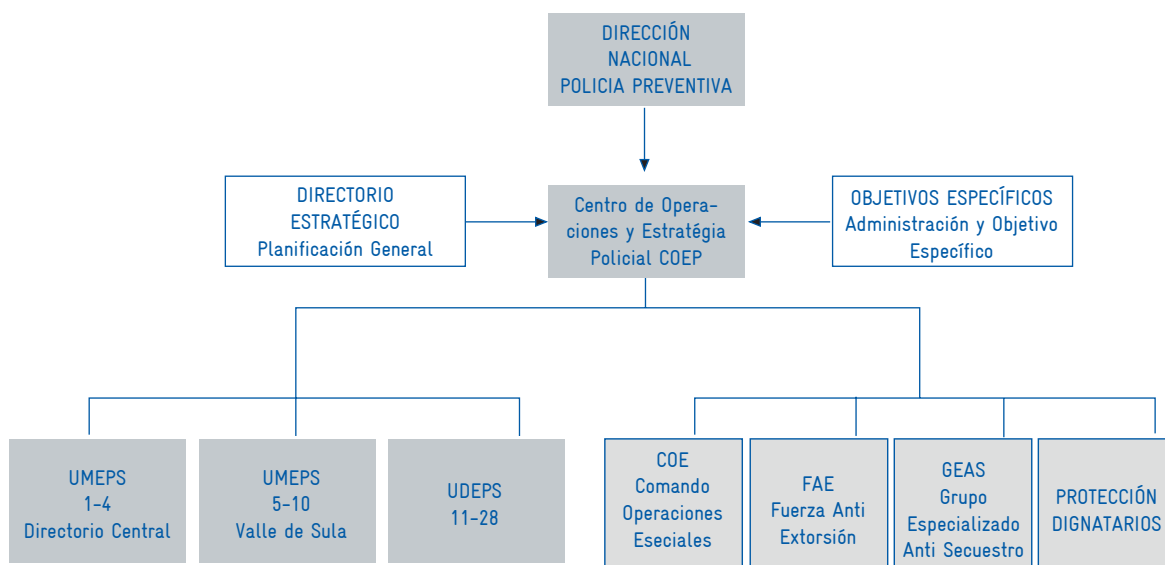
En 2013, el modelo organizacional de la gestión policial preventiva en los territorios sufrió una serie de cambios y en general, toda la institución policial inició un proceso de reestructuración. Uno de los cambios más importantes planteó una nueva organización territorial.

Anteriormente la distribución se basaba en una Unidad Metropolitana de Seguridad para el caso de Tegucigalpa y San Pedro Sula y Unidades Departamentales para el caso de los departamentos que integran el país; cada área geográfica estaba distribuida en distritos, estaciones y subestaciones. El ámbito de gestión y control, tanto técnico como administrativo era muy amplio y recaía en una sola figura.

Por ello, se han creado para el caso de las ciudades grandes, las Unidades Metropolitanas de Prevención que dividen el territorio metropolitano en zonas o cuadrantes, cada una de ellas con un Jefe UMEP, con

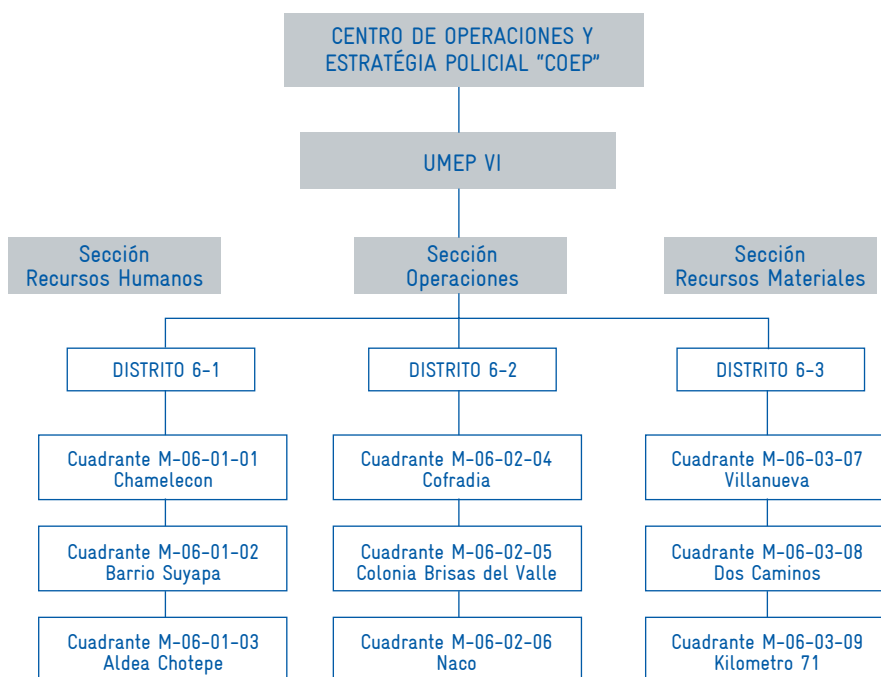
responsabilidades de gestión y control de su territorio, coordinando el trabajo de 1 a 3 distritos policiales. De esta manera se trabaja en una atención más focalizada, con jefaturas de alto nivel institucional (Subcomisionados) y luego a nivel de cascada, bajo su control, los distritos, las estaciones y las subestaciones. Para el caso de los departamentos son las Unidades Departamentales de Prevención (UDEP). En Tegucigalpa se han implementado 4 UMEP y en San Pedro Sula 5. En los dos próximos gráficos, se presenta el modelo organizacional donde se integran las UMEP/UDEP, y la estructura organizacional de una UMEP.

Gráfico N° 13: Estructura organizativa de las UMEP/UEEP en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los jefes policiales destacados en San Pedro Sula.

Gráfico N° 14: Modelo organizacional de las UMEP en Honduras (caso UMEP 6)



Fuente: UMEP 6 – San Pedro Sula.

Otros cambios institucionales en materia de prevención y seguridad

En noviembre de 2011 se implementó a nivel nacional la Operación Relámpago en la que trabajaron juntos el ejército y la Policía Nacional (400 efectivos del ejército fueron asignados a las calles). Originalmente se aplicó de forma temporal, sin embargo diversos actores del ámbito político solicitaron al Congreso que se constituyera en una medida permanente y que fuese financiada con fondos de la Tasa de Seguridad (más adelante se explicará con más detalle la Tasa de Seguridad).

A partir del 4 de octubre de 2013 entró en funcionamiento una nueva figura en materia de seguridad. El Congreso Nacional aprobó la Ley de creación de la Policía Militar de Orden Público (PMOP) como unidad adscrita a las Fuerzas Armadas, contando con el apoyo de empresarios, transportistas, locatarios de los mercados, entre otros actores de la sociedad civil (El Herald, 22 de agosto de 2013).

Esta iniciativa ha encontrado resistencia en sectores civiles, sociales y políticos, quienes consideran que ha habido un retroceso en el marco jurídico. La seguridad pública depende de la Secretaría de Seguridad, no obstante, este nuevo órgano no depende de dicha instancia. Al momento de desarrollar la presente sistematización, aún se desconocía la forma en que se realizaría la interacción y articulación entre las dos policías. El Gobierno indicó que son roles complementarios entre la prevención y la coerción y que es necesario trabajar el tema de derechos humanos y de contacto con la comunidad, por lo que se han comenzado a fortalecer estas áreas de relacionamiento con los ciudadanos.

Articulación interna en torno al modelo y los territorios de trabajo

La Policía Comunitaria trabaja en la gestión de prevención de su territorio de responsabilidad de forma independiente, con sus propios recursos y capacidades, sin articulación con unidades especializadas de la Policía Nacional para impulsar estrategias focalizadas a partir de los diagnósticos realizados por la Policía Comunitaria.

Programas de formación

Los programas de formación y capacitación de la Policía Nacional se estructuran en cuatro instancias según el siguiente detalle:

- Instituto Tecnológico Policial (Escala básica)
- Escuela Sub Oficiales (Después de Clase III, Sub Oficial I, II y III y antes Subinspector)
- Academia Nacional de Policía (formación de oficiales)
- Universidad de la Policía Nacional de Honduras

Se está trabajando en la creación de un nuevo currículo de formación cuyo enfoque es la Filosofía de Policía Comunitaria, tanto para los policías como para los oficiales.

En el marco del “Proyecto para la capacitación de los miembros de la Policía Nacional en la Filosofía de Policía Comunitaria según modelo japonés (Koban)”, en el período comprendido entre 2008 y comienzos de 2013 se capacitaron 1,566 oficiales y policías de escala básica a nivel nacional y 80 a nivel internacional en São Paulo, Brasil (Menjívar, p.30).

El programa de capacitación contempla además, pasantías y capacitaciones en Brasil con la Policía Militar del Estado de São Paulo, seminarios internacionales e intercambios de experiencias con otros países de la región.

Análisis institucional externo

Al momento de desarrollar el estudio, no existía una articulación sistemática con los gobiernos locales, ni con el Gobierno Central, para impulsar estrategias focalizadas a partir de los diagnósticos realizados por la Policía Comunitaria.

No obstante, en su rol cotidiano la Policía Comunitaria gestiona relaciones con actores institucionales del territorio, principalmente con las escuelas e institutos educativos, e incluso con las iglesias; son entidades que mantienen una fuerte cercanía con las comunidades y crean puentes de comunicación y articulación, a partir de objetivos comunes. El proceso constructivo se basa en el interés de los actores locales (comunidades, iglesias y centros educativos) para gestionar apoyos en función de sus necesidades y de sus propias estrategias, basándose también en la capacidad creativa y de gestión de los jefes y agentes.

En términos generales, los gobiernos locales no establecen ni lideran vínculos de trabajo conjunto con la Policía Comunitaria. Considerando que las municipalidades no tienen bajo su rol la responsabilidad por la seguridad en sus territorios, no existe una relación de articulación construida a través del tiempo. No obstante de forma más reciente, el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social, está trabajando en la construcción de espacios de articulación a nivel municipal y comunitario.

En el marco de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana se está comenzando a impulsar el Programa Municipios más Seguros, cuyo objetivo es “mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en todos los municipios de Honduras, fortaleciendo el trabajo en equipo entre el Gobierno Nacional, las instituciones responsables en los temas de seguridad y justicia y las administraciones municipales del país”. Este programa abre ventanas de oportunidad para la construcción de relaciones y de trabajo conjunto entre la Policía Comunitaria y los gobiernos locales.

El Programa se encuentra en su primera etapa, focalizado hacia unos municipios específicos, como por ejemplo, en la zona del Valle de Sula se ha comenzado a desarrollar un proceso de diálogo y acciones conjuntas de prevención entre la Policía Nacional y los gobiernos locales.

La instancia con la cual la Policía Comunitaria tiene el mayor grado de articulación es la representación de las comunidades que se organizan en Patronatos o Juntas de Agua para gestionar procesos en beneficio de las comunidades, la seguridad y el desarrollo. A continuación se presenta una reseña que caracteriza a estas instancias.

Actor	Patronatos comunales
Capacidad	Articulados y organizados para incidir ante el gobierno local y otras instancias que confluyen en sus territorios, a fin de impulsar sus propuestas y proyectos en función de su bienestar y su seguridad
Intereses y necesidades	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir en la construcción de un espacio libre de riesgos y violencia • Gestionar proyectos para mejorar su calidad de vida ante las instancias gubernamentales que trabajan en el territorio (Policía Comunitaria, Municipalidad, otros actores)
Alianzas y conflictos	Trabajan de manera articulada y permanente con la Policía Comunitaria, valoran su trabajo y acompañan procesos que contribuyen a su beneficio, en términos de seguridad y de desarrollo para su territorio
Fortalezas y debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Alto nivel de incidencia y legitimidad por su capacidad de organización y por el marco legal que las respalda⁵⁰ • Compromiso con el modelo de Policía Comunitaria y articulación de acciones conjuntas

6.2. Selección de las experiencias

A. Justificación de la selección de las experiencias

De manera gradual, la Policía Nacional ha venido implementando el modelo de Policía Comunitaria con énfasis en las ciudades más importantes del país. Las experiencias seleccionadas para la sistematización fueron las implementadas en Tegucigalpa y San Pedro Sula, siguiendo los lineamientos del proyecto de cooperación con JICA; son las experiencias que llevan mayor avance en el proceso de consolidación. El modelo no está implementado integralmente en las dos ciudades; éste se ha ido construyendo a través de la instalación de EPC en colonias específicas, siguiendo el mismo patrón de trabajo.

Siguiendo el modelo de los Koban, la idea original era implementarlo en ciudades, y dentro de ellas en territorios locales concretos, de alta circulación y movimiento de ciudadanos, con características o peculiaridades del territorio claramente delimitadas e identificadas por su incidencia delictiva, población fija y fluctuante, número de establecimientos educativos, áreas comerciales, instituciones públicas y privadas, y obstáculos físicos y naturales (ríos, lagos, accidentes geográficos, puentes, entre otros).

La decisión sobre el espacio territorial que sería el proyecto piloto fue tomada por la Policía Nacional, con asesoría de la Policía Militar del Estado de São Paulo, Brasil (2008). Las experiencias fueron:

50 Ley de Municipalidades, Decreto 134-90, Art. 62, párrafo 2: “El Patronato y las otras modalidades de organización comunitaria, se consideran estructuras naturales de organización, vinculadas por lazos de convivencia en una comunidad determinada, constituidas como unidades básicas auxiliares de administración pública local, a la que el Estado les reconoce su personalidad jurídica”.

En Tegucigalpa, no está implementada Policía Comunitaria de manera integral en toda la ciudad. Es un proceso en curso, que dio inicio en la colonia Flor del Campo en 2009 y se inauguró formalmente en julio de 2010, cubriendo la zona 1 de tres zonas que integran la colonia. Al inicio del proyecto la población aproximada era de 6,000 habitantes (Menjívar, 2013, p.17). El modelo ha ido ampliándose a otros territorios dentro del municipio en forma progresiva. Salvo Flor del Campo, las otras zonas implementadas gradualmente, no reportan – según indican los agentes policiales – índices delictivos elevados o problemas de maras, lo cual desde su punto de vista, es propicio y conveniente pues facilita la construcción de relaciones con la comunidad.

En San Pedro Sula la zona seleccionada fue la colonia Río Blanco, ubicada en la zona noroeste de la ciudad. Al inicio del proyecto (2009-2010) tenía una cobertura de 2 km² y una población aproximada de 7,500 habitantes, de acuerdo al diagnóstico de la zona, incluyendo un área adicional, las residenciales Santa Mónica, Las Mercedes y Colonia Prieto, en el mismo Río Blanco. La caracterización de la problemática se enfoca principalmente en violencia doméstica y robos, con un área de potencial riesgo que corresponde a asentamientos de familias en extrema pobreza, foráneas del territorio en su mayoría. Estos “bordos” como se llama a los asentamientos ubicados a la orilla del río, fueron autorizados por el gobierno municipal como una medida temporal a familias que perdieron sus propiedades tras el huracán Mitch. La cantidad de familias asentadas en el bordo ha ido creciendo con el pasar de los años, sin que el problema sea resuelto por las autoridades locales, ni nacionales.

B. Caracterización de los municipios de intervención

Tegucigalpa	San Pedro Sula
Ubicación geográfica	
Tegucigalpa es denominada oficialmente Municipio del Distrito Central. Es la capital del país junto a su ciudad gemela, Comayagüela, ubicadas en el centro del territorio nacional y donde se encuentra la mayor concentración de habitantes. Es el centro político y administrativo del país.	Segunda ciudad más grande del país, enclavada en la Zona Metropolitana del Valle de Sula, ubicada al norte del territorio en el Departamento de Cortés, cerca del mar Atlántico.
Reseña socio-demográfica	
El territorio tiene una extensión de 1,398.5 km ² y 1,899,457 habitantes. Es el centro financiero y de gobierno del país y a la vez, un municipio de contrastes, con zonas modernas y de gran actividad económica, y zonas con carencia de servicios básicos. Cuenta con más de 1,100,000 habitantes (INE, población 2010) y se expande rápidamente.	Es conocida como la ciudad industrial. Produce el 63% del PIB del país. Su extensión territorial es de 838 km ² . La Zona Metropolitana del Valle de Sula tiene una población aproximada de 1,600,000 habitantes, y San Pedro Sula, su capital, 720,000 (INE, población 2010).
Actividad económica	
Las actividades económicas más importantes son el comercio, la construcción, servicios, textiles, azúcar y tabaco. La mayoría de capitalinos laboran en las instituciones del Estado y la empresa privada. Sin embargo, se caracteriza por observar altos índices de desempleo y subempleo. En el área urbana el índice de subempleo es de 23.3%, y el de desempleo abierto de 6.8% a inicios de 2013 (El Heraldo, 10 de febrero de 2013). La infraestructura capitalina no se ha mantenido al ritmo de su explosión demográfica. La falta de planificación adecuada, la urbanización desordenada, sumada a fenómenos socio-económicos como la pobreza y la delincuencia, son azotes de la vida cotidiana.	La Población Económicamente Activa (PEA) representa el 48% del total de la población del municipio. Ha evolucionado significativamente durante la segunda mitad del siglo XX, gracias a la creación de un importante polo de desarrollo. Se establecieron fábricas, talleres, hospitales, farmacias, colegios y universidades, generando un desarrollo continuo. Si se clasifica la PEA según la actividad, casi un tercio está empleada en la industria manufacturera (31.2%); en el comercio, restaurantes y hoteles (22.9%); servicios comunales, sociales y personales (22.3%) y otros (23.6%).

Indicadores de seguridad/violencia ⁵¹	
<p>Considerada una de las cuatro ciudades más violentas del mundo en 2012. Durante ese año se reportaron 1,035 homicidios, con una tasa de 88.2 homicidios por cada 100,000 habitantes. En el primer semestre de 2013 el dato reportado es de 536 homicidios.</p> <p>En materia de incidencias delictivas, se destacan el robo y el hurto con 2,096 en el año 2012 y 1,263 en el primer semestre de 2013. Durante esos mismos períodos, en el tema de violencia doméstica los datos corresponden a 349 y 154 casos respectivamente y en cuanto a violencia intrafamiliar⁵², 1,035 y 535 para los mismos períodos.</p>	<p>Considerada la ciudad más violenta del mundo. En 2013 se reporta una tasa de 173.6 homicidios por cada 100,000 habitantes, ascendiendo a 1,290 homicidios en total. Durante el primer semestre de 2013 se reportaron 803 homicidios.</p> <p>En cuanto a las incidencias delictivas, el robo y hurto arrojan datos de 1,974 y 951 para el año 2012 y el primer semestre de 2013, respectivamente. En los mismos años, la violencia doméstica alcanzó valores de 1,449 y 541, así como la violencia intrafamiliar con cifras de 306 y 77 respectivamente, para los dos períodos indicados.</p>

En general, el país ha tenido en los últimos años una tendencia creciente en incidencias de homicidios, estando San Pedro Sula en primer lugar y Tegucigalpa en segundo lugar, como los municipios que reportan las estadísticas más altas.

C. Ficha descriptiva de las experiencias

Período de ejecución	De 2009 a la fecha
Grupo meta	Comunidades residentes en las zonas de intervención de la EPC
Enfoques de intervención específicos	Cada jefe de EPC establece su propio enfoque en función de la realidad de su territorio de trabajo 2 km ² de responsabilidad, más áreas aledañas o de influencia, de la demanda de las comunidades y del criterio propio, tomando de base las líneas de trabajo establecidas y las actividades operativas.
Participantes de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la Policía Comunitaria ubicados en las EPC • Comunidades de las zonas de las EPC, patronatos de vecinos • Directores y maestros de escuelas e institutos
Personal destacado en el territorio	Cada EPC tiene entre 10 y 20 policías de escala básica bajo el mando de un oficial, distribuidos en turnos de servicio durante 36 horas de trabajo, por 12 de descanso.

6.3. Recuperación de las experiencias locales

A. Organización de la intervención

El proceso, como se ha mencionado previamente, inició en dos estaciones piloto en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula y la primera acción desarrollada fue la capacitación al personal que estaría trabajando en ellas. La capacitación es considerada por el cuerpo policial, como uno de los factores más estratégicos para desempeñar adecuadamente su rol y principalmente para el cambio de sus paradigmas sobre dicho rol frente a las comunidades. El diseño curricular partió de un diagnóstico de capacidades y los cursos fueron impartidos por policías hondureños, capacitados previamente en Brasil, e incluso en Japón, bajo el marco de la cooperación triangular entre Japón, Brasil y Honduras. Sin embargo, en las estaciones implementadas más recientemente, no todo el personal ha sido capacitado en la Filosofía de Policía Comunitaria. Los jefes policiales señalan que “por la importancia de avanzar en el proceso de implementación del modelo, es necesario caminar en paralelo con la capacitación”. Esto representa algunos retos, en especial una lenta curva de aprendizaje, así como la identificación de estrategias para la articulación con las comunidades, considerando que el proceso conlleva importantes cambios de paradigmas y la capacitación se enriquece a partir de las experiencias compartidas por los policías que ya han vivido el proceso.

Durante las visitas de campo realizadas para levantamiento de información en torno a la presente sistematización, se pudo observar un ejercicio de capacitación a oficiales, impartido en la estación La Joya, en la que recibieron

⁵¹ Observatorio de Violencia UNAH. Información tomada de boletines de 2012 y 2013.

⁵² La violencia doméstica se identifica como actos de agresión contra el/la cónyuge y la violencia intrafamiliar se define en función de cualquier miembro de la familia, en general los hijos, las madres o padres.

información sobre la realidad del proceso, el trabajo de campo, las experiencias vividas y en general, los aspectos clave para la construcción de confianza. Este elemento testimonial del proceso de capacitación ha sido altamente valorado por el cuerpo policial.

Un aspecto observable en el proceso de construcción y consolidación de la Policía Comunitaria, se basa en el compromiso, creatividad y liderazgo del jefe de estación. La esencia del modelo está en tener funciones flexibles e innovadoras, que respondan a los problemas identificados por la comunidad. Esto ofrece un marco de aparente libre albedrío, pero lo que en realidad se requiere es un esquema estructurado de trabajo, dentro del cual se deciden las acciones, se administran los tiempos y los esfuerzos, lo que conlleva a replantear la idea del desempeño policial, en donde las comunidades son el centro de sus planes y de sus agendas.

Los objetivos prioritarios del jefe de estación en su accionar cotidiano, son determinados por las comunidades y la confianza se construye en base a su cumplimiento. En consecuencia, el perfil del jefe de estación es el de alguien con autonomía; aunque su rango es intermedio, en su rol tiene libertad y empoderamiento para tomar decisiones y actuar en consecuencia, convocar, negociar, articular, capacitar, proponer y también realizar las actividades ordinarias. Es como un “gestor social” (Enrico y Chinchilla, Perú, 2006) que trabaja en base a la corresponsabilidad.

Los cursos y charlas que se imparten son importantes para la sensibilización de las comunidades y para la prevención (sensibilización a niños y jóvenes sobre sus derechos y deberes, prevención de maras y pandillas, prevención de drogas, de violencia doméstica e intrafamiliar, entre otras). Las EPC no disponen de recursos para materiales didácticos y de apoyo, sin embargo, los agentes son recursivos y entre jefes intercambian materiales de presentaciones sobre los diferentes temas que trabajan (violencia doméstica para padres y madres; drogadicción y prevención de maras para adolescentes; actividades lúdicas con niños en temas de derechos y responsabilidades; entre otros) y son generalistas, en tanto que según las circunstancias, abordan todos los temas que les sean requeridos, aprovechando su formación, su ex-

periencia, sentido común y la consulta e intercambio entre jefes.

Como mencionado previamente, recientemente se ha introducido un cambio en la redistribución del territorio metropolitano. Al dividirse el territorio en UMEP, también se concibe el montaje de EPC cercanas de tal forma que juntas vayan conformando un Distrito Comunitario (antes Distrito Policial). El primer Distrito Comunitario, creado en 2013, ha sido La Granja que constituye la UMEP 3, con una cobertura aproximada de 400 mil habitantes, distribuida en 7 distritos.

Hasta septiembre de 2013 han sido creados ocho EPC adicionales en Tegucigalpa, seis de ellas, junto con Flor del Campo, integradas en el Distrito Comunitario La Granja (UMEP 3) y dos, La Joya (2011) y Las Palmas (2013), que pertenecen a la UMEP 4.

La Granja se ha conformado en su gestión como un Distrito Comunitario, es decir, bajo una figura de gestión de Policía Comunitaria y en sus indicadores se ha ubicado en el primer lugar en el desarrollo de actividades comunitarias y así mismo, en los indicadores de homicidios que a septiembre de 2013 reportaron un importante descenso, en comparación con el año previo.

En el caso de San Pedro Sula se ha mantenido una sola estación desde sus inicios, principalmente por razones presupuestarias, según refieren representantes policiales. No obstante, tanto la zona núcleo como el área de influencia, se han venido ampliando cada vez más, superando los estándares que el modelo establece.

Tabla N° 21: Distribución de EPC en Honduras

Ciudad	EPC / UMEP	Año de creación
Tegucigalpa	• Flor del Campo / UMEP 3 (piloto)	2010
	• La Joya / UMEP 4	2011
	• La Alemán / UMEP 3	2012
	• Nueva Esperanza / UMEP 3	2013
	• La Rosa / UMEP 3	2013
	• Las Brisas / UMEP 3	2013
	• San José de la Peña / UMEP 3	2013
	• Las Palmas / UMEP 4	2013
San Pedro Sula	• Río Blanco (piloto) / UMEP 5	2010
Choluteca	• Estación Montecarlo	N/D

Diferencias entre las dos experiencias piloto

El modelo de Policía Comunitaria de Honduras fundamenta su enfoque de gestión en la cercanía y en el trabajo articulado con las comunidades, enmarcado en áreas específicas, posibles de atender y asignadas siempre al mismo grupo de agentes, quienes idealmente no deben ser rotados del territorio para facilitar la generación de confianza.

En Tegucigalpa el proceso de implementación ha sido gradual, comenzando en 2009-2010 con una estación piloto y al 2013 teniendo integradas 10 EPC. Esto también ocurre por el alineamiento a una nueva distribución geográfica basada en cuadrantes que hace que las EPC se vayan conformando como una especie de red de crecimiento.

En San Pedro Sula el proceso ha sido diferente. Desde el inicio se estableció una EPC (Río Blanco), a la que se le asignó la zona núcleo en el área de cobertura estándar, con 20 policías. El área de influencia era el Distrito 21, posteriormente, siempre en 2010, se le asignó una zona adicional (Los Castaños), sin una nueva estación, aunque sí con más policías. En la actualidad, la zona núcleo comprende 7 km² y el área de influencia que en teoría no debería superar los 5 km², se encuentra en el orden de los 30 km², con 25 policías comunitarios asignados. Sin duda ha tenido un impacto en el modelo de trabajo según su concepción original, debiendo disminuir la frecuencia de atención y visitas domiciliarias a la zona núcleo, así como los operativos policiales. Al observar las estadísticas de actividades operativas en esta EPC, se aprecia que para el año 2011 se realizaron 3,031 actividades operativas y para el 2012 el volumen cayó a

entre visitas comunitarias, operativos policiales, operativos informativos, saturaciones, retenes, y otras, salvo por los patrullajes que se vieron incrementados de 18,834 a 21,405, como se verá más adelante.

En el proceso de levantamiento de información para la sistematización, se tuvo conocimiento de que el sector empresarial brinda importantes apoyos en especie a la gestión de la Policía Comunitaria en San Pedro Sula, no así en Tegucigalpa. Dentro del sector de Río Blanco se encuentra una “faja de miseria o bordo” (asentamientos precarios), en la cual viven alrededor de 4 mil familias, con cuatro miembros en promedio por familia. Este espacio demanda una alta atención preventiva de parte de la Policía Comunitaria que según comentan, gestiona de manera permanente donaciones de víveres y artículos de higiene con empresas privadas, para ayudar a la comunidad de ese territorio a cubrir sus necesidades básicas, además de darles atención permanente, por considerarse la zona de mayor riesgo, sin electricidad, acueducto ni alcantarillado. La Jefa de la EPC menciona que en un análisis comparativo efectuado en dos períodos consecutivos de nueve meses (entre 2010 y 2012), lograron importantes disminuciones de incidencias delictivas en esa zona. De 36 robos a viviendas en el primer período, bajaron a 7 en el segundo y de 12 robos de vehículos, disminuyeron a 2.

La ciudad se ha dividido en cinco UMEP de acuerdo a la nueva distribución territorial metropolitana. Por otra parte, se ha implementado un nuevo formato de evaluación a las EPC y a las UMEP. Ahora todas las estaciones, sean de Policía Comunitaria o no, deben

reportar el volumen de trabajo y las actividades desarrolladas en articulación con las comunidades, razón por la cual, las demás UMEP le demandan a la Jefa de la EPC acompañamiento, orientación y asesoría para el desarrollo de este tipo de actividades a las que ellos no estaban acostumbrados, por no formar parte de su modelo normal de trabajo y en adición, por no haber sido capacitados aún en la Filosofía de Policía Comunitaria.

Las cinco UMEP tienen condiciones de funcionamiento muy diversas y los temas de seguridad inciden en estas condiciones; San Pedro Sula es la ciudad del país con mayores índices de delitos, sin embargo sólo hay una estación de Policía Comunitaria. Además, la gestión preventiva es compleja por la presencia de maras.

En conclusión, mientras en Tegucigalpa el desarrollo se ha dado hacia la implementación gradual de nuevas EPC, en San Pedro Sula se ha mantenido en una sola zona, no obstante, brindando coberturas y acompañamientos a otras zonas.

B. Creación de confianza con la comunidad

El punto de partida, el reto, era construir confianza, comenzando por el mismo policía y con especial énfasis en los mandos altos y medios. La visión que éste tenía del territorio de trabajo era diferente, más basada en mando y autoridad que en el conocimiento de entornos a partir de la cercanía; era como descubrir que había otra visión del territorio de trabajo muy diferente a la que la Policía Preventiva estaba habituada. “Era (y aún persiste) más fácil convencer a la comunidad para que tuviese confianza en la Policía Comunitaria, que convencer a la policía misma”, menciona un jefe de EPC; y agrega que el empoderamiento “va de abajo hacia arriba” en la escala jerárquica policial y que hay oficiales superiores que tomaron el curso hace mucho tiempo, pero nunca han participado del modelo, “la Policía Comunitaria debe evolucionar junto con la comunidad”. Más aún, el Manual de Policía Comunitaria lo indica: “No se ignora el hecho que existe resistencia al cambio de filosofía en algunos miembros de nuestra policía [...]. Será superado en la medida en que se siga capacitando a todos los niveles jerárquicos de la Policía Nacional” (Policía Nacional, 2011, p.12).

Ha sido también un esfuerzo de sensibilización hacia la opinión pública. “Hay confusión por falta de información, hay personas que creen que el Policía Comunitario es un policía que va con una gorrita, una libreta y el tolete, sin ninguna capacidad para atender las problemáticas de las comunidades”. No son temas aislados, los procesos de capacitación aseguran el desarrollo de capacidades policiales de control, así como en el desarrollo de capacidades para el trabajo preventivo comunitario.

La confianza se va ganando poco a poco y entre otros aspectos, a partir de la atención a denuncias por pequeñas que sean. Una lección aprendida en el proceso, según reflejan los policías, es que cuando se incursiona en el modelo y se comienzan los acercamientos, se elevan los indicadores de denuncia, entonces, los resultados arrojan más casos (de lo habitual) de violencia doméstica, de violaciones, de asaltos; pero en realidad no es que haya más casos, es que en virtud de propiciar confianza, las comunidades comienzan a denunciar, lo que antes no hacían. En consecuencia, indican los agentes, “modelos como este se deben ver como una construcción gradual y de mediano a largo plazo”.

La visita domiciliaria es un factor estratégico para la generación de confianza. Es así como un Jefe de Estación distribuye entre los agentes el territorio de cobertura de la estación, y ellos a su vez, asumen la responsabilidad sobre su área asignada. Cada visita es documentada; este es uno de los indicadores de gestión que es monitoreado y probablemente, uno de los más importantes. El volumen de visitas no sólo da cuenta de la proactividad del policía, también lo hace de la apertura del ciudadano, que en un ambiente de desconfianza no abre sus puertas y no brinda información. Además, el incremento de denuncias también es observado como un indicador de creación de confianza: un ciudadano que no confía en su policía no está dispuesto a denunciar.

En el segundo semestre de 2009 en las estaciones piloto, Flor del Campo y Río Blanco, se realizaron 190 y 200 visitas cada una; para el año 2012 las visitas domiciliarias alcanzaron cifras de 1,215 y 918 respectivamente. Las visitas domiciliarias permiten, además de la generación de confianza, obtener información estratégica para el conocimiento del territorio y así

idear planes específicos de intervención y operativos policiales. Al respecto, la EPC Flor del Campo en sus inicios en 2009, desarrolló 12 operativos policiales y para el año 2012 reportó 330. En el caso de Río Blanco, en sus inicios realizó 100 operativos policiales, no obstante no se obtuvieron estadísticas de los años 2011 y 2012. Un aspecto interesante es que la EPC La Joya, que inició operaciones durante el año 2011, en el 2012 ya tenía los más altos indicadores en el desarrollo de actividades operativas (1,653 entre operativos policiales, operativos informativos, saturaciones, retenes, licencias decomisadas, entrega de citaciones.). Aspectos como este hicieron a esta EPC merecedora del premio a la mejor estación durante el año 2012.

Siguiendo en el tema de la creación de confianza para la articulación en la prevención, los representantes de las comunidades comentan que disponen de los números de los celulares de los agentes que les visitan y les pueden llamar en cualquier momento y ser atendidos. Una habitante de la colonia Las Palmas cuenta que tuvo una emergencia en la que un hijo suyo estuvo a punto de morir, necesitaba trasladarlo a un hospital y no logró respuesta de ambulancias ni de los bomberos, entonces, “busqué el teléfono del jefe de estación y le conté de la situación y en pocos minutos estaban en mi casa, porque sabían muy bien donde vivía y de las condiciones de mi hijo, así que ellos lo desplazaron muy rápidamente y le salvaron la vida”. Testimonios de esta naturaleza son los que dan cuenta del grado de vinculación que se ha logrado desarrollar y lo que a futuro, en materia de compromiso, representa la más alta posibilidad de sostenibilidad.

Un aspecto que contribuyó en buena medida a ir modificando actitudes de la policía y la desconfianza de las comunidades, fue el cambio de imagen de la estación. Remodelar estaciones que proyectaban suciedad y desorden, que no invitaban al ciudadano a acercarse era uno de los puntos de partida. Se crearon estándares de instalaciones y dotación, incluyendo los colores con los que las estaciones serían pintadas para asegurar un conjunto amigable, cercano. Más aún, en algunos casos, como en el de la Estación Río Blanco (San Pedro Sula), la comunidad participó

activamente del proceso de reconstrucción y más recientemente la Comunidad Buenos Aires financió la ampliación de la estación.

También ha habido esfuerzos conjuntos para mejorar la imagen de las calles para crear un vecindario agradable y ordenado, como ha sido el caso de Flor del Campo (Tegucigalpa) y de Río Blanco, en donde los policías poco a poco comenzaron a restaurar un parque abandonado, limpiando y removiendo maleza; gradualmente se fue incorporando la comunidad al proceso y en la actualidad, es un trabajo asumido integralmente por ella, con la satisfacción que genera disponer de espacios públicos para el esparcimiento.

Las comunidades dan cuenta de la construcción gradual de confianza indicando que “en el proceso todo suma”, sin embargo, no basta con tener una estación bonita, aunque es importante. Se trata de ser “amigables y cercanos y apoyar en lo que se necesita”; eso saca a los policías de la estación y los ubica en el cotidiano vivir de las comunidades, en comprender sus necesidades y trabajar de la mano con ellos en pro de su bienestar.

Flor del Campo ha sido una colonia conflictiva, con problemas de maras, asaltos y robos. Los policías trabajan de forma articulada con la comunidad, integrada por cuatro sectores o zonas, pero con un solo Patronato, una Junta de Agua. Sin embargo, cada callejón se articula con un líder y se reúnen mensualmente con los líderes comunitarios, a pesar de que en algunos casos hay amenazas de mareros. Este aspecto es reconocido por los agentes y los vecinos; el temor es una condición que está presente y no ha sido posible excluir del territorio a los mareros que según indican, residen en zonas aledañas e incursionan por diversos puntos abiertos del área. Los policías visitan regularmente a escuelas e institutos para brindar charlas a los niños y adolescentes en prevención de maras y de drogas, sin embargo, si paralelamente hay presencia y dominio de maras, las gestiones preventivas podrían tornarse insuficientes en el mediano plazo. Esta es una de las colonias donde en puntos específicos se ha ubicado la PMOP.

En un taller celebrado con policías comunitarios de varias EPC de Tegucigalpa, como parte de la sistematización, estos evaluaron la evolución del proceso y

sus aprendizajes; conocen a sus comunidades y hacen el análisis estableciendo contrastes entre el punto de partida y el nivel de avance alcanzado.

C. Articulación con otros actores

Los Patronatos Comunales son los principales aliados de la Policía Comunitaria. Son organizaciones comunitarias que se constituyen formalmente y sus objetivos se enfocan al bienestar y la seguridad de los territorios donde residen; tienen buenas relaciones con sus vecinos, los representan, al grado de que en muchos casos la denuncia se canaliza a través de los Patronatos. En adición, tienen alta capacidad de incidencia en sus territorios y acceso a recursos. Cada ámbito local es particular, así que el nivel de cercanía, articulación y frecuencia en reuniones y acciones, depende en gran medida del nivel de organización de los Patronatos. Ellos son gestores de recursos, organizan actividades en sus comunidades según sus propias prioridades, como campañas de vacunación, de limpieza, eventos varios como la celebración del día del niño entre otras.

Al consultarles sobre su trabajo con la Policía Comunitaria, los Patronatos manifiestan estar convencidos de su importancia, e incluso son gestores de recursos para el bienestar de los policías mismos. Dadas las limitaciones presupuestarias existentes, ayudan al cuidado y mantenimiento de las estaciones. Considerando que no existe un monto asignado para el mantenimiento de los vehículos y las motocicletas para el patrullaje, los Patronatos contribuyen con el trabajo (mecánicos automotrices de las comunidades) y también con fondos, para cubrir algunos costos de funcionamiento de la estación e incluso, para la instalación y operación de estaciones de Policía Comunitaria, como el caso de la EPC Los Llanos y más recientemente Las Palmas, en las que las comunidades pagan la renta de las instalaciones.

En el caso particular de la experiencia de la EPC Río Blanco (San Pedro Sula), representantes de los Patronatos destacaron la importancia de que la sociedad civil contribuya económicamente al fortalecimiento de las EPC y fueron críticos con la decisión del Ejecutivo y del Congreso de retirar el cobro y redistribución a nivel local de la “Tasa de Seguridad”, para cobrarla al nivel central y asignarla al financiamiento

de otras instancias nacionales, además de la Policía Nacional.

También las iglesias juegan un rol clave en el marco de la prevención. En el caso de la EPC La Esperanza, que en general es un ambiente tranquilo, con pocos lugares de venta de licor, las iglesias tienen alto nivel de incidencia en la comunidad y en sus hábitos de vida, haciendo equipo con la Policía Comunitaria para propiciar charlas y acercamientos.

Otro actor clave en el proceso de construcción de confianza y de alianzas para el beneficio de las comunidades son las escuelas. Como lo indica una maestra de la comunidad de Río Blanco, “hacemos equipo, trabajan con nosotros de manera preventiva brindando a los alumnos charlas de educación y prevención. Los temas son acordados previamente, como drogas, “bulling”, barras bravas de fútbol; también a los padres les ofrecen charlas de alerta y prevención sobre el comportamiento de los hijos y en materia de violencia doméstica”. Una charla desarrollada en abril de 2013 sobre éste tema, contó con la asistencia de más de 500 personas entre padres y madres y está previsto realizar otras. La maestra también destaca el patrullaje constante en los alrededores de la escuela, como un factor de beneficio.

No es posible obviar que la gestión del policía comunitario en su entorno local es solitaria en cuando a articulación con otras áreas de su institución y con otras instancias del Ejecutivo, e incluso, del gobierno local. Al respecto, los policías indican que su rol de seguridad preventiva, se desempeñan mejor en entornos que no estén contaminados por el crimen organizado y las maras, en los que los vecinos temen por sus vidas si interactúan con la Policía Comunitaria, “en áreas infectadas de maras no es la estrategia más efectiva, se necesita acompañamiento de otro tipo de fuerzas policiales con los que se debe articular”.

En materia de articulación, sin duda hay un compromiso sostenido desde diversos actores en torno al modelo de Policía Comunitaria. Recientemente USAID y JICA firmaron un memorándum de entendimiento basado en el Proyecto “Asistencia para las Actividades de Policía (KOBAN)”. En este acuerdo USAID, por medio de su Programa iHonduras Con-

vive!, implementado por la Oficina de Iniciativas Transitorias (OIT) se comprometió a colaborar en la implementación de un modelo que consiste en crear comunidades más seguras con policías más involucrados con la comunidad, haciendo hincapié en los derechos humanos de los ciudadanos.

USAID asumirá los costos de la capacitación (teórico-práctica), certificará e identificará a los policías que serán capacitados y brindará todos los materiales necesarios. JICA por su parte sugerirá las adaptaciones al plan de capacitaciones a utilizarse, y facilitará las visitas de campo para generar intercambios con los policías de las estaciones comunitarias apoyadas por JICA, tanto en San Pedro Sula como en Tegucigalpa. Como resultado, los policías capacitados realizarán sus planes de acción en sus zonas de influencia (Nueva República, Alternativa para el cambio, 9 de diciembre de 2013).

D. Análisis financiero

A nivel financiero no es posible generar información cuantitativa. El presupuesto para el funcionamiento de las EPC, en razón a las limitantes presupuestarias de la entidad, cubre los costos del personal (sueldos) y los gastos de combustible, quedando pendiente un sinnúmero de necesidades para la actuación eficaz de la Policía Comunitaria en su territorio.

Las comunidades juegan un rol determinante de apoyo al presupuesto de operación de las EPC, contribuyendo por ejemplo, en el mantenimiento y reparación de motocicletas utilizadas para el patrullaje, apoyo logístico en los eventos organizados (alimentos, transporte) y proporcionando en algunos casos acompañamiento y mejoras a la infraestructura de la EPC.

Además, existen dos casos de EPC que se han instalado y puesto en funcionamiento a solicitud de las comunidades y para asegurarse de disponer de una estación cercana a su entorno de vida, éstas financian los costos de renta de las instalaciones; tal es el caso de las estaciones de Los Llanos (Distrito Alemán) y Las Palmas (Distrito La Joya) en Tegucigalpa.

En San Pedro Sula, desde el gobierno local se cobraba un tributo denominado Tasa de Seguridad, administrado de forma intersectorial (sector privado,

academia, gobierno local) y del cual buena parte iba destinado a apoyar el funcionamiento de las estaciones policiales de la ciudad. No obstante, el Congreso de Honduras lanzó una ley en la que el tributo se cobraría a nivel nacional, y desde entonces el flujo de fondos hacia la Policía Comunitaria se ha visto disminuido y en la percepción de la comunidad, se está priorizando el financiamiento a las Fuerzas Armadas que se han involucrado en las labores de vigilancia. De acuerdo a su Ley de creación, la PMOP será financiada con recursos provenientes de la Tasa de Seguridad y de bienes incautados, y partir de 2014 se asignarán fondos para su funcionamiento en el Presupuesto General de la República.

Las comunidades estudiadas plantean la importancia de asegurar un mayor presupuesto para la EPC, tanto en el tema del bienestar del policía (sueldos y otros beneficios) como factor clave para su motivación, como para una buena dotación de la EPC, con más agentes y más vehículos para patrullaje.

E. Monitoreo y evaluación

Sistema de monitoreo y evaluación

El modelo de Policía Comunitaria en Honduras incorpora procesos de monitoreo y seguimiento. El monitoreo se desarrolla sobre la gestión realizada a partir de planificaciones semanales y de dinámicas reales del área de intervención, así como de estadísticas de incidencia de actos delictivos y faltas. En cada EPC se maneja una bitácora donde se registran las actividades diarias. Semanal y mensualmente las EPC elaboran un reporte de las actividades desarrolladas y de las faltas y delitos cometidos, y se remiten a la UMEP a la que pertenecen; ésta consolida la información y la envía al Departamento de Policía Comunitaria para su análisis. La información reportada es la siguiente:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Visitas domiciliars• Reuniones con las comunidades• Capacitaciones en centros escolares• Eventos realizados• Operativos policiales• Operativos informativos | <ul style="list-style-type: none">• Saturaciones• Retenes• Patrullajes (a pie, vehículo, motocicletas)• Licencias decomisadas• Entrega de citaciones |
|--|--|

El sistema de monitoreo además contempla el desa-

rollo de reuniones semanales a nivel de las UMEP, para discutir sobre los resultados, analizar situaciones especiales y acordar acciones concretas sobre la base de los resultados. Así mismo, todos los jefes UMEP del país se reúnen mensualmente en las oficinas centrales de la policía, para rendir cuentas, discutir y tomar decisiones a partir de los resultados observados. Esta es una práctica no sólo para la Policía Comunitaria, sino para la Policía Nacional destacada en las UMEP.

El sistema no considera acciones de supervisión en territorio; no está definida una función ni una unidad dentro de la UMEP que supervise el cumplimiento de los planes de la estaciones.

Desde finales de 2012 se han incorporado cambios en el sistema de monitoreo, a partir de la asesoría de la Policía de Colombia, que plantea un redireccionamiento estratégico e incorpora más información de la que se venía manejando previamente. Uno de los cambios establecidos es que todas las estaciones, no sólo las EPC, deben rendir reportes de su gestión, incluyendo las actividades desarrolladas con las comunidades. Esto representa un nuevo reto para los oficiales que dirigen estaciones policiales y que no estaban vinculados al programa de Policía Comunitaria.

Resultados del monitoreo

Como se definió previamente en el análisis técnico, el proceso de implementación del modelo de Policía Comunitaria considera el establecimiento de la línea de base. Se trata de la caracterización de la zona de trabajo. Posteriormente, el trabajo de campo considera el patrullaje y la visita domiciliar, así como situaciones extraordinarias que surjan en el territorio de intervención; a partir de las condiciones encontradas en el proceso, se planifican acciones que son reportadas semanal y mensualmente.

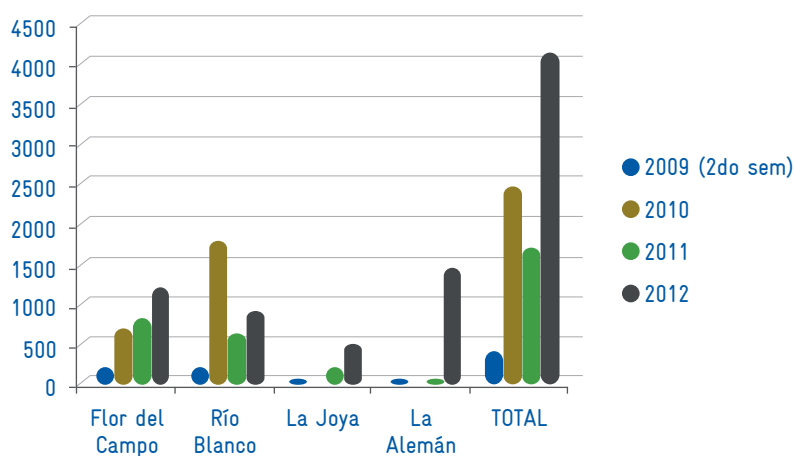
El plan de monitoreo se construye sobre las actividades comunitarias y operaciones policiales realizadas en la EPC y sobre los delitos y faltas cometidos.

Visitas domiciliarias

Un indicador clave del proceso que contribuye a obtener resultados en la construcción de confianza y articulación con las comunidades, son las visitas domiciliarias, que desde sus inicios, han tendido al crecimiento y son monitoreadas semanalmente por los jefes UMEP y mensualmente por la institución a nivel central. En cada UMEP se desarrollan reuniones semanales para el seguimiento a estos indicadores y para tomar decisiones sobre la base de los resultados.

En el siguiente gráfico se presentan las estadísticas entre los años 2009 y 2012; salvo por la EPC de Río Blanco, donde las visitas disminuyeron, la tendencia ha sido hacia el incremento de visitas.

Gráfico N° 15: Estadísticas de visitas domiciliarias

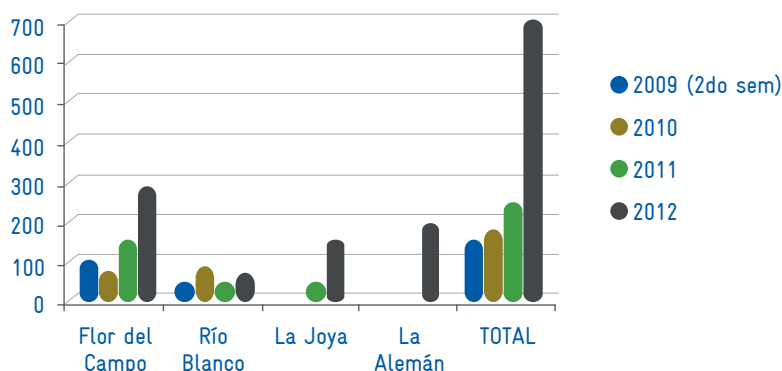


Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

Actividades comunitarias

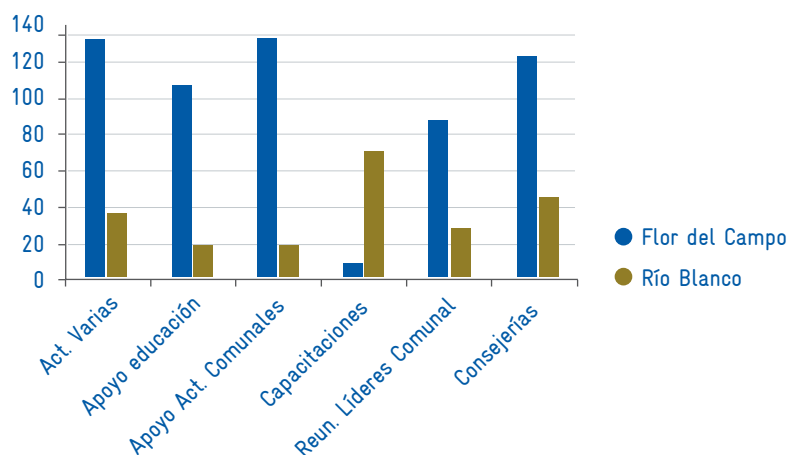
Al igual que el indicador previo, para medir el avance en la construcción de confianza, se monitorean las actividades que se desarrollan con la comunidad: apoyo a eventos educativos, capacitaciones, reuniones con líderes comunitarios, consejerías y actividades varias como reforestación, alfabetización, donación de agua, encuentros deportivos, esparcimiento (exhibición de películas), limpieza, celebraciones, primeros auxilios y donación de víveres. El crecimiento observado en Flor del Campo, en alguna medida obedece al cambio de Jefe de EPC, que fue asignado desde finales de 2011 (los vecinos de la comunidad resaltaron el cambio de actitud). Por su parte en Río Blanco en los dos últimos años el volumen de actividades comunitarias presenta una tendencia a la baja; sólo en las actividades de capacitación a las comunidades, Río Blanco ofrece valores superiores a la estación Flor del Campo.

Gráfico N° 16: Estadísticas de actividades comunitarias



Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

Gráfico N° 17: Estadísticas de actividades desarrolladas (2009-2012)



Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

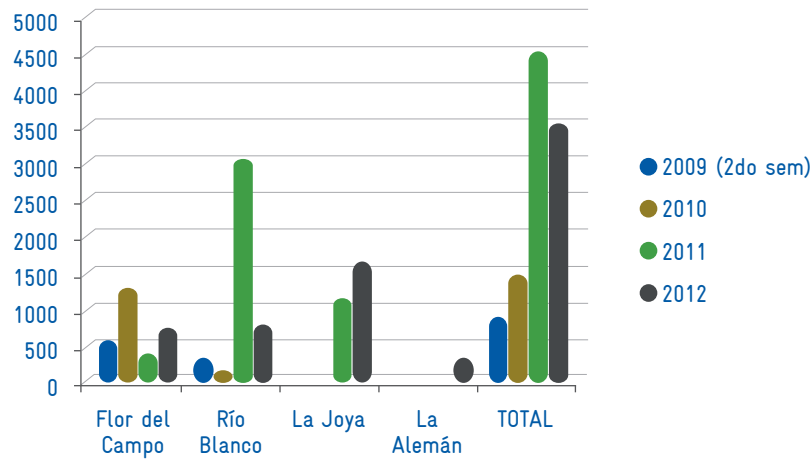
Para los propósitos del análisis, sólo se presentan los totales de las actividades realizadas en las dos estaciones piloto que iniciaron el proceso a mediados del año 2009.

Actividades operativas

Las actividades operativas se vinculan con la función policial de control; si bien las visitas domiciliarias caen dentro de esta categoría, se excluyen del análisis puesto que ya fueron presentadas previamente; también se descartan

los patrullajes, que aunque son parte de esta categoría, por su volumen serán presentados en un gráfico independiente. Las actividades operativas consideradas para la presentación de la gráfica son: operativos policiales, operativos informativos, saturaciones, retenes, licencias decomisadas, entrega de citaciones. Las estadísticas existen, no obstante no se cuenta con un documento que realice un análisis específico de las causas de los cambios en las tendencias, o no se tuvo acceso a él.

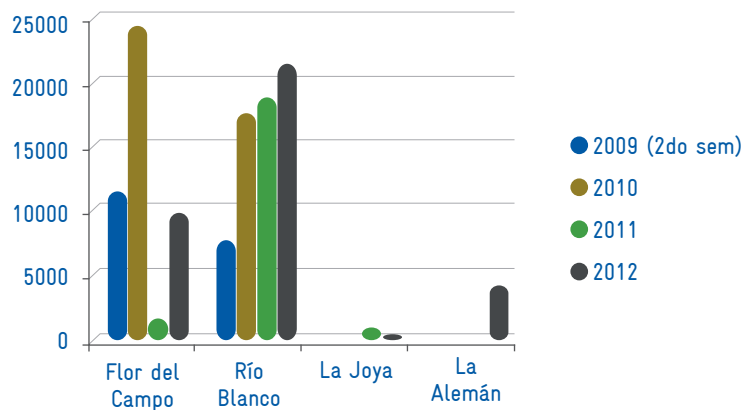
Gráfico N° 18: Actividades operativas



Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

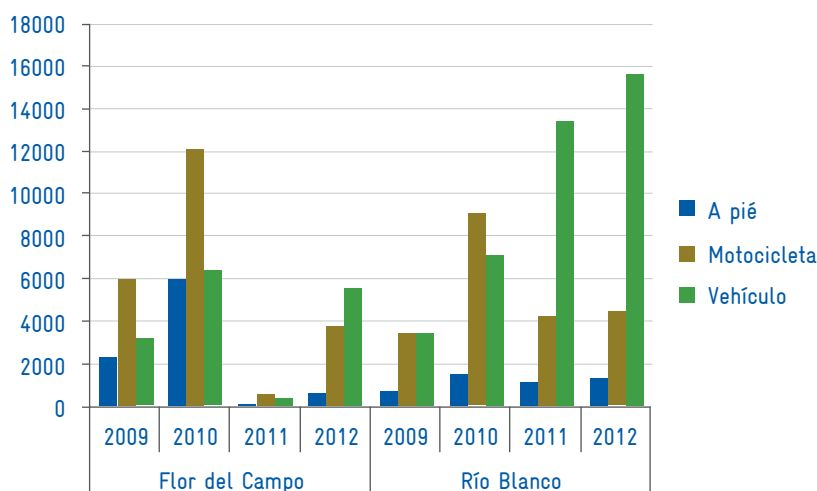
Por su volumen, se presentan los resultados de manera independiente de las actividades operativas relacionadas con los patrullajes. Como se puede observar, en el caso de Río Blanco, esta es la actividad de mayor peso y se prioriza sobre las demás.

Gráfico N° 19: Actividades operativas - Patrullajes



Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

Gráfico N° 20: Patrullajes por tipo



Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

Las tendencias muestran que el patrullaje a pie es el menos utilizado en ambas estaciones. En el caso de Río Blanco, el patrullaje es principalmente a través de vehículo. En Flor del Campo hay una tendencia a la baja en el volumen de patrullajes, especialmente en el año 2011 con repunte en 2012, favoreciendo el patrullaje en motocicleta y en vehículo. Como se ha mencionado previamente, esta estación tuvo un cambio de jefe a finales de 2011 que conlleva a inferir que se ha generado un cambio positivo en los indicadores.

Incidencias delictivas

Es un indicador que se monitorea mensualmente; para los propósitos de la sistematización, las tendencias y comportamientos de estas variables se presentan en la siguiente sección, pues dan cuenta de la evolución de los niveles delictivos, a partir de las intervenciones.

En esencia, el monitoreo de la gestión de la Policía Comunitaria es un proceso estructurado y formal dentro de la institución policial. Recientemente se han incorporado cambios en los instrumentos de monitoreo, que entre otros aspectos ha implicado la rendición de cuentas sobre el trabajo comunitario, no sólo a las EPC, sino a todas las estaciones policiales, generando nuevos retos para los jefes que deben asegurar y fortalecer el trabajo articulado con las comunidades.

6.4. Análisis y reflexión

A. Cambios observados

En esencia, los objetivos trazados con la introducción del modelo de Policía Comunitaria, así como la hipótesis de impacto, presentados anteriormente, se enfocan en fortalecer la relación policía-comunidad y en reducir los niveles de criminalidad.

Visión cualitativa

En términos generales, en las zonas de trabajo de la Policía Comunitaria ha mejorado la imagen del policía; las comunidades lo expresan de manera espontánea y manifiestan un alto grado de compromiso hacia los policías que trabajan en su entorno⁵³. Pero establecen una diferencia puntual: no es un compromiso ni una confianza de manera generalizada, es específicamente hacia la Policía Comunitaria; tan es así, que se han instalado dos EPC bajo el auspicio de las comunidades (Los Llanos, Las Palmas).

Otro aspecto relevante que da cuenta del grado de vinculación alcanzado es el apoyo que las comunidades ofrecen a las EPC, como materiales y mano de obra para la remodelación de las estaciones y la reparación de las motocicletas utilizadas para los patrullajes. Representantes de los patronatos indican que lo hacen porque saben las dificultades presupuestarias que la Policía Comunitaria enfrenta y porque con

53 Información obtenida en los grupos focales realizados con las comunidades durante el proceso de sistematización

esa contribución se beneficia a las comunidades en cuanto al servicio que debe ofrecer la policía en su territorio.

Pero además se aprecia la “relación de afecto construida”. Las comunidades conocen a los agentes por sus nombres de pila, conocen sus números telefónicos, saben que les pueden llamar en cualquier momento y “abogan” por ellos. En los talleres desarrollados con representantes comunitarios se abordó, por iniciativa suya, el tema de la seguridad y bienestar del policía.

Por su parte, los agentes de Policía Comunitaria indican que los niveles delictivos han disminuido y esto se sustenta en cifras. En términos generales, los indicadores de violencia y actos delictivos han disminuido; sin embargo, reconocen que en la problemática de violencia doméstica, sigue habiendo una tarea pendiente; fue priorizada en los talleres para la sistematización, tanto con representantes de la policía como con las comunidades. Ha habido disminuciones, pero aun así, sigue siendo la incidencia que mayor frecuencia reporta. Otros problemas expresados por las comunidades fueron: los robos a viviendas y personas, el alcoholismo y la extorsión.

Todas estas respuestas espontáneas dan cuenta del avance en la construcción de confianza, que no es generalizada, como ya se ha mencionado; aún falta terreno por recorrer en el involucramiento de las comunidades, pero para las que ya lo están, la valoración es claramente expresada. Además, sin conocimiento de cifras oficiales, los representantes de las comunidades comentan sus preocupaciones sobre las incidencias de delitos que ocurren en sus entornos, conocen las realidades, los puntos de riesgo y tienen además la capacidad de orientar a los policías comunitarios sobre esas circunstancias, para así juntos, identificar acciones a impulsar. Desde su punto de vista, lo que hace posible una buena gestión es el trabajo articulado.

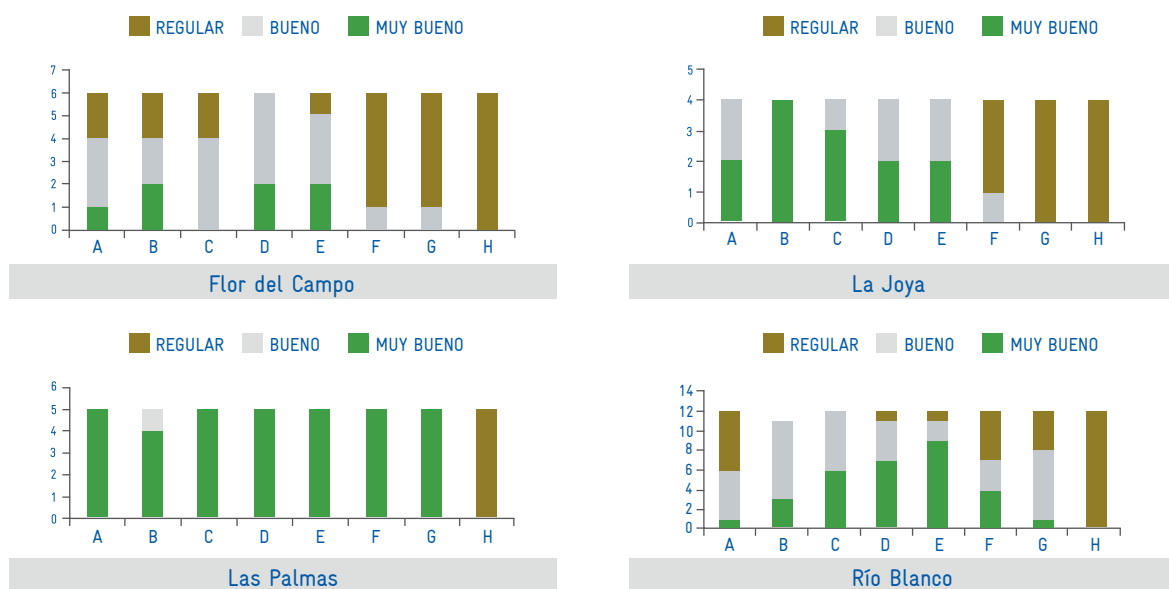
Evaluación desde las comunidades

Los vecinos también son autocríticos. En los diálogos con representantes de las comunidades, las evaluaciones más críticas que realizan son precisamente sobre ellos mismos. El trabajo articulado y colaborativo no es generalizado, a pesar de que se benefician de los resultados. Los representantes del Patronato de La Joya (Tegucigalpa) lo atribuyen en buena medida al hecho de que una porción de habitantes no es del lugar y vive en casas rentadas, con lo cual su nivel de pertenencia es bajo y ante cualquier situación de riesgo, “en lugar de afrontarla y cooperar para su resolución, simplemente la ignoran o se mudan de lugar”.

El proceso de sistematización permitió el contacto con las comunidades para conocer sus percepciones en torno a la gestión realizada a partir de ocho criterios establecidos por la sistematizadora. La comunidad más crítica en sus valoraciones es Flor del Campo y la que ofrece una evaluación más positiva es Las Palmas, en alguna medida se debe a que es la estación que inició operaciones más recientemente y por gestiones e iniciativa de la misma comunidad (la comunidad paga la renta de la EPC). Los criterios mejor valorados por los participantes, son las actividades que desarrollan los policías, así como la atención y resolución de problemas; y en contraste, los mayores retos se ubican en el apoyo y compromiso brindados por la comunidad y también, por la municipalidad. Las comunidades más críticas son Flor del Campo y Río Blanco, donde lleva más tiempo operando la Policía Comunitaria. Flor del Campo, a diferencia de las demás, es la comunidad que enfrenta mayores problemas de delincuencia y de presencia de maras.

Criterios de Evaluación:	
A. Las instalaciones de la Policía Comunitaria	E. Atención y resolución de problemas
B. La atención del agente	F. Apoyo de la comunidad a la Policía Comunitaria (logística)
C. Experiencia y conocimiento de los agentes	G. Compromiso de las comunidades para la prevención
D. Actividades que desarrollan	H. Apoyo de la municipalidad para la prevención

Gráfico N° 21: Evaluación del trabajo de la EPC y las comunidades



Siendo este un proceso de construcción gradual, desde las comunidades identifican algunas brechas por superar.

Tabla N° 22: Brechas a superar identificadas por las comunidades de las experiencias sistematizadas en Honduras

Flor del Campo	La Joya
<ul style="list-style-type: none"> Recuperación de confianza de la comunidad Fortalecer metodología de patrullaje para que los delincuentes no se escabullan (puntos ciegos) Más agentes y más apoyo (son muy pocos) Más patrullas Fortalecer su espíritu y motivación Desmantelar organización de grupos vandálicos (cuarterías) Mejorar el salario a los agentes y brindarles seguro de vida 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor interacción entre la policía y la comunidad Generar mayor confianza en la comunidad Más personal para que la Policía Comunitaria pueda realizar con efectividad su patrullaje Más trabajo con jóvenes La comunidad: Denunciar, no callar Apoyo logístico para que la Policía Comunitaria haga mejor su trabajo
Las Palmas	Río Blanco
<ul style="list-style-type: none"> Trabajar proyectos recreativos (parques, canchas, educación) Incentivar a los jóvenes y a los padres en su corresponsabilidad sobre ellos Trabajo con jóvenes La comunidad: Acercarse más a la policía 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica Falta supervisión para asegurar el desempeño de su rol Mejores condiciones para los policías (salarios dignos, vivienda digna) Más acercamiento a la comunidad Falta dotación de municiones y transporte Mucha rotación de agentes Apoyo a la comunidad de parte de otras instituciones

Visión cuantitativa

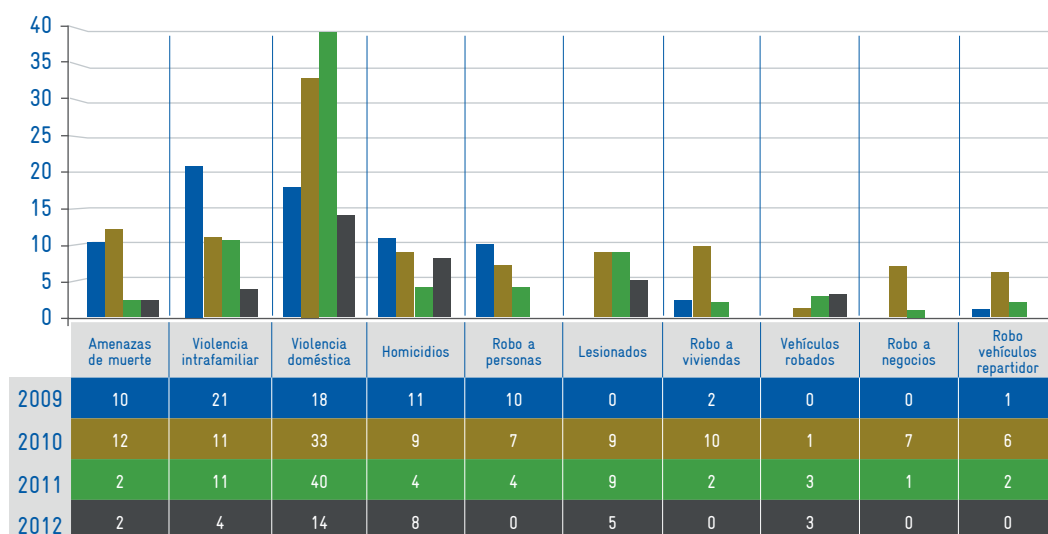
Al respecto, el análisis se realiza sobre el comportamiento de delitos y faltas. Se han definido 18 tipos de inci-

dencias delictivas que son monitoreados y en algunos casos son compartidos con las comunidades, sin ser una práctica generalizada.

Este grupo representa indicadores importantes para la Policía Comunitaria y para las comunidades, y sobre ellos se establecen acciones concretas. Aun cuando se monitorean 18 indicadores de incidencias, para facilidad de la esquematización y visibilidad en las gráficas, se omiten las incidencias que tienen bajo nivel de frecuencia; también se omiten las de más alta incidencia (escándalos en la vía pública). Los resultados arrojados para las dos experiencias, en términos generales presentan una tendencia a la baja, con algunos repuntes en el año 2011.

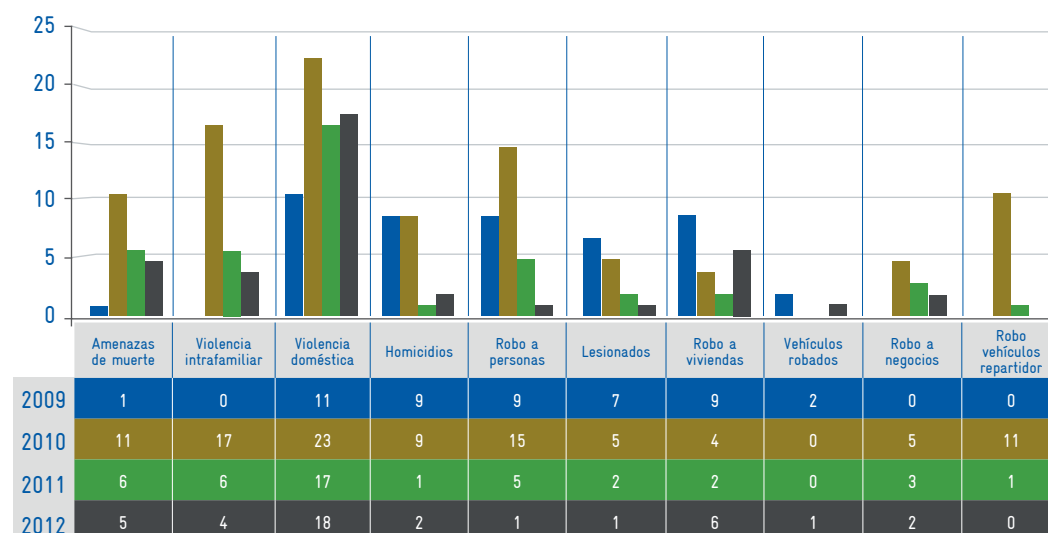
En términos generales las mayores incidencias son la violencia doméstica y la violencia intrafamiliar⁵⁴. En Río Blanco se observa un mayor nivel de incidencias en lo relativo a robos en sus diferentes modalidades.

Gráfico N° 22: Estadísticas de incidencias delictivas en Flor del Campo



Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

Gráfico N° 23: Estadísticas de incidencias delictivas en Río Blanco



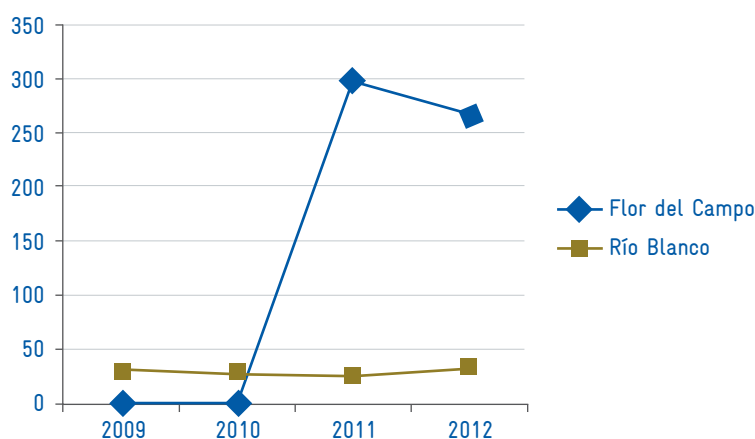
Fuente: Menjívar, J.A. (2013).

54. No se realiza monitoreo de incidencias basadas en extorsiones ni en presencia de maras porque está bajo la responsabilidad de otras instancias institucionales

Por su volumen, las estadísticas de escándalos públicos se presentan de manera separada, según el siguiente gráfico. Este gráfico llama la atención por el repunte tan abrupto entre un año y otro en Flor del Campo. Siendo indicadores que se monitorean mensualmente, quedan por hacerse las preguntas: ¿Por qué no se logró controlar oportunamente? ¿Qué se hizo o se dejó de hacer?

No se tuvo acceso a las cifras de 2013 para determinar si la situación se encuentra bajo control, pero sin duda estos fenómenos abruptos guardan una información clave que supone un aprendizaje. Durante el proceso de levantamiento de información, en el marco de la presente sistematización, se tuvo conocimiento de que fue necesario designar a un nuevo jefe de EPC en la colonia Flor del Campo en 2012.

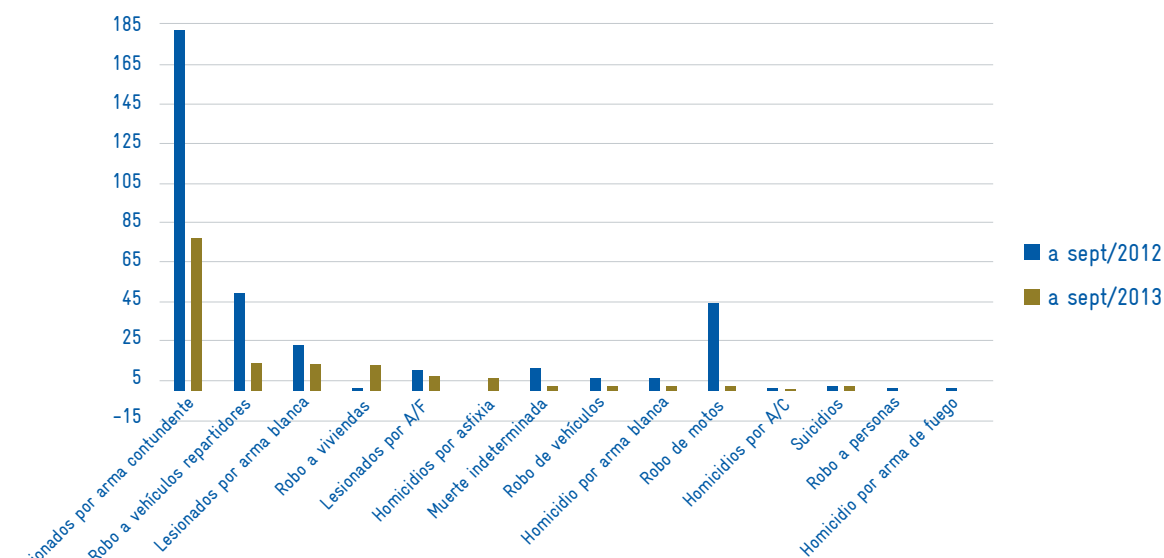
Gráfico N° 24: Estadísticas de escándalos en la vía pública



Fuente: Elaboración propia con base en Menjívar, J.A. (2013).

Previamente se ha indicado que la conformación de la UMEP 3 como Distrito Comunitario a partir del año 2013 (todas sus estaciones funcionan bajo el modelo de Policía Comunitaria), ha reportado importantes disminuciones en sus niveles de incidencias delictivas y las cifras lo sustentan efectivamente, por lo que a continuación se presentan estadísticas comparativas de incidencias al mes de septiembre, entre los años 2012 y 2013, en donde se aprecia importantes disminuciones en términos generales, en especial, las lesiones con armas contundentes y el robo a vehículos repartidores.

Gráfico N° 25: Estadísticas comparativas de incidencias en la UMEP-3



Fuente: Policía Nacional de Honduras.

B. Retos a superar

Los recursos humanos, técnicos y monetarios son el principal reto para la institución. Los Jefes de las UMEP de San Pedro Sula comparan indicadores. Por ejemplo, mencionan que en el país la relación policía-ciudadano es de 1.5 por cada 1,000 habitantes; mientras en Costa Rica es 3, en El Salvador 3.5, en Guatemala 1.7 y en Nicaragua 1.9 (Donadio, 2013, p.14). Lo cierto es que los territorios donde existen mayores factores adversos, son los que demandan mayor inversión y no debe ser un aspecto de distribución uniforme, sino focalizada en función de cada realidad y necesidad. La expectativa que tienen, es que la ciudad de San Pedro Sula reciba los recursos que necesita para enfrentar los graves problemas de delincuencia.

Como se ha mencionado previamente, cada estación tiene una zona núcleo de 2 km², y algunas un poco más, distribuida entre los agentes, de tal forma que cada agente “se apropia” de su área de cobertura, y la conoce a partir de sus recorridos y de la interacción con las comunidades. De este proceso se generan reportes y estadísticas que producen información para la toma de acciones y decisiones (operativos, vigilancia a puntos específicos y otras acciones concretas).

Luego está el área de influencia, cuya atención se da a través de patrullajes sin el concepto de visitas domiciliarias, ni la generación de estrategias ni de informes; es un apoyo puntual para contribuir a la vigilancia. Los agentes reconocen que en la medida en que un área de influencia asignada se les amplíe, conllevará a desatender en alguna medida la zona núcleo. Y también en la medida en que la zona núcleo se amplíe, el concepto de eficiencia comenzará a diluirse.

Otro tema a comentar es el aspecto de la orientación y la supervisión. Los jefes de EPC realizan planes específicos en función de las demandas y propuestas de las comunidades y de su propio análisis y observación. Trabajan con autonomía en la ejecución de los planes, lo cual es positivo a partir del nivel de empoderamiento y compromiso, pero también la falta de seguimiento al proceso, tanto planificado como aleatorio e in situ, representa un riesgo especialmente para los nuevos jefes de Estación, que deben desarrollar rápidamente habilidades creativas para impulsar

acciones y estrategias en sus territorios. En el proceso, el principal auditor son las comunidades mismas; y esto es positivo, porque tal y como se mencionaba previamente, el grado de organización de los patronatos, iglesias, escuelas y otro tipo de organizaciones vivas del territorio, guarda una estrecha relación con el desempeño de una EPC.

Los datos que se recolectan en cada estación ayudan a los policías a desarrollar algunas acciones concretas, sin embargo, deben constituirse también en información para la toma de acciones a partir de la articulación institucional e interinstitucional. El primer reto radica en la creación de un modelo ordenado y estandarizado de recolección y generación de información, luego de su sistematización y finalmente de su uso, comparación, acción y nueva medición. El segundo reto se enfoca a fortalecer la articulación interinstitucional, de hecho, el mismo Manual lo prevé con instancias como la alcaldía, Vigilancia Sanitaria, el Ministerio Público y la Secretaría de Educación, entre otros (Policía Nacional, 2011, p.74). El aliado estratégico de la Policía Comunitaria son las comunidades, lo cual es clave en el cumplimiento de objetivos, de generación de confianza y trabajo conjunto. Queda pendiente el involucramiento de la empresa privada, otro actor clave que confluye en el territorio.

Continuando con el tema de la articulación, de momento no se desarrollan planes participativos de gestión del territorio, sino que existen acciones concretas en función de las condiciones encontradas en las visitas domiciliarias y de los requerimientos de las comunidades; son acciones de “respuesta a”. Los planes participativos de gestión involucran a diversas instancias del Estado, incluidas las comunidades; esto cambiaría la concepción de gestión cortoplacista por una de más largo plazo y daría réditos en la sostenibilidad. El Programa Municipios más Seguros concibe la figura de las Comisiones de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como un instrumento de gobernanza, en el que se prevé la integración de actores del Gobierno Central, el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio y además posibilita la construcción de un proceso con mayores probabilidades de sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, el bienestar y trabajo digno del policía es otro aspecto mencionado por los actores, especialmente los representantes de las comunidades. Los acercamientos y la construcción de confianza contribuyen a la creación de lazos de afecto y con ello, las comunidades proponen que la institución trabaje en fortalecer el nivel de vida del agente policial, mejore sus prestaciones y les brinde la dotación necesaria para que puedan operar de forma eficaz (uniformes, municiones, papelería, suministros, materiales de higiene, entre otras cosas).

C. Sostenibilidad y replicabilidad

En el marco de la ejecución del modelo de Policía Comunitaria, los factores críticos de éxito se basan, además de las mejoras e impactos alcanzados en torno a los objetivos trazados, en sus posibilidades de mantenerse y crecer a través del tiempo, o de poder transferir su aplicación hacia otras latitudes nacionales, e incluso más allá de las fronteras del país. Inversiones importantes de recursos deben reportar rentabilidad en términos de logros y de permanencia en el tiempo. A continuación se abordan estos factores críticos, para identificarlos de manera explícita y que en esencia son iguales para las dos experiencias sistematizadas.

Sostenibilidad

Aspectos positivos	Aspectos de riesgo
<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo articulado, la conformación de planes de trabajo y su seguimiento con las comunidades, en particular con los Patronatos y Juntas de Agua, crea un hábito que se convierte en un estilo de vida en los entornos locales. En la medida en que las comunidades y la Policía Comunitaria desarrollen lazos sólidos de cooperación se torna más difícil abandonar el proceso. • Comunidades que no han tenido funcionamiento directo de la Policía Comunitaria, han solicitado la asignación de recursos policiales a sus territorios y cofinancian el proceso, cubriendo los gastos de las instalaciones. Cuando las comunidades están dispuestas a aportar, el funcionamiento y las posibilidades de desarrollo se optimizan. • El Programa Municipios más Seguros, considera dentro de sus ejes centrales de trabajo el modelo de Policía Comunitaria y considera también el trabajo articulado con los gobiernos locales, hasta ahora inexistente. • El Ejecutivo ha tomado la decisión de extender el modelo de Policía Comunitaria a todas las áreas de trabajo de la Policía Nacional y a la fecha del presente estudio, está trabajando en un decreto para su formalización. • Los programas de formación son amplios y contemplan una etapa práctica, donde los policías pueden visitar EPC y conocer sobre la práctica. La institución se esmera por asegurar que todos los policías destacados en las EPC hayan recibido el programa de capacitación completo. • Los Jefes EPC mantienen contacto entre sí e intercambio de información para compartir recursos, especialmente materiales de presentaciones y capacitaciones que se imparten a diferentes actores en las comunidades; esto contribuye a generar economías de escala. 	<ul style="list-style-type: none"> • El modelo originalmente establece un área de cobertura de 2 km² (por EPC); en la medida en que este rango de trabajo se amplíe, las posibilidades de atención se disminuyen y conlleva riesgos en la calidad del proceso y en el cumplimiento de los objetivos del modelo. • Los altos índices delictivos y de violencia llevan a tomar acciones coercitivas que deben ser manejadas de forma especial. Grupos de la sociedad civil, principalmente de la empresa privada, ejercen presión para obtener resultados en el corto plazo, y cuestionan procesos como el de la Policía Comunitaria, por considerarlos muy blandos y que no se adaptan a las realidades locales. • Derivado del punto previo, la construcción de confianza policía-comunidad es un proceso que se desarrolla a mediano y largo plazo. Por haber iniciado muy recientemente, todavía se desconoce el impacto de la incorporación de la Policía Militar en los territorios de trabajo de la Policía Comunitaria. • La dotación de las estaciones ha sido realizada con el apoyo de la cooperación internacional. El proyecto está concluyendo, y será necesario prever las fuentes de recursos para estos rubros, sin que se desvirtúen los modelos y dotaciones preestablecidas. • Así mismo, las dificultades presupuestarias para la asignación de recursos para el trabajo de la Policía Comunitaria en su territorio y el funcionamiento de la estación, podrían poner en riesgo el mantenimiento del modelo en su concepción original por carecer de insumos de mantenimiento y utilería de oficina, materiales visuales y didácticos necesarios para el trabajo con las comunidades. • Uno de los elementos clave en el desempeño de la Policía Comunitaria es la dignificación del agente y su permanencia a largo plazo en el territorio para la construcción de relaciones. Además, se invierten importantes recursos en su formación como policía comunitario, por lo que los modelos de beneficios y compensaciones deben contribuir a garantizar su estabilidad y permanencia.

Replicabilidad

El modelo de Policía Comunitaria de Honduras es en sí mismo un modelo replicado, con adaptaciones a la cultura nacional y partiendo de una etapa piloto. Su transferencia es posible para cualquier espacio local del país y así está previsto según el Programa Municipios más Seguros. Probablemente el único elemento que inhibiría su replicabilidad en espacios y municipios específicos, son los ambientes de extrema violencia y criminalidad, que no están en la mayor parte del país.

El Manual de Policía Comunitaria es un instrumento técnico de orientación que incorpora formatos, instructivos y guías que facilitan la comprensión del modelo y su réplica; ofrece con alto nivel de detalle, los criterios e información a gestionar en el territorio, así como los indicadores y actividades clave.

A pesar de que el modelo no está implementado en todos los municipios, se ha incorporado un indicador para todas las estaciones policiales, incluso las que no operan bajo el modelo de Policía Comunitaria. Este indicador exige reportar todas las actividades que la policía realiza en articulación con las comunidades, por lo que va creando condiciones en los policías para buscar acercamientos de este tipo y va construyendo un proceso de adaptación gradual.

Existe una masa crítica de policías comunitarios capacitados y con experiencia en el proceso de implementación y algunos de ellos en diseño curricular y capacitación, por lo que tienen las competencias desarrolladas para brindar orientación y asesoría en procesos de transferencia.

Ya ha habido intercambios a nivel regional e internacional en los cuales la Policía Comunitaria ha expuesto su modelo. Estos intercambios facilitan procesos de aprendizaje entre países e incluso eventuales procesos de cooperación sur-sur.

Para que la experiencia pueda trasladarse a otros países deberá considerar contextos de idiosincrasia y realidades locales; en consecuencia, se estaría hablando de adaptar más que replicar y de implementación a través de proyectos piloto, tal y como funcionó la etapa inicial del proceso de implementación del modelo.

6.5. Lecciones aprendidas

Son aprendizajes que surgen a partir de experiencias vividas en el proceso de implementación del modelo de Policía Comunitaria. Las lecciones aprendidas se integran en un solo proceso de análisis para las dos experiencias, por su similitud.

Situaciones de éxito	Temas pendientes
<ul style="list-style-type: none">• Los Patronatos son organizaciones formales de las comunidades con interés social e incluso político en los territorios de trabajo de la Policía Comunitaria; se esmeran por el bienestar de su entorno de vida y han sido aliados estratégicos en el proceso. Cuando la Policía Comunitaria trabaja articuladamente con ellos, logra más fácilmente generar confianza e incluso, obtiene recursos para la gestión conjunta.• En la medida en que se ha articulado el trabajo y la confianza con las comunidades, se ha generado un cambio de actitud hacia la institución policial y se han disminuido los niveles de incidencia delictiva. Es un proceso en curso.	<ul style="list-style-type: none">• El trabajo de la Policía Comunitaria no ha sido articulado con los gobiernos locales, ni en estrategias, ni en la obtención de recursos, de tal forma que se desperdician las oportunidades de avanzar en la construcción de espacios seguros y de obtener economías de escala, máxime con las restricciones presupuestarias existentes.• Tampoco ha sido articulado con otras instancias de la Policía Nacional y del Gobierno Central. La Policía Comunitaria está en el territorio, lo conoce, pero no tiene la capacidad de "resolverlo todo", ni es "un especialista en todos los temas".

<ul style="list-style-type: none"> • El programa de capacitación a oficiales y policías ha sido determinante para el cambio de actitud y disposición de los policías frente a las comunidades y también para asumir un rol de incidencia y sensibilización al interior de la institución policial. • En la medida en que se incorporan nuevos mecanismos de monitoreo a la gestión de estaciones policiales (no sólo las de la Policía Comunitaria), se van desarrollando cambios en la actitud del policía. El nuevo modelo incorpora, entre otros aspectos, el reporte de actividades desarrolladas con las comunidades, con lo cual los policías buscan alternativas de trabajo conjunto. Se les mide a partir de los cambios que se espera que incorporen. 	<ul style="list-style-type: none"> • El modelo de gestión bajo la Filosofía de Policía Comunitaria es un proceso de mediano y largo plazo, con un ritmo gradual, muchas veces lento en sus inicios, considerando que tiene que trabajar para cambiar paradigmas. Al comienzo se genera un aparente incremento de incidencias delictivas, que generan temor en algunos niveles policiales sobre si se tomó una buena decisión. Pero la verdad es que en la medida en que se va ganando confianza con la comunidad, hay más denuncias, que hacen que se eleven las estadísticas. • Los protagonistas del proceso son las comunidades. Cuando se desarrollan eventos conjuntos, el protagonismo del policía debe estar en segundo plano; de otro modo podría haber un efecto adverso o verse como un acto propagandístico. Unas comunidades fueron amenazadas por participar en actos promovidos por la Policía Nacional. "Si todo el proceso sólo hubiera dado visibilidad a las comunidades y el policía figurara en segundo plano, los grupos delincuenciales, como las maras, no se verían amenazados". (Testimonio de un jefe de EPC)
--	---

6.6. Conclusiones

El proceso de construcción, implementación y consolidación del modelo de Policía Comunitaria dio inicio desde hace una década. Con los cambios de gobierno ha tenido variaciones en sus enfoques, según las políticas de los gobiernos de turno (Comunidades más Seguras, Mesas de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad y más recientemente, la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana). La continuidad y sostenibilidad del proceso se enmarca en los compromisos políticos del Estado hacia sus ciudadanos y en el nivel de convencimiento de la sociedad sobre su beneficio.

Las condiciones de inseguridad enfrentadas por el país son factores adversos al proceso, ya que la necesidad de resolver la problemática, podría llevar a tomar decisiones de corto plazo y de tipo mediático, especialmente en épocas de campaña electoral. Existe una fuerte presión de la sociedad civil hacia las instituciones del Estado para la resolución de la problemática delincriminal. Sin duda temas de naturaleza estructural como éste, no se resuelven en corto plazo y requieren de importantes recursos financieros. Las demandas ciudadanas para resolver la crisis de delincuencia y violencia nacional no riñen con un modelo de Policía Comunitaria; no obstante no es suficiente, debe enmarcarse en una política integral que aborde los temas de prevención de la violencia por un lado, a través del trabajo articulado entre niveles, instituciones y sectores y por otro lado, la persecución del delito.

El proceso desde sus inicios ha tenido un importante acompañamiento de la cooperación internacional. La versión vigente del modelo de Policía Comunitaria se viene construyendo desde el año 2009, con el apoyo de la cooperación japonesa, con énfasis en la capacitación de mandos altos, medios y básicos, en el mejoramiento de las instalaciones de las estaciones y en el desarrollo de instrumentos técnicos para el trabajo cotidiano en la estación y su entorno. Más recientemente se ha obtenido la asesoría de los gobiernos de Chile y Colombia para aportar al fortalecimiento del proceso, apoyando al proceso de depuración del Instituto Policial y brindando nuevas herramientas de trabajo, siempre bajo la concepción de Policía Comunitaria. Esto ha permitido la redistribución física y organizacional del trabajo en los territorios (Plan Cuadrante), para que los espacios asignados estén acordes a la capacidad de gestión de los jefes policiales. También como resultado de estas asesorías, se han modificado los instrumentos de planificación y de monitoreo que demandan nuevos enfoques y actuaciones del policía, proceso en construcción.

El elemento financiero es una realidad adversa. Es necesario identificar nuevas fuentes de recursos para garantizar un proceso de calidad para la gestión en los territorios y también para mejorar el nivel de vida de los policías; así mismo identificar economías de escala, que se pueden lograr con la participación de otras instancias del Estado.

Al momento de desarrollar el presente estudio para documentar y sistematizar las experiencias locales de Policía Comunitaria, estaban ocurriendo una serie de cambios en el aparato policial y de defensa, que tuvo como resultado la incorporación de nuevos actores con los que las comunidades deberán articular. Por una parte está la presencia de la Policía Comunitaria en algunos territorios específicos y por otra, surge una nueva figura de seguridad nacional, la Policía Militar de Orden Público.

La PMOP es un nuevo órgano creado para combatir los problemas de seguridad y criminalidad, con especial énfasis en el crimen organizado y el narcotráfico. Aún se desconoce la forma como se prevé su interacción y articulación con la Policía Comunitaria; el Gobierno indica que son roles complementarios entre la prevención y la coerción. Será necesario esperar un tiempo para ir conociendo y comprendiendo el proceso evolutivo. La sociedad civil está muy atenta a este proceso.

Así mismo, al momento del desarrollo del estudio la estructura organizacional de la Policía Nacional se encontraba en fase de rediseño, la figura documentada fue la vigente al mes de septiembre de 2013.

El Programa Municipios más Seguros que está en su etapa preliminar de implementación en ocho municipios, ofrece oportunidades para el modelo de Policía Comunitaria, ya que lo identifica como un eje central para el cumplimiento de su objetivo de mejorar la prevención, la convivencia y la seguridad ciudadana. Con la creación y el fortalecimiento de las Comisiones de Convivencia y Seguridad Ciudadana, se está fortaleciendo el trabajo en equipo entre el Gobierno Nacional, las instituciones responsables en los temas de seguridad y justicia y las administraciones municipales del país.

El Programa cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial y la expectativa es que en el 2014 el Programa se implemente y desarrolle según sus objetivos iniciales, reiterando que los problemas estructurales se resuelven con acciones sostenidas en el tiempo y las Comisiones de Convivencia y Seguridad Ciudadana se proyectan como un instrumento de gobernanza

y participación que facilitarían el desarrollo y consolidación de la Policía Comunitaria.

En los avances alcanzados en la implementación del modelo cabe resaltar el rol que las comunidades han desempeñado. En cada lugar donde se desarrollaron talleres con comunidades en el marco de la presente sistematización, se pudo apreciar que existe la convicción en los ciudadanos de su beneficio. Esta convicción parte de sus vivencias, de sentirse apoyados y atendidos y de su percepción de que les ha mejorado su calidad de vida. Son aún pocos espacios, pero pese a ello, cada uno es una historia de éxito, en medio de la compleja problemática nacional de criminalidad.

7. EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN NICARAGUA

7.1. Modelo de Policía Comunitaria

A. Antecedentes históricos

El Modelo de Policía Comunitaria de Nicaragua ha venido evolucionando en varias etapas enmarcadas en el desarrollo institucional. Fueron primordialmente tres las que configuraron las bases para el actual Modelo Policial Comunitario Proactivo (MPCP):

- Los fundamentos de la Policía Sandinista
- La transformación hacia la Policía Nacional
- La introducción del eje de prevención de la violencia juvenil

Fundamentos de la Policía Sandinista

Las bases para institucionalizar las relaciones entre la policía y la comunidad, fueron sentadas después de finalizar la lucha contra la dictadura militar somocista. Se formó la Policía Sandinista como una policía única, civil, que incorporó como principales actores de la relación policía-comunidad al Jefe de Sector con su cuerpo de apoyo y a policías voluntarios. La estructura descentralizada fue una condición importante, para poder establecer una orientación efectiva hacia las necesidades locales. Las unidades policiales disponían de una demarcación territorial específica, teniendo como contraparte a los líderes en esos barrios y posteriormente a los distintos comités de apoyo en la lucha insurreccional. Desde su inicio, la Policía Sandinista tuvo una perspectiva de prevención y cooperación con las comunidades y sus organizaciones, como antítesis a la actitud represiva de la Guardia Nacional somocista.

Además se estableció la Policía Voluntaria, como un elemento novedoso de apoyo al trabajo de la Policía Nacional, específicamente en las zonas rurales y por

Ley se instauró la figura de la policía voluntaria en 1983⁵⁵.

Transformación a la Policía Nacional de Nicaragua

En la segunda etapa de transformación de la Policía Sandinista a la Policía Nacional, se implantó el concepto de seguridad pública como doctrina principal y se estableció la concepción y filosofía del servicio de prevención pública. Esa fue la etapa de profesionalización y modernización policial, que fortaleció la institucionalidad de la policía en sus aspectos organizativos, de selección y capacitación de sus recursos humanos, así como su base legal. En ese período se introdujo el enfoque de género como tema transversal, a nivel organizativo y en el accionar de la PNN.

La Policía Nacional de Nicaragua basó su fundamento legal en la Constitución Política de la República, que dice: “La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad ciudadana, la prevención y persecución del delito y las demás que le señale la Ley” (Constitución Política, Art. 97). La doctrina policial fundamenta claramente el servicio a la comunidad y señala que el trabajo policial tiene sentido sólo en su estrecha vinculación con ella. Así mismo establece el carácter preventivo de la acción policial.

Las estrategias de la relación policía-comunidad, derivadas de la doctrina policial para la organización, ejecución y control a mediano y largo plazo, establecieron que los Jefes de Sector en todo el país, debían fortalecer los vínculos con la comunidad, e involucrarla en la prevención social del delito y en la consecución de recursos materiales y financieros

55 El 15 de noviembre de 1983, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua, mediante el Decreto No. 1347 establece la Ley Orgánica del Cuerpo de Policías Voluntarios de la Policía Sandinista.

(PNN, 1997). Con ello se buscó lograr la legitimación social de la labor policial, la obtención de información de interés operativo y la confianza en la actitud responsable de la policía voluntaria. La Ley de la Policía Nacional define claramente como una acción a realizar: “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” (República de Nicaragua 1996: Ley 228, Capítulo III, Art. 7, inciso 4, agosto 1996).

La Policía Nacional comenzó a fortalecer sus relaciones y vinculaciones con la sociedad civil, creando en primer término la Asociación de Amigos de la Policía, con la participación del sector privado. Además comenzó a intervenir en las instancias de coordinación (estado-sociedad civil) en temas de prevención y atención a la violencia intrafamiliar y sexual, proceso que culminó en la creación de las Comisarías de la Mujer y la Niñez. Estas Comisarías nacieron de una iniciativa conjunta entre la sociedad civil y la Policía Nacional, como un espacio para brindar atención integral a víctimas y sobrevivientes de violencia intrafamiliar y sexual. La primera Comisaría de la Mujer y la Niñez en Nicaragua, se estableció en Managua en 1993. Actualmente existen 162 Comisarías⁵⁶.

Otro paso importante consistió en la realización de un diagnóstico institucional en el año 1999, que dio lugar a la formulación de un programa quinquenal denominado “Programa de Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua, para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana”, con el resultado de “haber constituido una institución policial eficaz, eficiente, transparente, respetuosa de los derechos humanos, con amplia participación de la comunidad y que contribuya a mejorar la gobernabilidad democrática de la Nación” (Cuadra, 2005, p.12). Entre los resultados específicos se menciona: Mejorar la percepción de los ciudadanos respecto a los niveles de seguridad pública.

El Programa consideró como componente principal, el fortalecimiento de los servicios policiales y definió una serie de acciones orientadas a fortalecer los vínculos de la policía con las comunidades en los si-

guientes aspectos:

- Seguridad ciudadana participativa en Managua
- Seguridad vial y peatonal en la capital
- Seguridad ciudadana y vial en las carreteras
- Ampliación de la cobertura rural y municipal
- Tratamiento diferenciado a los delitos de violencia intrafamiliar y sexual
- Auxilio judicial
- Diseño de un modelo para el uso racional de la fuerza y protección de los derechos humanos
- Servicios policiales en las cabeceras departamentales
- Lucha contra el narcotráfico y el consumo de drogas
- Implementación de políticas de prevención y atención integral a la violencia juvenil

En el año 2001, la PNN elaboró la “Política integral de relaciones policía-comunidad y derechos humanos” (PNN, 2002), como un instrumento orientado a promover un cambio de actitud favorable a las relaciones directas entre la policía y la comunidad, buscando mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de la misión de la institución. Dentro de los lineamientos que plantea dicha política están, entre otros, los siguientes: a) prevención del delito con base comunitaria, que implica establecer intercambios y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil; b) enfoque preventivo para la niñez y adolescencia, considerando la coordinación con otros actores como un elemento de prevención para que este sector de la sociedad no sea víctima del delito, o ingrese a la carrera delictiva; c) adaptabilidad y respeto a la particularidades multiculturales y étnicas; d) profesionalización de la policía, incorporando a la instrucción académica el énfasis en el respeto a los derechos humanos, la instrucción ética y el servicio comunitario.

Además, la PNN desarrolló tres iniciativas importan-

56 Según un discurso del Comisionado General Francisco Díaz en una inauguración de una Comisaría del Distrito IV de Managua, 31 de marzo 2014.

tes:

- El programa de policías voluntarios que apoyan a la institución, sobre todo en zonas alejadas y en ciertas tareas de vigilancia y patrullaje.
- El Programa Policía-Comunidad, que consiste en la realización periódica de consultas y asambleas de intercambios de información entre las unidades de policía y las comunidades correspondientes, a fin de identificar problemas de seguridad ciudadana y acciones para su tratamiento.
- Los Comités de Prevención del Delito, estructuras de ciudadanos organizados por la Policía Nacional en diferentes comunidades, a fin de colaborar con la institución en las labores preventivas.

Entre los avances de este proceso de modernización de las relaciones policía-comunidad, se destacan:

- El establecimiento en 2002 de un proceso de planificación de “abajo hacia arriba”. Desde entonces se consulta a las comunidades municipales sobre sus principales problemas, para considerarlos en la formulación del plan operativo anual de la PNN.
- La definición de una nueva estrategia institucional de género, con el objetivo de lograr una apropiación y consolidación del enfoque de género desde la base, que llevó a incorporar la perspectiva de género en la Política Integral Relación Policía-Comunidad.
- Para la formulación de la política de seguridad ciudadana, el Ministerio de Gobernación creó la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana y realizó el primer diagnóstico nacional sobre el tema.

Siguiendo las recomendaciones del diagnóstico, se definieron líneas estratégicas para dar tratamiento a los principales problemas identificados, que fueron (Ministerio de Gobernación, 2002, p.29):

- Consumo de drogas
- Violencia juvenil
- Violencia intrafamiliar y sexual

- Robos
- Seguridad vial

Estas líneas estratégicas fueron ejecutadas desde el inicio con un enfoque integral, haciendo énfasis en (Ministerio de Gobernación, 2002, p.27):

- La prevención social del delito, la delincuencia y la violencia, en sus dimensiones primaria, secundaria y terciaria
- La participación comunitaria y las relaciones policía-comunidad
- El enfoque de género

Para la Estrategia de Intervención en Drogas (Plan Nacional Antidrogas 2002-2006), los Consejos Departamentales y Regionales de Lucha contra las Drogas y las alcaldías, jugaron un papel importante en la ejecución de planes, programas y proyectos. El objetivo de la línea estratégica de intervención en la violencia juvenil se focalizó específicamente en “fortalecer las organizaciones existentes en la comunidad, orientadas a la prevención y rehabilitación de adolescentes y jóvenes inmersos en la violencia juvenil” (Ministerio de Gobernación, 2002, p.33). Se dio relevancia al ámbito local, promoviendo formas no violentas de interacción y de estigmatización de los adolescentes y jóvenes recuperados. Asimismo se aplicó la mediación comunitaria como un elemento coadyuvante y se promovió la pacificación de las comunidades, a través de la reconciliación entre pandillas y la creación de puentes de comunicación y mediación entre pandillas e instituciones vinculadas a la violencia, dando alta prioridad a la relación policía-comunidad, para afrontar el problema, local y territorialmente.

La Estrategia de Seguridad Ciudadana en el marco de la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual también tuvo un rol significativo: el “fortalecimiento de redes formales y comunitarias en detección, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y sexual desde una perspectiva comunitaria y de la familia, y de su detección temprana, esfuerzo articulado con las entidades gubernamentales específicas” (Ministerio de Gobernación, 2002, p.36).

Como estrategia transversal se implementó la Estrategia de Prevención Comunitaria Local (Ministerio de

Gobernación, 2002, p.40), en municipios, distritos, ciudades, o barrios, para impulsar la participación activa de la sociedad civil y su coordinación y articulación con las instituciones estatales y para promover el acercamiento entre la policía y la comunidad a través de la profundización de las instancias formales e informales.

Desde 2007 a la fecha es un período de fortalecimiento del proceso de modernización y desarrollo y por consiguiente del Modelo Preventivo, Comunitario y Proactivo de la institución policial, concebido así por las jefaturas policiales de alto rango entrevistadas, mediante:

- La reestructuración institucional y la planificación participativa
- El fortalecimiento de los servicios policiales, a través de acciones de prevención social, prevención policial y Prevención Estatal⁵⁷
- El fortalecimiento del trabajo de información e inteligencia policial, el combate especializado del delito: violencia intrafamiliar, violencia juvenil, drogas, lavado de dinero, trata de personas
- Adecuación de las normas policiales en el marco del proceso de las transformaciones jurídicas que experimenta el país
- El fortalecimiento al sistema de atención del desarrollo y motivación de los recursos humanos con equidad de género, a través de la capacitación del personal, y la formulación de políticas y programas sociales⁵⁸

Tanto con el Programa de Modernización como con el Plan Estratégico 2008-2012 de combate al delito, se buscó articular un modelo de gobernabilidad, para lo cual fue necesario vincular la función policial con el modelo, de tal forma que contribuyeran a garantizar una seguridad ciudadana que respondiese a los intereses de la población.

Con la reforma a la Constitución Política (2014)⁵⁹ se establece en el artículo 97 el rango constitucional del Modelo Policial: “La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, tiene a su cargo la totalidad de la actividad policial y se organiza en un modelo preventivo, proactivo y comunitario, con la participación protagónica de los habitantes, la familia y la comunidad [...]”.

Por otra parte, la Estrategia de Seguridad Ciudadana y Humana (2014)⁶⁰ del actual Gobierno, establece entre sus ejes el fortalecimiento de la relación policía-comunidad, impulsando planes y programas de prevención y protección de las personas, familias y comunidades, implementando planes de seguridad pública, seguridad turística, seguridad vial, seguridad en el campo y seguridad escolar, procurando cada vez mejores condiciones de seguridad para la población.

Introducción del eje de prevención de la violencia juvenil

La introducción de la prevención de la violencia juvenil, fue un paso importante para preparar el terreno para el Modelo Policial Comunitario Proactivo. Ya desde 1995 la PNN reestructuró su estrategia de un enfoque reactivo hacia un enfoque fundamentado en la prevención del delito⁶¹. Se concluyó que el delito y la delincuencia no son un problema policial, sino social, y como tal hay que enfrentarlo bajo una perspectiva que combine lo social y lo policial. En ese mismo año se aprobaron las Normas de Organización Interna de la Especialidad de Seguridad Pública y en 1996 la Doctrina Policial, que establece de manera clara la concepción y la filosofía de servicio de prevención pública del delito (Decreto N° 26-96, Art. 41 ss). El documento orienta a la Especialidad de Seguridad Pública, a que adopte el modelo integrado preventivo-correctivo, que concibe el crimen como un problema social.

En este contexto surgieron en Managua en 1997, los

57 En el 2007, al asumir el Gobierno de Unidad y Reconstrucción Nacional, a través de decreto presidencial No. 110-2007 se incorpora la Prevención Estatal.

58 Los Comisionados Generales Jimmy Javier Maynard y Francisco Díaz, ambos Subdirectores de la PNN, explican en entrevista, que durante este período se da un incremento de 6 mil a 13 mil policías.

59 Ley No. 854, ley de reforma parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua.

60 El 11 de marzo 2014 el Consejo de Comunicación y Ciudadanía del Gobierno Nacional oficializa la Estrategia de Seguridad Ciudadana y Humana (<http://www.el19digital.com>, consultado el 30/03/2014).

61 Para más detalles ver Cordero Ardila, Gudián y López Hurtado, 2006.

Comités de Prevención Social del Delito (CPSD), con el propósito de contribuir a enfrentar el crecimiento de los problemas generados por las pandillas y los expendios de drogas.

En 1999 hubo dos experiencias importantes: El “Plan Pandillas” con un enfoque reactivo ejecutado en Managua, y una experiencia de prevención social en Masaya. Marco Valle Martínez, consultor del proyecto de PNUD en esa época, relata la ejecución del Plan Pandillas, su impacto y las reflexiones sobre la sostenibilidad de un enfoque reactivo:

El “Plan Pandillas de Managua”, ejecutado en las noches y madrugadas, durante tres meses, por exigencia del Ejecutivo en 1999, ejemplifica la concepción reactiva de la acción policial de esos años, que tuvo como símbolo a los “Antimotines”. El plan operativo fijaba diariamente los lugares de mayor conflicto, violencia y destrucción ocasionada por las pandillas, y con esa guía las fuerzas policiales ejercían presencia, desarrollando vigilancia y patrullaje motorizado intenso, neutralizando pandillas cuando la situación lo exigía. Los habitantes de los barrios en que hubo más violencia, tenían claro que al caer la tarde, y con mayor frecuencia los fines de semana, los Antimotines entraban en acción. En medio de la concepción reactiva se buscó cambiar el método y como resultado se incorporó en dicho plan a otras instituciones gubernamentales, como el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Familia, la Secretaría de la Juventud, etc. (Valle, s.f., p.576).

A primera vista, el Plan Pandillas era un éxito: “La comunidad de los barrios afectados expresaron que ahora sí dormían y vivían tranquilos, muchos cabecillas fueron capturados y procesados, mientras otros recibieron pena de sanción policial conmutable a multa” (Valle, s.f., p.576).

Reflexionando sobre el impacto de mediano plazo, se planteó que:

- Los problemas iban a seguir, porque la violencia

engendra violencia.

- Muchas pandillas iban a armarse para enfrentarse a la policía.
- El trabajo de los agentes se veía afectado porque ellos sufrían las consecuencias del distanciamiento de parte de las familias afectadas, haciendo muy difícil conservar las buenas relaciones entre la policía y la comunidad.

En la misma época se vivieron experiencias de prevención social en Masaya, que fueron replicadas en municipios de León, Chinandega y Estelí. El proyecto piloto de seguridad ciudadana en Masaya se implementó de la siguiente forma⁶²:

- Se estableció la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana, con reuniones mensuales.
- Se incrementó la vigilancia y el patrullaje policial en zonas de mayor incidencia delictiva.
- Se intensificaron el control y las sanciones en negocios de licores, tanto en los ilegales, como en aquellos que violan las normas establecidas (vender licor a menores, no respetar el horario, etc.), con un promedio de 200 visitas mensuales.
- Se estableció un control más estricto sobre las armas del fuego.
- Se impulsaron una serie de reuniones periódicas con la comunidad, para abordar temas relacionados con la seguridad pública.
- Se organizaron encuentros y contactos directos con unos 200 jóvenes pertenecientes a las pandillas, quienes expresaron la intención de cambiar su vida violenta.
- Se implementó un programa de educación y sensibilización en centros educativos y en la comunidad, sobre temas relacionados con criminalidad y seguridad ciudadana.
- Para la presentación de los resultados del proyecto se organizó un taller de muralismo, con la participación de 45 pandilleros, actividad que culminó con la inauguración de un hermoso

62 El plan piloto en Masaya fue parte del proyecto regional del IIDH, apoyado por la República de China en Taiwan, ver IIDH, 2000.

mural de 23 metros de largo, en la pared exterior de las oficinas de la Policía Nacional de Masaya, mural que refleja imágenes y aspiraciones de estos jóvenes. También se efectuaron cuatro Jornadas Comunitarias de Seguridad Ciudadana, con la participación de directores regionales de educación, líderes comunitarios, brigadas estudiantiles, policías voluntarios y vigilantes comunitarios.

Pasado un año de la realización del proyecto, los resultados estaban a la vista: un mejor control de los expendios de licor, neutralización de una buena cantidad de expendios de drogas, avances en el control de armas de fuego, desarticulación de las pandillas, pactos de no agresión entre grupos de jóvenes en riesgo, incorporación al estudio y abandono de la violencia juvenil. Estos resultados fueron producto de la combinación del trabajo preventivo policial y social, en que los diversos actores unieron esfuerzos, incluyendo a los mismos jóvenes quienes se fueron apartando de la violencia.

En base a las experiencias obtenidas, la PNN sustituyó a partir de 2001 los operativos denominados antipandillas, por nuevas formas de relacionamiento proactivo con diversos sectores de las comunidades:

- Reuniones con los Comités de Prevención Social del Delito
- Visitas domiciliarias

- Realización de charlas dirigidas a integrantes de los diferentes grupos juveniles
- Elaboración y puesta en marcha de la metodología de planificación con elementos participativos, propiciando la identificación de los principales problemas y amenazas percibidos por la comunidad

Los siguientes pasos para institucionalizar este enfoque comunitario en las acciones de la policía frente a la violencia juvenil, fueron puestos en vigencia a través de las Políticas y Acciones Preventivas de la PNN para la Niñez y la Adolescencia en el año 2001 y con la creación de la Dirección de Asuntos Juveniles (DAJUV) en el año 2003 (Disposición Administrativa No. 025-03 de la Policía Nacional). La intención era que las experiencias adquiridas en los proyectos piloto fueran traducidas en el establecimiento de políticas y estrategias institucionales para abordar la violencia juvenil en todas sus expresiones, pero con un énfasis preventivo policial.

Un poco más tarde, se aprobó la disposición 004/2004 mediante la cual se categoriza la violencia juvenil en el territorio nacional, estableciendo grupos juveniles de alto riesgo social y de pandillas juveniles. El siguiente cuadro contiene las definiciones aplicadas de esta disposición.

Tabla N° 23: Categorización de la violencia juvenil por la PNN (según Disposición 004/2004)

A. Grupos Juveniles en Alto Riesgo Social:

Grupos de adolescentes y jóvenes cuya situación se determina a través de los factores de riesgo individuales, relacionales y comunitarios, en el entorno que les rodea. Son objeto de interés de control policial y social por los lugares que frecuentan.

Características:

1. No tienen naturaleza jurídica como asociación de jóvenes.
2. Se relacionan espontáneamente a veces con fines ilícitos.
3. Mantienen vínculos con su familia.
4. Salen constantemente de sus hogares.
5. Se juntan reúnen en los parques, esquinas, centros comerciales, pulperías, en los alrededores de los centros de estudios, paradas de buses.
6. Ocasionalmente consumen licor, drogas, estupefacientes y psicotrópicos.
7. Manifiestan algunos signos de violencia y rebeldía.
8. Eventualmente cometen infracciones leves a las leyes calificadas como faltas penales.
9. Son objeto de interés de control policial y social.

B. Pandilla Juvenil

Conjunto de adolescentes y jóvenes organizados dentro de un territorio, integrado por tres o más miembros, identificados como grupo por los símbolos, lenguaje y conducta de identidad que manejan y que además ejecutan actos de violencia comúnmente traducidos en transgresiones a la ley.

Características:

1. Se identifican como grupo, manejan símbolos, lenguajes y conductas de identidad propias como factores de identidad, solidaridad, y pertenencia grupal.
2. Puede haber o no jerarquía organizativa.
3. Mantienen el vínculo con la familia.
4. Se asocian eventualmente con adolescentes y jóvenes de la calle, que no tienen vínculos familiares.
5. Las reglas y normas de actuación no son rígidas, generalmente no hay ritual de ingreso y no hay consecuencias en el retiro.
6. Se organizan de forma local, la cuadra, la cancha, la esquina, el barrio, espacios que consideran 'su territorio'.
7. No existe comunicación ni vínculos con pandillas de otros barrios y de otros departamentos del país.
8. Cometan delitos, faltas penales, lesiones, daños a la propiedad, etc., que provocan un gran sentimiento de inseguridad en la comunidad a la que pertenecen.
9. Consumen alcohol y drogas habitualmente.
10. Ejercen la violencia continua, muy afirmada en el grupo.
11. Generan enfrentamientos con otros grupos o pandillas en defensa de 'su territorio', para ello hacen uso de armas de fuego, blancas, hechizas y otras.
12. Tipo penal calificado como asociación para delinquir.
13. Son objeto de interés de control policial y social.

Los jóvenes y adolescentes que no se encuentren dentro de las categorías establecidas, pero que eventualmente se presume que hayan cometido delitos o faltas, ya sea por asociación con otros jóvenes o adolescentes, deberán registrarse como delincuencia juvenil común.

Fuente: Disposición 004-2004 de la Policía Nacional de Nicaragua.

En este contexto institucional se elaboró un Modelo de Prevención Nacional (Cordero Ávila et. al. 2006), enfocado a promover la convivencia comunitaria, fundamentada en: (1) la prevención policial, y (2) la prevención social con base comunitaria. Se desarrolló el Modelo de Prevención a través de una política integral denominada "Relación Policía-Comunidad y Derechos Humanos", teniendo como ejes esenciales (1) la relación con la comunidad, y (2) la gestión interinstitucional.

Cuando se comenzó a incursionar con el nuevo modelo de prevención policial en el año 2002, se estableció un nuevo esquema de planificación operativa de la PNN, con un fuerte componente de participación comunitaria. Todos los planes de las delegaciones de la PNN tenían que llevar la ratificación social de la comunidad. La prevención se entendió como una responsabilidad compartida "de todos los poderes e instituciones del Estado, los gobiernos regionales y municipales, todas las organizaciones y sectores de la sociedad civil, las familias y comunidades; así mismo la niñez, adolescencia y juventud deben jugar un rol protagónico" (Cordero Ardila et al., 2006, p.70). Este Modelo de Prevención Nacional fue trasladado a todos los niveles de la institución policial. En 2006 existieron estructuras de la DAJUV en todas las Dele-

gaciones Policiales Distritales en Managua y en todas las Delegaciones Departamentales del país, con un total de 41 oficiales trabajando en esta materia.

El sociólogo nicaragüense José Luis Rocha, resume los resultados de la aplicación de este modelo en el año 2010 de la siguiente forma (Rocha, 2010, p.35):

La política oficial de la policía, a juzgar por sus estadísticas, ha cosechado copiosos frutos: reinserción de jóvenes en riesgo, torneos deportivos, 2,064 Comités de Prevención Social del Delito, con 20,000 voluntarios. Antes de la aparición del programa preventivo, la Policía Nacional no se ocupaba de registrar por separado los delitos de las pandillas, que experimentaron una notable disminución entre 2002 y 2007, al pasar de 17 a 6 homicidios, de 122 a 17 lesiones y de 32 a 26 faltas penales.

Entre 2002 y 2013, la Policía Nacional ha logrado pacificar a 9,810 jóvenes. Estos jóvenes han firmado el acta de no más violencia, de insertarse al estudio y a la vida socialmente útil, mejorando su actitud en la familia y en la comunidad.

B. Modelo actual de Policía Comunitaria

Objetivos

El actual MPCP ha venido evolucionando en el desarrollo institucional, en base a las buenas prácticas policiales, a través de la sistematización en las áreas de Educación, Seguridad Pública, Comisaría de la Mujer y Asuntos Juveniles.

El MPCP se define como:

- Comunitario, por la presencia policial dentro de la comunidad.
- Proactivo, por su enfoque en el monitoreo de los fenómenos de competencia policial de forma anticipada.
- Preventivo, por integrar los aspectos sociales y policiales en todas las estructuras, procesos y líneas de trabajo de la Policía Nacional.
- Con atención especializada a la mujer, niñas, niños y jóvenes.

El MPCP se constituye en el sistema de funcionamiento de la PNN, al integrar todas las formas organizativas y de actuación, reglamentadas y normadas, para su aplicación en todo el territorio nacional.

Se define como objetivo general del modelo, el fortalecimiento de la imagen, credibilidad y confianza de la ciudadanía en la institución policial, mediante la reducción de la incidencia delictiva, que permita que las familias nicaragüenses vivan en un ambiente de paz, tranquilidad y seguridad.

Los objetivos específicos del modelo son:

- Modernizar el trabajo policial incorporando de forma sostenida al marco conceptual, operacional y normativo del MPCP, las mejores técnicas policiales aplicables al contexto nicaragüense y las lecciones aprendidas derivadas de la experiencia de la PNN en los territorios.
- Crear y desarrollar un agente policial integral, con vocación de servicio, voluntad de trabajo y mejor formación y preparación.

- Fortalecer la cultura organizacional de la PNN, mejorando la comunicación y coordinación interna y externamente.
- Mejorar la cobertura territorial y el acceso a los servicios policiales por parte de la comunidad.
- Involucrar a la comunidad en la identificación y atención de los factores de riesgo, problemas y necesidades relacionados con el rol social y las competencias de la policía (Policía Nacional de Nicaragua-ASDI, 2010).

Concepto filosófico

Para la PNN el MPCP es el sistema por medio del cual funciona organizativamente en todo el territorio. Por la naturaleza altamente preventiva, su principal política es la relación policía-comunidad, de la cual proviene su carácter comunitario y proactivo y es transversal a todas las líneas de trabajo de la Policía Nacional.

El modelo MPCP además de ser una filosofía, es una estrategia organizacional y operacional, que promueve la buena relación entre la comunidad y su policía por medio de la resolución de problemas y de acciones proactivas. El MPCP se enfoca en establecer relaciones estrechas con la comunidad, con el fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de los ciudadanos, y en crear condiciones favorables para involucrar a la comunidad en acciones preventivas. El modelo conlleva que la policía se relacione con las instituciones estatales y con diversas organizaciones y actores locales, para analizar de manera concertada las condiciones y circunstancias que favorecen el delito y la delincuencia y planificar las acciones conjuntas que deben realizarse para prevenirlas, además de determinar los apoyos necesarios para ejecutarlas.

El concepto del MPCP comprende también esfuerzos para mejorar la imagen pública de la policía, y la realización de cambios estructurales y operativos para optimizar los recursos y reforzar la eficacia institucional.

El Modelo de Policía Comunitaria Proactiva ha sido elevado a rango constitucional, con la Reforma Constitucional de febrero de 2014. En el artículo 97 se

establece que la Policía Nacional es un cuerpo armado y se organiza en un Modelo Comunitario Proactivo, con la participación protagónica de los habitantes, la familia y la comunidad.

Fases de implementación

El MPCP comprende 3 componentes esenciales, descritos en la figura siguiente (ASDI, 2011b, p.4):

Gráfico N° 26: Los 3 componentes del MPCP

Componente Policial	<ul style="list-style-type: none"> • Misión y Visión Institucional • Cultura organizacional • Sistema de funcionamiento eficaz y eficiente • Comunicación y coordinación interna y externa
Componente Comunitario	<ul style="list-style-type: none"> • Relación policía-comunidad • Coordinación y comunicación con la sociedad civil • Seguridad y participación ciudadana • Auditoría social
Componente Proactivo	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de factores de riesgo, amenazas e oportunidades • Aplicación de métodos de trabajo adaptados y modernos • Recopilación y análisis de información

Fuente: Elaboración propia con base en Resumen del MPCP de Nicaragua, publicado por ASDI.

En el proceso de implementar el MPCP, la PNN introdujo los siguientes elementos significativos:

- Creación de un equipo nacional para la implementación del MPCP
- Elaboración y aprobación del documento rector: Guía metodológica para la implementación del MPCP, acompañado por un sistema de indicadores de proceso (ASDI, 2011b)
- Intensificación de la relación policía-comunidad:
 - Creación y organización de los Comités de Prevención Social del Delito
 - Dado el conocimiento del tejido social y los ámbitos locales, el apoyo de los Jefes de Sector fue fundamental para mejorar el trabajo de las Comisarías de la Mujer y la Niñez y la Dirección de Asuntos Juveniles. Los Jefes de Sector constituyeron una pieza clave en el éxito de la relación policía-comunidad.
- La aplicación del MPCP en la Dirección de Asuntos Juveniles, en tres niveles:
 - Información, educación y socialización para jóvenes y niños en general
 - Diagnóstico y atención psicosocial para jóvenes y niños en riesgo, con conducta violenta

y problemas de drogadicción, atención que incluye al entorno familiar

- Diagnóstico, atención e inserción de jóvenes involucrados en actividades de pandillas o en conflicto con la ley

La implementación del MPCP se organizó a través de las siguientes estructuras de la PNN:

- Dirección de la Seguridad Pública con los ejes:
 - Actuación policial dirigida por el Jefe de Sector, con el apoyo de la Policía Voluntaria
 - Organización social comunitaria
 - Prevención del delito
- Academia de Policía con los ejes:
 - Desarrollo curricular
 - Capacitación de docentes, monitores e instructores
- Dirección de la Comisaría de la Mujer y la Niñez con los ejes:
 - Atención integral especializada
 - Trabajo en equipo y capacitación
- Dirección de Asuntos Juveniles con los ejes:
 - Atención específica a la situación de niños,

adolescentes y jóvenes

- Responsabilidad compartida y coordinada con los diferentes sectores
- Participación comunitaria de los jóvenes y niños

Enfoques principales

Grupo Meta	La comunidad entendida en todas sus manifestaciones, organizadas o no, y en todos los niveles territoriales (zonas, comunidades, barrios, municipios, departamentos, regiones, y a nivel nacional)
Áreas de trabajo	<p>Comprende la misión, mandato y objetivos institucionales de la PNN, definidos en el marco legal correspondiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convivencia y seguridad ciudadana • Combate al narcotráfico y al crimen organizado • Combate al tráfico interno de estupefacientes • Trabajo con la juventud (prevención del uso de drogas, prevención de la violencia juvenil y reinserción social de jóvenes en riesgo) • Atención y prevención de la violencia intrafamiliar y sexual • Registro y control de armas • Planes de cobertura policial específica (actividades de verano, fiestas patrias y navideñas, actividades religiosas masivas, procesos electorales y otros eventos relacionados) • Prevención de accidentes de tránsito • Fortalecimiento institucional • Relaciones internacionales <p>Para los propósitos de esta sistematización, se enfatizan como objeto de estudio los procesos y experiencias relacionados con el trabajo con la juventud (prevención del uso de drogas y de la violencia juvenil y reinserción social de jóvenes en riesgo).</p>
Indicadores	<p>Número de homicidios por cada 100,000 habitantes</p> <p>Número de robos en todas sus modalidades</p>
Principales instituciones involucradas	<ul style="list-style-type: none"> • Policía Nacional de Nicaragua • Ministerio de Salud (MINSA) • Ministerio de Educación (MINED) • Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) • Ministerio de la Juventud • Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) • Organizaciones comunitarias para la prevención del delito • Organizaciones juveniles • Iglesias (varias denominaciones)
Componentes	<p>Policial: Comprende el concepto, competencias, facultades y funciones de la institución policial, definidos en su marco legal, doctrinario y normativo, su cultura organizacional, el sistema de funcionamiento y la comunicación y coordinación interna y externa.</p> <p>Comunitario: Se refiere a la relación policía-comunidad, la coordinación y comunicación con la sociedad civil, la seguridad y participación ciudadana y la auditoría social.</p> <p>Proactivo: Comprende la identificación y el monitoreo anticipado de los factores de riesgo, amenazas y oportunidades presentes en el entorno social, la aplicación de métodos policiales adecuados y modernos, la recopilación y análisis de información y la preparación continua.</p>
Niveles de implementación	<p>Estratégico: ¿Por qué, para qué? Se refiere a las decisiones de mayor alcance, las que procuran el cumplimiento de la misión y los objetivos más envolventes del mandato institucional.</p> <p>Táctico: ¿Cómo, con qué? Comprende las decisiones relacionadas con los modos de intervención y los métodos de trabajo.</p> <p>Operativo: ¿Cuándo, dónde, cómo? Relaciona la selección y planificación de acciones de respuesta que resulten más pertinentes y eficaces, en correspondencia con la demanda y su contexto.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

Funciones de la Policía Comunitaria

La relación policía-comunidad es una política integral aplicable a los métodos y técnicas de trabajo de la institución, en todo el territorio nacional. El método y las técnicas que se ejecutan en la rutina del trabajo policial son:

- Prevención del delito con base comunitaria

- Establecimiento de relaciones con los distintos grupos sociales en la comunidad
- Enfoque preventivo de la violencia juvenil
- Enfoque preventivo de la violencia intrafamiliar y sexual
- Capacitación especializada

Para el cumplimiento de la política, se propuso como directriz principal desarrollar mejores relaciones con la comunidad, independientemente de las formas y fines que las organizaciones tengan (sociales, étnicas, culturales, políticas, religiosas, territoriales, económicas y administrativas). Desde esta concepción, la política se convierte en un método orientado a fortalecer los instrumentos y mecanismos policiales idóneos, que rijan las acciones de la institución en su proyección hacia la comunidad.

Las organizaciones de la sociedad civil han participado en actividades coordinadas con la PNN, principalmente a través de acciones de prevención, educación cívica y de cultura de paz, mediación de conflictos y atención a víctimas de la violencia. Existen cientos de organizaciones. Entre estas experiencias cabe destacar las siguientes (Cuadra Lira, 2013):

- La Red de Mujeres contra la Violencia: Concebida como un espacio de coordinación, amplio y diverso que agrupa a más de 100 organizaciones de todo el país. La Red ha realizado campañas nacionales contra la violencia, capacitación y formación de promotoras y defensoras, además de atención y acompañamiento a víctimas.
- La Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, creada por el Gobierno para administrar los procesos de mediación y arbitraje. Esta red está integrada por más de 2,600 facilitadores, en 153 municipios del país, quienes entre 2003 y 2011 atendieron 113,221 casos judiciales.
- El Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV), trabaja en la prevención de violencia con jóvenes en riesgo y jóvenes pandilleros. Utiliza una metodología propia y novedosa de acompañamiento cercano a los jóvenes pandilleros, que ha sido exitosa al lograr la desmovilización de muchos de ellos y su reinserción en actividades sociales y productivas.

Desarrollo del modelo de Policía Comunitaria en su situación actual

Hay cuatro especialidades que tienen un rol significativo en el desarrollo del MPCP:

- La Academia de Policía
- La Dirección de Seguridad Pública
- La Dirección de Comisaría de la Mujer y la Niñez
- La Dirección de Asuntos Juveniles

En los siguientes párrafos se presentan a grandes rasgos, los resultados de la sistematización del MPCP de parte de la PNN en el año 2011, correspondientes a los ejes centrales de formación continua y de actualización policial, con enfoque de género y orientación a los jóvenes (PNN, 2011).

Academia de Policía

La Academia de Policía es para el MPCP el centro de la profesionalización, que proporciona al cuerpo policial los conocimientos y competencias pertinentes.

Entre las buenas prácticas realizadas por la Academia de Policía en Nicaragua caben destacar:

- La formulación e implementación de un plan estratégico, con mirada al futuro, que norma e institucionaliza la formación policial abriendo posibilidades de éxito al MPCP, en la medida que dicha formación llegue a todos los policías y que el sistema educativo sea flexible, dinámico y contextualizado a la evolución policial.
- La formación continua para todos los agentes, como parte central de su profesionalización.
- Las metodologías interactivas, donde los estudiantes “aprenden haciendo”, combinadas con ejercicios de simulación y estudio de casos, obteniendo resultados muy positivos, tanto en el grado de satisfacción de los estudiantes como en la aplicación de nuevos conocimientos en el terreno.
- La transformación periódica del currículum de formación y capacitación en sus diversos niveles y modalidades, como respuesta a una exigencia fundamental del MPCP. Este proceso tiene aún la necesidad de mejorar habilidades y actitudes

relativas a los ejes transversales del enfoque de género y la educación en derechos humanos.

- El desarrollo de actividades de investigación y extensión en las prácticas con la comunidad.
- La formación más allá de la academia, que aliena el dinamismo del MPCP.

Dirección de Seguridad Pública

La Dirección de Seguridad Pública es “responsable de las funciones fundamentales de prevención o auxilio a través del servicio, vigilancia y patrullaje, otorgamiento de armas, explosivos y otros relativos a su materia” (Ley 228, Art. 22).

Con la introducción del MPCP se ha fortalecido la acción policial en el área de seguridad pública en los siguientes aspectos, vinculados con la relación policía-comunidad (ASDI, 2011b):

- La PNN ha establecido canales de comunicación fluida, directa y permanente con la comunidad, mediante su participación en asambleas comunales y el desarrollo de relaciones directas con los líderes comunitarios de los barrios.
- El trabajo local, descentralizado y cercano, contribuye a mejorar la calidad en la prestación de servicios policiales.
- El apoyo de los Jefes de Sector es fundamental para fortalecer el trabajo de las Comisarías de la Mujer y la Niñez y de la Dirección de Asuntos Juveniles, dado el conocimiento del tejido social que tienen y de los ámbitos locales. Los Jefes de Sector constituyen una pieza clave en el éxito de la relación policía-comunidad.
- La creación y organización de los Comités de Prevención Social del Delito ha sido fundamental para que la policía nicaragüense logre mayor efectividad.

Comisaría de la Mujer

Las Comisarías de la Mujer y la Niñez trabajan a través de un modelo de atención integral especializada, que tiene como objetivo apoyar a las víctimas/sobrevivientes de violencia intrafamiliar y sexual (VIF/S) (Red de Seguridad y Defensa de América Latina,

2013). Este modelo contempla el acompañamiento a las mujeres, niños y adolescentes en la ruptura del ciclo de violencia, a través de tres etapas: (1) transformación del entorno (prevención, capacitación, detección, acompañamiento), (2) acceso a la justicia y (3) empoderamiento. La Policía Nacional coordina sus intervenciones con organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo asociaciones de mujeres), grupos educativos, entidades religiosas, instituciones estatales y servicios sociales especializados (psicólogas, médicos, asesores legales, asistentes sociales, entre otros). La figura de promotora voluntaria es un elemento esencial, que permite un mejor acercamiento a la comunidad y eficacia en el trabajo de prevención social.

Los flujos de comunicación permanente, establecidos por las CMN con las instituciones y organizaciones que participan en la lucha contra la violencia intrafamiliar y sexual, han contribuido a generar niveles elevados de confianza. Estos mecanismos que se fundamentan en el diálogo y la comunicación aportan relevantemente al MPCP.

En los años 2007-2008 se realizó la Sistematización del Área Psicológica y de Trabajo Social de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, cuyos resultados posibilitaron la creación de un modelo único de informe social y psicológico con carácter pericial, el cual desde el año 2008 se incluye en el informe policial. Como consecuencia de ello, los criterios psicológicos y sociales son reconocidos como prueba por el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal y los Juzgados.

El modelo de atención integral concibe a las víctimas como potenciales promotoras en derechos humanos y enfoque de género, y a la familia como gestora de cambio dentro de su propia comunidad. La socialización de los problemas de violencia en la comunidad, tratados a través del trabajo en equipo de la CMN, se constituye en un aprendizaje del MPCP, por cuanto no es posible prevenir la violencia y luchar contra la delincuencia de manera exitosa.

El marco de acción del MPCP, considera que las personas implicadas asumen los procesos preventivos y de atención relativa a la violencia y la delincuencia, con liderazgo, responsabilidad y conciencia de ser-

vicio a la comunidad. Todo ello sumado a una visión proactiva orientada a prevenir acciones delictivas, hace posible resultados efectivos.

El MPCP establece dentro de sus objetivos la cobertura y el acercamiento de los servicios policiales a la comunidad y el involucramiento de ésta en la solución de los factores de riesgo de los problemas de competencia policial. Esto se ve reflejado en las siguientes experiencias positivas que fortalecen el modelo:

- En el Municipio de Larreynaga (Malpaisillo), departamento de León, se estableció una Comisaría Móvil, con el propósito de activar fuera de la oficina principal, un equipo policial constituido por una investigadora, una trabajadora social, una abogada y una psicóloga, para atender en el lugar de los hechos la investigación y realizar todas las diligencias necesarias, en el mismo momento (recepción de denuncias, recopilación de pruebas, inspecciones in situ, etc.).
- La Defensoría Itinerante (Comisaría Móvil) en el departamento de Chinandega, surgió como iniciativa en la Comisión Interinstitucional Municipal, donde participan instituciones del Estado, entre ellas la PNN y diferentes ONG, producto de las inquietudes expresadas por la comunidad sobre la VIF/S. En un lugar determinado (escuela, casa comunal o lugar previamente acondicionado), las funcionarias de la Comisaría atienden casos de denuncias de violencia intrafamiliar y sexual. Actualmente las Comisarías Móviles constituyen una herramienta de trabajo para el acercamiento del servicio a la comunidad, principalmente en zonas alejadas o con incremento de índices de VIF/S, que se implementa en todas las CMN, conforme a sus capacidades y a las condiciones locales.
- La Comisión Comunitaria de Prevención VIF/S, es otra experiencia en el municipio de Malpaisillo, León. Está integrada por la Policía Nacional y miembros idóneos de la comunidad. Cuando es detectado algún hecho de violencia intrafamiliar, valoran la situación e inician las primeras diligencias policiales, o se establecen medidas preventivas por parte a la CMN.
- Las Promotoras Voluntarias de la Comisaría en

todo el país, actualmente cuentan con un promedio de 4,027 promotoras voluntarias distribuidas en las 162 Comisarías de la Mujer y la Niñez a nivel nacional. Ellas promueven la participación comunitaria en actividades públicas, charlas y capacitaciones, enfocadas a la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual y acompañan a las trabajadoras sociales y psicólogas de la Comisaría. En su mayoría son mujeres que fueron violentadas pero que en la actualidad están empoderadas, participando en la prevención de la violencia.

Dirección de Asuntos Juveniles

La Dirección de Asuntos Juveniles entre los años 2002 y 2008, facilitó mediante la intervención social comunitaria, la participación de 2,400 jóvenes exintegrantes de pandillas juveniles y en alto riesgo social, en los planes operativos para la organización de las fiestas patronales e hípcas de Managua en el mes de agosto. Los planes de intervención comunitarios implican procesos de pacificación que comprenden la atención a grupos juveniles en alto riesgo social y su reinserción en la sociedad.

El método preventivo aplicado por la Dirección de Asuntos Juveniles, fundamenta sus técnicas de intervención, en las características de los/las jóvenes:

- Nivel 1 (prevención primaria): Dirigido a jóvenes, niños y niñas en general. En el año 2013 se capacitaron 33,194 estudiantes de primaria y secundaria para fortalecer el control de las emociones y prevenir el abuso de drogas y alcohol y la afiliación a las pandillas. Los facilitadores de estos programas son oficiales de Asuntos Juveniles de la policía y fueron capacitados de manera específica.
- Nivel 2 (prevención secundaria): Dirigido a jóvenes, niños y niñas con alto riesgo social. La policía realiza un diagnóstico y brinda atención psicosocial, tanto a las personas involucradas, como a sus familias y su entorno, con el propósito de mejorar su identidad, construir su autoestima, dotarles de valores y principios que les permitan una convivencia armoniosa consigo mismos/as, su familia y la comunidad. Aquí se siguen cinco pasos, descritos a continuación:

- Tregua: Revisión de barrios en base a las acciones de los grupos juveniles; identificación para intervenir de acuerdo al grado de peligrosidad; coordinación con el tendido comunitario.
- Diagnóstico: Se efectúa un estudio bio-psicosocial del joven, su entorno familiar y comunitario.
- Atención: Se inicia con una asamblea en la comunidad y se visita a cada casa en general y particularmente la de los miembros del grupo; se hacen capacitaciones, prácticas deportivas y se les integra en actividades y eventos de relevancia social.
- Armisticio: El joven acepta dejar su conducta violenta y pasar a una fase de integración social.
- Desmovilización: Firma de acuerdos de paz, entrega de armas a la policía si las tuvieran; en esta etapa el joven violento se compromete a respetar las normas de orden público garantizadas por la Policía Nacional.
- Inserción: Existe un compromiso de los jóvenes, sus familiares y la comunidad. Se realizan coordinaciones para búsqueda de alternativas laborales, educativas y recreativas, coordinadas con instituciones del Estado y la empresa privada.
- Nivel 3 (prevención terciaria): Dirigida a jóvenes involucrados en actividades de pandillas que ya cometieron delitos y que están bajo medidas cautelares de libertad (como presentación periódica, insertarse a un centro de estudios, no visitar lugares públicos), donde los jueces dan seguimiento de sentencia a los adolescentes y la policía se reúne mensualmente con ellos, capacitándolos en temas como autoestima, liderazgo, convivencia pacífica, y prevención en el uso de armas de fuego y en el consumo de alcohol y drogas. Todo con la finalidad de evitar la reincidencia de estos jóvenes en la comisión de hechos delictivos. Actualmente, los oficiales de Asuntos Juveniles se reúnen con 60 jóvenes de manera mensual.
- La jefatura de la Dirección de Asuntos Juveniles realiza esta misma labor con 68 jóvenes que están privados de libertad, para que cuando ellos salgan del sistema penitenciario no reincidan en la comisión de delitos.

Planificación Institucional, modelo participativo ascendente

Desde el año 2003 se ha venido implementando la Planificación Institucional, modelo participativo ascendente, que constituye un componente esencial del modelo policial.

En cada sector de Nicaragua se planifica, se ven los problemas con la comunidad, ya no se planifica de arriba, sino de abajo para arriba, se jerarquizan los problemas, de mayor a menor importancia y se les va dando respuesta, y en esa jerarquización de problemas lo que se hace es involucrar a la comunidad y se rinde cuentas, trimestralmente, semestralmente y anualmente.

La siguiente tabla resume los pasos de la planificación:

Tabla N° 24: Planificación Institucional, modelo participativo ascendente

<p>El proceso de planificación participativa, parte esencial del MPCP, es rectorado por la Secretaría Ejecutiva Nacional (SEN), contando con el involucramiento activo de la cadena de mando policial, autoridades y líderes locales y de la comunidad en general. Se implementa cíclicamente, cumpliendo los pasos que se detallan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proceso de elaboración de la directriz: La SEN trabaja propuestas de directrices con las especialidades nacionales y los órganos de apoyo, con el propósito de definir las líneas y políticas nacionales que demandan presupuesto. 2. Entrega de indicaciones metodológicas para desencadenar el proceso de planificación, fundamentalmente de parte de las delegaciones policiales departamentales. 3. Entrega de propuestas de directrices vinculadas al Plan de Modernización del Consejo Nacional. 4. A partir de las indicaciones y de una guía para desarrollar el proceso de consulta con la comunidad, los jefes de delegaciones orientan a los jefes municipales sobre los resultados esperados. Las delegaciones departamentales
--

con sus municipios, valoran el plan de trabajo anual y formulan propuestas al Plan del siguiente año (problemas priorizados y jerarquizados).

El Jefe de Municipio, evalúa la situación operativa y el plan anual anterior y convoca a autoridades y líderes locales. El mismo proceso lo realizan los Jefes de Distritos. En la reunión identifican los problemas que afectan la competencia policial y proponen alternativas de solución. El Jefe de Municipio elabora el Plan Operativo Municipal y lo presenta a la comunidad para su validación. Posteriormente lo envía a la delegación departamental.

5. El Jefe de la Delegación en base a los planes municipales, elabora las Directrices Departamentales con los jefes de especialidades y la secretaría ejecutiva.
6. La SEN revisa y ajusta las Directrices Departamentales, estableciendo sugerencias técnicas para determinar intereses de la jefatura nacional y las remite a las subdirecciones, especialidades nacionales y órganos de apoyo.
7. Las especialidades y órganos de apoyo envían a la SEN sus directrices anuales, conforme planes operativos de su competencia.
8. La SEN revisa y ajusta con las especialidades y órganos de apoyo sus directrices.
9. La SEN remite a la jefatura nacional las Directrices Nacionales para su aprobación.

De acuerdo a los niveles, los modelos de planificación son:

- Directriz anual del trabajo policial de la institución
- Directriz de especialidades nacionales, órganos de apoyo y departamentales
- Planes especiales (eventual)
- Planes operativos municipales.

10. Comisiones multidisciplinarias (SEN, órganos de apoyo y especialidades nacionales) monitorean y dan seguimiento a Planes Operativos a través de vistas integrales, de ayuda, control, etc.
11. La evaluación de los planes operativos y directrices se efectúa trimestralmente, definiendo planes de mejoramiento.
12. Con la valoración del trabajo trimestral, los Jefes del Municipio y del Departamento se reúnen con los líderes de la comunidad, para enriquecer la evaluación.
13. La valoración departamental se realiza sobre las directrices y se envía a la SEN. Las especialidades y órganos de apoyo nacional valoran trimestralmente la directriz del ámbito de su competencia.
14. La SEN con base en las evaluaciones anteriores, mide el grado de cumplimiento de las Directrices Nacionales, de forma semestral y anual.

Fuente: PNN, 2009b.

Centro de Formación y Desarrollo Juvenil

El Centro de Formación y Desarrollo Juvenil “Juventud” de la Policía Nacional, fundado en 2011, responde a la necesidad de complementar el trabajo policial que se realiza en barrios y comunidades, en conjunto con actores locales, y con jóvenes en situación de riesgo o que han incurrido en delitos, pero que están dispuestos a cambiar, para que puedan reinsertarse socialmente.

La viabilidad de esta iniciativa se valoró, considerando experiencias exitosas de los Planes de Intervención territorial, entre otras:

- La respuesta de los jóvenes a un tratamiento proactivo y positivo de la PNN
- La participación de los jóvenes en riesgo en planes de capacitación y prevención, en actividades deportivas, culturales y religiosas

- Los resultados de los planes de prevención, en lo correspondiente a la disminución de los factores de riesgo que propician el incremento de la actividad delictiva

Por otra parte, se consideró que el proceso de rescate de la violencia a niños, niñas y jóvenes se vuelve inútil, si no se les ofrecen oportunidades laborales y educativas que les permitan insertarse plenamente en la comunidad.

El Modelo Educativo del Centro (PNN, 2010), apunta al desarrollo personal de estos jóvenes y a que adquieran competencias para insertarse en la sociedad como personas sanas y productivas.

Son objetivos generales del Modelo Educativo:

- Promover la formación integral de los jóvenes

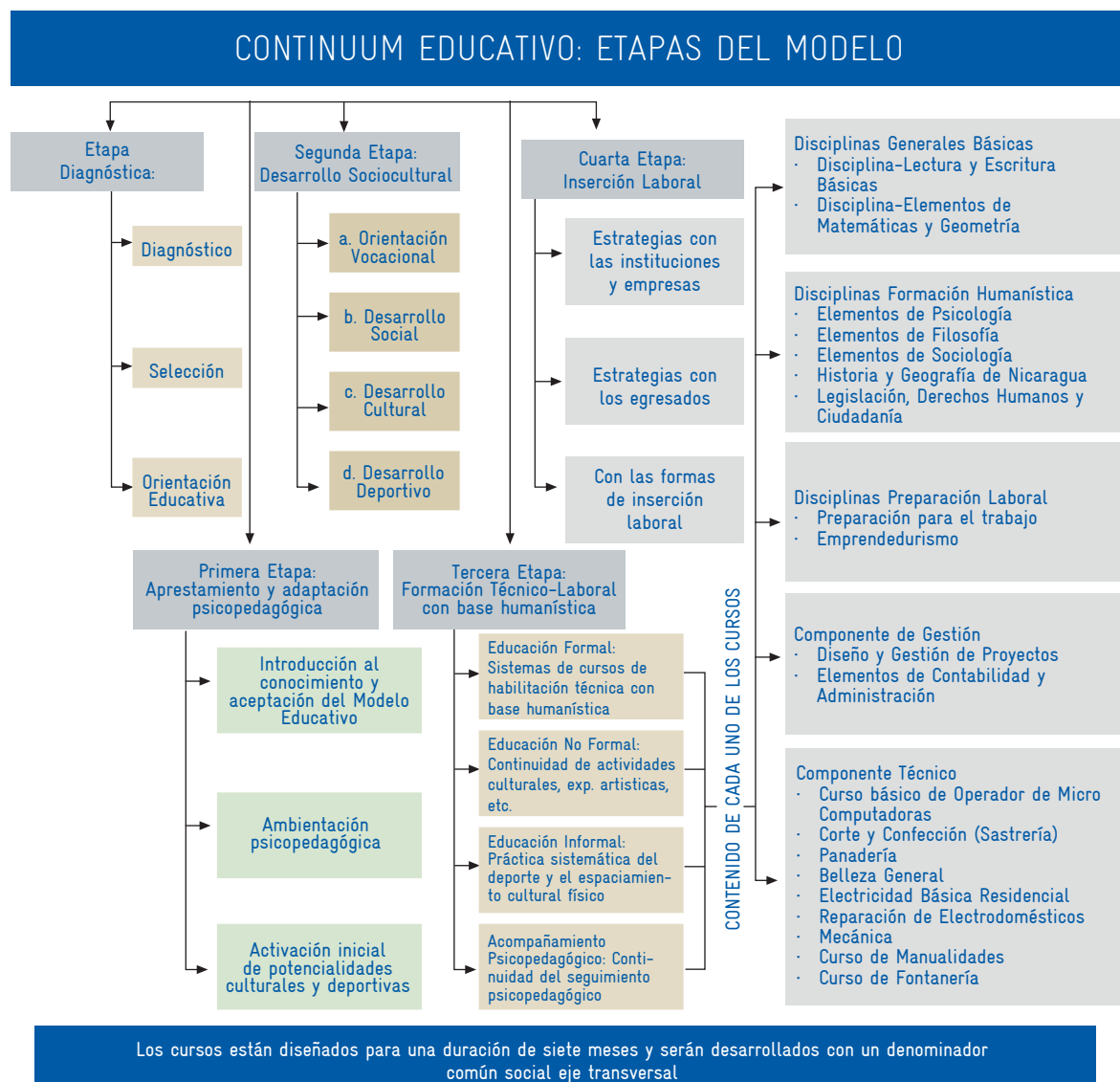
en riesgo, con énfasis en la construcción de su identidad, el fortalecimiento de su autoestima, generación de autoconfianza, superación de la violencia y desarrollo de valores humanos, integrándolos a procesos de aprendizaje que conlleven al desarrollo de competencias educativas conducentes a la formación de su personalidad y carácter.

- Contribuir al desarrollo social y productivo de los jóvenes en riesgo, fortaleciendo su toma de conciencia y el reconocimiento de los derechos humanos propios y de los demás ciudadanos, mediante un modelo de formación que les ofrezca diferentes alternativas de preparación huma-

nística y técnica, orientada a su inclusión social, mediante procesos pedagógicos y participativos de socialización y aprendizaje, que faciliten su transformación y contribuyan a la convivencia familiar, laboral, comunitaria, social y productiva.

El tiempo establecido para este continuum educativo es de aproximadamente un año académico, distribuido en cinco etapas, desarrolladas de forma gradual, relacionadas entre sí con objetivos y competencias específicas que se deben alcanzar. Tomando en cuenta el ritmo diferente con que cada joven enfrenta su desarrollo formativo, la duración de este modelo educativo es más un promedio que un dato fijo.

Gráfico N° 27: Etapas del Modelo Educativo del Centro Juventud de la PNN, 2011



Fuente: PNN, 2010.

Un eje transversal que está en todas las etapas del proceso educativo, es el trabajo productivo, de tal forma que los jóvenes no sólo contribuirán en el cuidado del ambiente, sino también asumirán el trabajo en su dimensión formativa, a la vez que aportarán a la sostenibilidad del centro educativo.

C. Bases legales e institucionales

Análisis institucional interno

La Policía Nacional de Nicaragua tiene su origen en la Policía Sandinista, creada en 1979 como entidad independiente del ejército, porque su función antes era desempeñada por la Guardia Nacional. Desde el momento en que asumieron el poder político y militar, las autoridades revolucionarias comenzaron a organizar un cuerpo de policía dedicado a tareas inmediatas, vinculadas a la coyuntura del momento, buscando restablecer el orden público, garantizar la libre circulación de los ciudadanos, eliminar las barricadas y ejercer control de la gente armada en calles y barrios.

El 19 de julio de 1990 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de la Policía Nacional, en la que se estableció, una vez más, la subordinación de la policía al poder civil. Se reguló de manera coherente y ordenada su naturaleza institucional, funciones, régimen jurídico, principios básicos de actuación y estructura orgánica.

En la reforma a la Constitución Política de Nicaragua del 4/07/1995 (Ley 192, Art. 97) se definió la naturaleza, misión y función de la Policía Nacional. La Ley Orgánica de la Policía Nacional (Ley 228 del 27/08/2006) y el Reglamento (Decreto No. 26/96) definieron las funciones, organización, jerarquía, carrera policial y sus principales procedimientos operativos y administrativos. Las funciones que la Ley 228 (Art. 3) le atribuye son amplias bajo el criterio de policía única, con cobertura nacional, administrativa y judicial.

En todas estas leyes se menciona específicamente la seguridad ciudadana y el trabajo por y con la comunidad. El artículo 97 de la Constitución Política de Nicaragua definió por primera vez la misión de la PNN: “[...] tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito”. También en la doctrina policial se establece la visión, misión, principios y valores

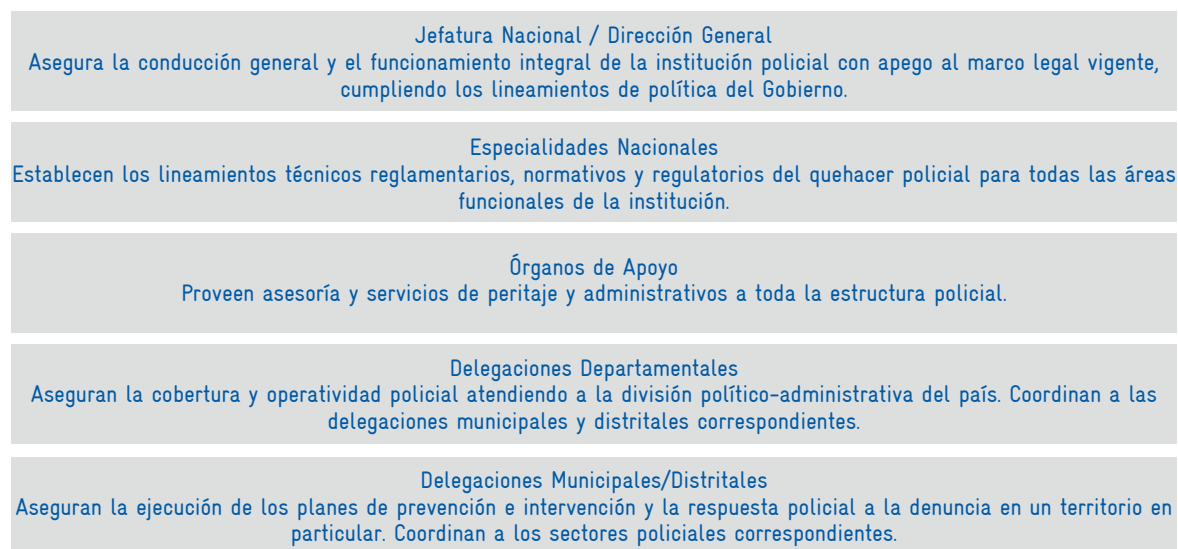
institucionales; entre éstos se rescata el servicio a la comunidad y el carácter preventivo de la acción policial. En cuanto al servicio a la comunidad, la doctrina policial expresa: “El trabajo policial en todos sus ámbitos, tiene sentido sólo en su estrecha vinculación con la comunidad a la que sirve, con el fin último de prevenir actos o situaciones que atenten contra la seguridad individual y colectiva” (PNN, 1997, p.276).

De 1992 a 1997, se dio una etapa de fortalecimiento de la institución que comenzó por la promulgación de un decreto ejecutivo, que por primera vez definió consistentemente el marco legal de la policía. Con las reformas constitucionales de 1995 se incorporó claramente la definición y misión de la policía. En esta etapa fue necesario promover el acercamiento con los diferentes sectores de la nación, para fortalecer los vínculos mutuos que permitieron un consenso sobre los asuntos de seguridad y orden público.

Con el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional (Decreto 27-96) (Diario Oficial 33, 17/02/1997), se estableció la figura del Inspector General dentro de la jefatura nacional, teniendo como atribuciones, entre otras, la supervisión a las distintas dependencias y la recepción e investigación de quejas en contra de los miembros de la policía.

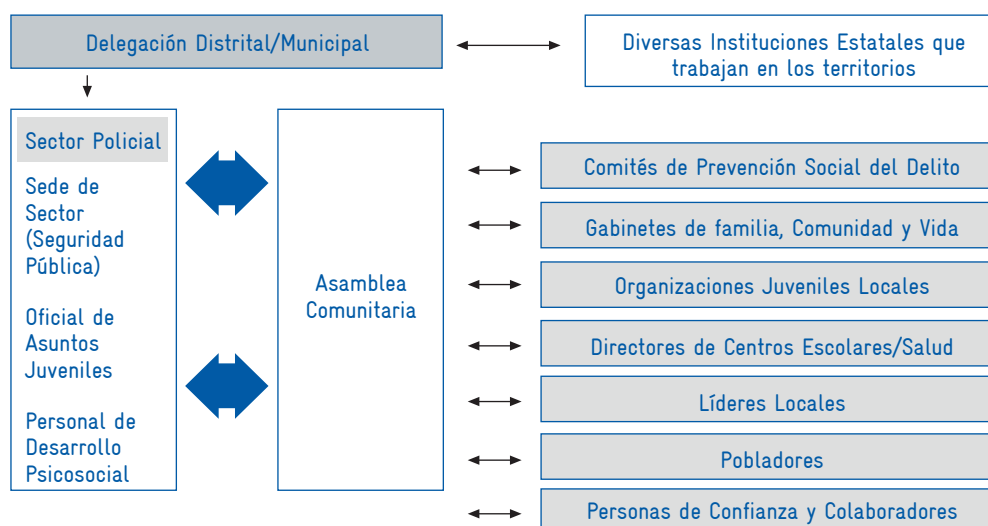
El trabajo general de la PNN en los territorios, incluyendo los procesos orientados a la prevención de la violencia juvenil y la reinserción social de jóvenes en riesgo en las dos localidades observadas como muestra, se desarrolla con base en el siguiente esquema jerárquico y funcional, el cual se replica a escala en cada territorio (sector):

Gráfico N° 28: Sistema jerárquico y funcional de la PNN



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

Gráfico N° 29: Organización en el territorio de la PNN



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

El sector constituye la unidad mínima en la organización territorial del trabajo policial; su configuración y extensión varía, según corresponda al ámbito urbano o rural; también considera la densidad poblacional y el historial de riesgo y de incidencia delictiva de la zona. La última cartografía policial considera 1,369 sectores a nivel nacional, entre sectores urbanos (606); rurales (444), montañosos (68) y acuáticos (1)⁶³.

En el trabajo territorial de la PNN, que incluye las actividades orientadas a la prevención de la violencia y atención a jóvenes en riesgo, destacan los siguientes actores:

- **Jefe de Sector:** Funcionario policial que trabaja para la Dirección de Seguridad Pública, responsable de mantener actualizada la situación operativa, servir de vínculo operativo entre el sector y la delegación policial correspondiente, apoyar a los agentes de las distintas especialidades policiales en las acciones de prevención,

63 Información proporcionada por la Dirección de Seguridad Pública de la PNN.

reacción e investigación, y de establecer relaciones de confianza con la comunidad en un territorio específico; entre otras actividades, el Jefe de Sector realiza visitas “casa por casa” de manera regular⁶⁴. Por su presencia en el territorio, el trabajo del Jefe de Sector es clave en el éxito de las relaciones policía-comunidad, y en el apoyo a los servicios que prestan las CMN.

- **Oficial de Asuntos Juveniles:** Agente policial que trabaja para la DAJUV, responsable de atender la problemática de jóvenes en riesgo y de coordinar diversas actividades que contribuyan a la prevención de la violencia y el delito, mediante el trabajo directo con este segmento. Un mismo oficial de la DAJUV puede atender varios sectores policiales.
- **Policías Voluntarios:** Cuerpo auxiliar y de apoyo, subordinado a las delegaciones territoriales de la policía (sectores). Previa selección, preparación y juramentación, los voluntarios se suscriben a este servicio en condiciones de temporalidad, y prestan servicios policiales a la comunidad. Fundamentalmente, la Policía Voluntaria opera en el ámbito rural del país⁶⁵. Después de algunas irregularidades y abusos de poder, se decidió trabajar en el casco urbano de la capital únicamente con policías profesionales (PNN, 2011). A nivel nacional hay 2,124 Policías Voluntarios.
- **Personas de confianza, colaboradores e informantes:** El Jefe de Sector y los funcionarios policiales de otras especialidades, establecen relaciones de colaboración en apoyo a la prevención, con ciudadanos no necesariamente organizados en los CPSD ni en los Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida (GFCV); estos contactos están basados en la cercanía y confianza que se establecen a partir del conocimiento sobre el territorio, la gente y la situación operativa de estos colaboradores.

Análisis institucional externo

Comisión/Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Mediante Decreto Presidencial No. 83-2004 el Gobierno de Nicaragua creó la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CNCSC), como un “órgano coordinador y consultivo de la Presidencia de la República para el diseño, formulación, evaluación y ejecución de programas, estrategias y políticas gubernamentales que coadyuvan a la promoción de la convivencia y seguridad ciudadana”. Con la reforma de noviembre 2007 pasó a llamarse Consejo y amplió su número de integrantes: quince representantes gubernamentales, dos religiosos, tres de la sociedad civil y los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, convirtiéndose en una instancia muy numerosa. Entre los representantes gubernamentales se incluye al Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá; los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, el Director General de la Policía Nacional, delegados de los ministerios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Educación, Familia, Adolescencia y Niñez y Salud. En el decreto de creación en 2004 (Art. 5) correspondía al Ministro de Gobernación actuar como Secretario Ejecutivo del CNCSC. En la reforma de 2007 dicha función se le otorgó al Director de la Policía Nacional, designado como delegado de la Presidencia para coordinarlo. El Consejo fue instalado por el Presidente de la República el 21 de noviembre de 2007. La División de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional funciona como entidad ejecutiva del Consejo.

Una de las atribuciones que se suma al CNCSC (Art. 8), es la de “promover la participación de la ciudadanía nicaragüense en los Comités de Prevención Social del Delito que organiza la Policía Nacional, así como en los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana y en otras instancias de participación comunitaria en los distintos municipios, en coordinación con las alcaldías respectivas para la identificación de los proble-

64 En principio, el Jefe del Sector es un agente policial integral experimentado (el único funcionario policial formalmente asignado a un territorio en particular) y la política de recursos humanos de la PNN establece los requisitos de formación, grado, experiencia, antigüedad, etc. que un policía debe cumplir para ocupar el cargo, pero no necesariamente es un funcionario de mayor rango que los otros agentes que intervienen en el territorio, ni es su “jefe” administrativo ni funcional.

65 De acuerdo a Ley 228, Ley de la Policía Nacional, la policía voluntaria es un cuerpo auxiliar y de apoyo de la PNN, con estructura orgánica adscrita y subordinada a las delegaciones de policía; la integran ciudadanos nicaragüenses, quienes previo proceso de selección, preparación y juramentación, aceptan las condiciones del servicio de forma voluntaria, temporal y gratuita.

mas que ocasionan inseguridad y su correspondiente solución”. De conformidad con el Decreto 112-2007 (Art. 2 y 3), “Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano”, éstos se constituyen a nivel nacional, departamental, municipal, distrital, de barrio, comarca y comunidad, en sectores y áreas, e incluyen un “coordinador de seguridad ciudadana, intercambios comunitarios y solidaridad”.

A nivel de la comunidad, se han establecido las siguientes estructuras:

- Los Comités Técnicos de Coordinación Interinstitucional Territorial (CTCIT), como instancia de ejecución concertada de acciones a nivel municipal (Alcaldes, delegados locales de entidades estatales, y sociedad civil).
- Los Comités para la Prevención Social del Delito (CPSD), organismos de ejecución concertada de acciones a nivel comunitario (Jefes de Sector de la policía, sociedad civil local organizada, y líderes comunitarios voluntarios). A nivel de país existen 3,098 de estos comités con alrededor de 25,000 integrantes.

Roles y relaciones interinstitucionales en el territorio

La PNN es la institución responsable de la implementación del MPCP en Nicaragua, y es la entidad que pauta y dirige en el terreno, los procesos correspondientes. Si bien para la implementación territorial del MPCP, particularmente en la prevención de la violencia juvenil y la reinserción social de jóvenes en riesgo, la PNN se relaciona, coordina y apoya con otras instituciones del Estado sobre la base de diversas leyes nacionales, estas instituciones participan en el proceso cumpliendo una política de gobierno y comparten con la policía la visión y el compromiso social sobre el por qué y el para qué participar.

Cada entidad involucrada en el proceso tiene un determinado marco legal y un cuadro de capacidades institucionales, a partir de lo cual interactúan con la PNN para contribuir al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población, incluyendo los componentes de los mandatos institucionales de la PNN y los servicios que la policía garantiza.

A continuación, se presenta una caracterización de los roles y relaciones interinstitucionales que, en el marco de la implementación del MPCP, operan en los dos territorios objeto de la sistematización:

Tabla N° 25: Roles y relaciones interinstitucionales en el territorio

Ministerio de Educación (MINED)	Coordina y facilita el acceso de la PNN a los centros educativos para la realización de actividades de proyección comunitaria y la impartición de charlas informativas y educativas a la población escolar que forman parte del pensum educativo (educación vial, prevención de drogas y otras asignaturas de corta duración).
Ministerio de Salud (MINSAL)	Apoya con la ejecución de acciones educativas sobre salud sexual y reproductiva para los jóvenes atendidos por la PNN; promueve y facilita su participación en jornadas y acciones de salud preventiva en la comunidad.
Ministerio de la Familia (MIFAMILIA)	Asegura la regularización del registro civil de jóvenes en riesgo, su capacitación en temáticas psicosociales, culturales, etc. y brinda acompañamiento jurídico legal.
Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)	Posibilita el acceso a becas para la habilitación laboral de los jóvenes atendidos por la PNN.
Ministerio de la Juventud	Facilita la organización y ejecución de eventos culturales y recreativos, la adquisición de materiales deportivos, trofeos, uniformes y todo lo relativo a arbitraje, reglamentación competitiva, etc.
Instituto Nacional de Deportes	Facilita instalaciones deportivas para la realización de actividades deportivas organizadas por la PNN; suministro o facilitación de materiales deportivos, trofeos, uniformes, reglamentación competitiva, etc.; brinda servicios de capacitación a entrenadores, árbitros y personal policial involucrado en la ejecución de actividades deportivas dirigidas a los jóvenes atendidos por la DAJUV.

Universidades	Apoyan mediante convenios interinstitucionales los programas educativos de la Academia de Policía (ACAPOL), las actividades educativas para la reinserción social, la asesoría docente, y con pasantías de estudiantes de psicología.
Alcaldías municipales	Participan en la caracterización y el análisis situacional y socio-demográfico y de la problemática social y de seguridad en los municipios, ubicación de focos de mayor riesgo y peligrosidad, y facilitan la relación y el trabajo con otros actores locales. Otorgan o facilitan la tramitación de becas y prácticas profesionales.
Instituto contra el Alcoholismo y la Drogadicción (ICAD)	Brinda capacitación y asesoría a personal policial sobre adicciones, su tratamiento y rehabilitación, y charlas a grupos de jóvenes sobre los riesgos del uso de drogas y alcohol.
Iglesias (varias denominaciones)	Proporcionan consejería moral y apoyo espiritual, individual y colectivo, a los jóvenes atendidos por la PNN; además aportan a la organización y ejecución de actividades recreativas y deportivas en las comunidades.
Organizaciones comunitarias orientadas a la prevención social del delito	Constituyen formas organizadas de la comunidad con enfoque de participación ciudadana, que procuran la prevención del delito y la seguridad en el territorio y que proveen colaboración diversa a la policía. En los dos territorios objeto de esta sistematización, los CPSD y los GFCV están organizados y participan activamente en los procesos asamblearios convocados por la PNN, y colaboran de distintas maneras en la gestión de planes de prevención e intervención correspondientes.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

7.2. Selección de experiencias

A. Justificación de la selección de las experiencias

En Nicaragua, el MPCP es un sistema de trabajo institucional, que se aplica de forma transversal en todo el quehacer institucional. En base a lo anterior y para los propósitos de esta sistematización, la PNN seleccionó los procesos policiales ejecutados bajo el MPCP, orientados a la prevención de la violencia juvenil y la reinserción social de jóvenes en riesgo, tomando como muestra dos sectores urbanos que tienen como característica común altos índices de riesgo social y de incidencia delictiva.

Esos territorios fueron seleccionados por ser escenarios representativos de los principales problemas y amenazas que en materia de riesgo social y seguridad ciudadana enfrentan gran parte de las comunidades urbanas del país, y por el trabajo integral que la PNN realiza en los territorios de forma permanente, sistemática y cíclica.

En el caso del Barrio Jorge Dimitrov, el Plan de Intervención Integral, responde al incremento creciente de los niveles de violencia juvenil y al deterioro de la relación policía-comunidad. La implementación del sistema de prevención integral, cuenta con la parti-

cipación de todos los actores institucionales, comunitarios y policiales en el proceso de pacificación, de reinserción social y laboral en empresas privadas y en la captación de jóvenes para su formación técnica (Centro Juventud).

Por su parte el Reparto Walter Ferreti, de Distrito III de la ciudad de León, tiene la particularidad de que la especialidad de Asuntos Juveniles y Jefes de Sectores de la PNN, junto a otras instituciones y organizaciones, se integran y funcionan como sistema de prevención integral, teniendo como sede un edificio en el centro del reparto (La Casona Mi Chante), logrando como resultado la erradicación de pandillas y agrupaciones juveniles, dinamizando la vida comunitaria y evidenciado que el trabajo conjunto contribuye a reducir la violencia juvenil.

Estas experiencias, aportan no solo buenas prácticas, sino también aprendizajes que propician la reflexión sobre los modelos de prevención orientados a garantizar la seguridad de las familias nicaragüenses.

B. Caracterización de los territorios de intervención

Barrio Jorge Dimitrov, ciudad de Managua (Distrito Policial Uno)	Reparto Walter Ferreti, ciudad de León (Distrito Policial Tres)
Ubicación geográfica	
<p>Ubicado en la zona central de la ciudad de Managua, tiene una extensión de 2 km², y su topografía es plana. Predominan las viviendas de construcción precaria; tiene cobertura total de servicios públicos (energía, telefonía, agua potable y alcantarillado sanitario), escuelas, centros de salud y diversidad de iglesias. En su mayoría las calles están asfaltadas y en buen estado, lo que permite una fluida e intensa circulación vehicular.</p>	<p>El Reparto Walter Ferreti está ubicado en el sector suroeste de la ciudad de León (90 km al occidente de Managua). Cuenta con servicios de energía y agua potable.</p>
Reseña socio-demográfica	
<p>En el Barrio habitan 19,275 personas distribuidas en 1,628 viviendas y 1,856 hogares. El 58% de la población es menor de 18 años. Tiene una población flotante aproximada de 5,000 personas/día, dada su cercanía a lugares en los que confluyen miles de personas diariamente a realizar trámites y actividades diversas. Hay varias iglesias católicas y evangélicas.</p>	<p>Aloja una población de 1,187 habitantes, distribuidos en 265 viviendas, la mayoría construidas con materiales precarios. Los jóvenes representan el 50% de la población, 40% niños y adolescentes. Cuenta con un centro de salud, un pre escolar, la oficina de una asociación de retirados del ejército y una dependencia de Asuntos Juveniles. No hay iglesias de ninguna denominación. La población escolar es atendida por dos escuelas de repartos vecinos.</p>
Actividad económica	
<p>La Población Económicamente Activa representa el 80% del total de la población del barrio. La principal actividad económica es el pequeño comercio: pulperías, panaderías y diversos pequeños talleres. Buena parte de sus habitantes se dedica a la comercialización informal ambulante en el resto de la ciudad, o trabajan en el Mercado Oriental, el más grande de Nicaragua y uno de los más grandes de Centroamérica.</p>	<p>En su mayoría, la población trabaja en el rastro municipal y/o desarrolla actividades de autoempleo marginal (recolección y reciclaje de materiales diversos); existe comercio formal en pequeña escala: pulperías, panaderías y diversos pequeños talleres. En general, las mujeres son amas de casa o trabajan como empleadas domésticas en otros sectores de la ciudad.</p>
Condiciones de seguridad y violencia	
<p>El barrio se conformó en junio de 1982, como resultado del traslado a predios baldíos de lo que es hoy el Jorge Dimitrov, de la población afectada por el Huracán Aletta, que habitaba a orillas del Lago de Managua. Esta población estaba conformada por pescadores, familias desintegradas que vivían del robo, del pillaje y del expendio de drogas. Ha sido caracterizado como uno de los sectores de mayor riesgo social e inseguridad de Managua, con un alto índice delictivo.</p> <p>La población trabajadora convive y tiene parentesco con un alto porcentaje de habitantes con antecedentes policiales, que desarrollan actividad delictiva en otros sectores de la ciudad, principalmente los barrios vecinos. Con frecuencia se registraban hechos sangrientos y enfrentamientos entre grupos rivales, con saldo ocasional de víctimas entre pobladores no involucrados.</p> <p>En el barrio había poca presencia policial, hasta la instalación de una Unidad Preventiva en 2011, como indicaban los Jefes de Sector.</p> <p>Durante 2012 los problemas priorizados en el proceso de planificación fueron: 1) Robo en todas sus modalidades; 2) Drogas; 3) Expendios de licor; 4) Violencia juvenil; 5) Violencia intrafamiliar y sexual; 6) Abigeato; 7) Accidentes de tránsito.</p>	<p>Desde 2005 se ha puesto en marcha un observatorio de seguridad ciudadana en el departamento de León, que surge del incremento en el número de delitos cometidos entre 2005 y 2006. La policía menciona que en relación a 2005, los delitos en jóvenes se incrementaron de 50 casos mensuales, a 70 en el mismo período.</p> <p>Los grupos juveniles estaban involucrados en alteraciones al orden público, en actos delictivos y en enfrentamientos entre grupos.</p> <p>Según estudios realizados por la UNAN León y la delegación policial, en 2005 el 67% de la población entre 15 a 67 años de edad, tenía la percepción de que la seguridad ciudadana se había venido deteriorando en el municipio; las principales causas identificadas por la población fueron el consumo de drogas, el desempleo y la irresponsabilidad de padres de familia (Rodríguez y Espinoza, 2008).</p> <p>Según datos proporcionados por el Jefe de la Especialidad de Asuntos Juveniles en el departamento de León, el Reparto Walter Ferreti está considerado como uno de los sectores más vulnerables, con altos índices delictivos y presencia de expendios y consumidores de drogas, con dos pandillas enfrentadas disputándose territorios.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

C. Fichas descriptivas de las experiencias

	Barrio Jorge Dimitrov, ciudad de Managua (Distrito Policial Uno)	Reparto Walter Ferreti, ciudad de León (Distrito Policial Tres)
Período de ejecución	2012 a la fecha	2005 a la fecha
Qué se espera lograr	Contribuir a mantener y elevar los niveles de seguridad y confianza demandados por la población, mediante la ejecución de planes de intervención integral ⁶⁶	Contribuir a la paz y a la seguridad ciudadana, mediante una comunicación y coordinación estrecha con instituciones y con la comunidad, orientada a atender y prevenir situaciones de riesgo en jóvenes a través del deporte, el estudio y el trabajo ⁶⁷
Grupo meta	Jóvenes en situación de riesgo, la familia y el entorno comunitario (persona-familia-comunidad). La población joven de los dos territorios seleccionados, que son atendidos por la policía en trabajos relacionados con riesgo social y violencia juvenil; y en un sentido amplio, la comunidad de esos dos barrios, organizada o no, como sujeto y gestor de los resultados y los beneficios.	
Hitos	<p>Marzo de 2011: Construcción de instalaciones de la Unidad Preventiva (con apoyo de ONG)</p> <p>25 de diciembre de 2012: hechos de violencia entre grupos delincuenciales, con asesinato y homicidio a familiares de ambos grupos, suceso de gran impacto en la comunidad</p> <p>Finales de 2012: Implementación del Plan de Intervención Integral por disposición del Gobierno y jefatura de la PNN</p>	<p>2005: Instalación de la especialidad de Asuntos Juveniles en el departamento de León, con un cambio de enfoque en el abordaje de la violencia juvenil</p> <p>2008: Retiro de la presencia policial permanente en el barrio, agrava el problema de inseguridad</p> <p>2009: Apertura y ubicación de especialidad de Asuntos Juveniles en la Casa Mi Chante del reparto</p>
Enfoques de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad ciudadana como responsabilidad social compartida • Enfoque preventivo, comunitario y proactivo • Enfoque sistémico: articulación del trabajo de las especialidades • Planificación con la comunidad de abajo hacia arriba, jerarquizando los principales problemas de seguridad ciudadana en el territorio • Planes de intervención integral (prevención policial-prevención social y Prevención Estatal) • Comunicación y coordinación interinstitucional • Respeto a los Derechos Humanos 	
Participantes de la experiencia	Jóvenes, familias, la comunidad y sus expresiones organizativas, instituciones del Estado, unidad policial con apoyo de especialidades nacionales/departamentales	
Personal destacado en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Jefatura (1° y 2° Jefe) • Un Oficial investigador • 4 Jefes de Sector • Un Oficial de la Secretaría Ejecutiva (Planificación) • Oficial de la Comisaría Mujer y Niñez • Un Oficial de Tránsito • Un Oficial de Armas, explosivos y municiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal policial (6): • Jefe de Asuntos Juveniles, cuatro especialistas (psicólogos y trabajadores sociales), Jefe de Sector • Instituciones/organizaciones: • ONG (1) Terre des Hommes • Organizaciones de la comunidad (3) Puesto de Salud y Preescolar

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

⁶⁶ Este objetivo se retomó del Plan de Intervención Integral del Barrio Jorge Dimitrov elaborado por el Jefe de la Delegación del Distrito I. Diciembre de 2012.

⁶⁷ El objetivo de la intervención se construyó con base en entrevista realizada al Jefe de la Delegación policial de León.

7.3. Recuperación de las experiencias locales

A. Organización de la intervención

Desde su origen, en la Policía Nacional se ha generado una reflexión profunda sobre el enfoque de prevención de la violencia y la seguridad ciudadana, lo que ha permitido un rediseño organizacional, con la creación de áreas sustantivas en la institución y modelos de trabajo en el que intervienen otros actores: las personas, las familias, la comunidad, las instituciones públicas y organizaciones civiles, con el fin de alcanzar mejores resultados.

Los 11 métodos de trabajo que se resumen a continuación, han sido validados, sistematizados e institucionalizados, convirtiéndose en la dimensión técnico-operativa del MPCP, con contenidos y dinámicas que pretenden ser comunes a todos los distritos policiales y sectores del país, aplicables en distintos contextos y situaciones.

Tabla N° 26: Métodos de trabajo del MPCP

Método	Concepto / objetivos / componentes
Método de los seis puntos	Insumos, estrategia, elaboración del plan de acción, ejecución del plan, comunicación y retroalimentación
Patrullaje por y con objetivos	La prevención es parte de la acción y el patrullaje no es improvisado, la policía trabaja con metas de patrullaje
Diversificación del sistema de vigilancia policial	Rotación del personal para fomentar una dinámica de trabajo integral
Técnicas de actuación policial	Trabajo en parejas de policías. Técnicas de intervención policial, técnicas básicas de actuación y para el uso y manejo de armas de fuego.
Gerencia del personal	Identificación de las fortalezas y debilidades en la dirección y supervisión de los recursos humanos. Preparación continua, capacitación especializada, rotación del personal, motivación laboral, seguimiento a los resultados individuales (alimentación del expediente laboral).
Administración de horarios de trabajo	Garantizar racionalidad, igualdad y equidad en las cargas horarias de trabajo para mejorar la eficiencia y eficacia del trabajo policial. Variación horaria, aprovechamiento de la jornada laboral, control de horarios y horas cumplidas.
Preparación continua – Escuela Total	Cada unidad policial es parte del sistema de educación policial, como proceso permanente de perfeccionamiento del policía. Entrenamiento y actualización de conocimientos, creación de los cargos de instructores, mejora continua de los recursos didácticos.
Coordinación interna y externa	Garantizar la coordinación interna entre las especialidades policiales y con la comunidad e instituciones públicas, organizaciones de base y privadas.
Comunicaciones internas y externas	Flujo de información interno y externo para captar las demandas y divulgar los logros.
Recopilación y análisis de información	Sistema de recolección de información, análisis y divulgación.
Administración y control de los recursos materiales	Planificación, organización y asignación de recursos materiales. Diagnóstico de necesidades, distribución, responsabilidad en el mantenimiento, registro de inventario y control periódico.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

Definición de las fases del proceso

El trabajo integral de la policía en los dos territorios estudiados, del cual es parte importante la prevención de la violencia juvenil y la reinserción social de jóvenes en riesgo, se lleva a cabo en un proceso cíclico de 4 etapas, bajo el liderazgo institucional de la policía, en coordinación y apoyo mutuo con varias entidades del Estado. Involucra

a las organizaciones comunitarias pro prevención y seguridad ciudadana, la comunidad, el liderazgo local, las iglesias, los jóvenes y otras organizaciones civiles que trabajan temas y problemas de riesgo social y seguridad ciudadana en los territorios.

Tabla N° 27: Fases del proceso de trabajo integral de la PNN en el territorio

Etapa	Objetivo
Diagnóstico	Caracterizar la situación operativa. Identificar y valorar los factores de riesgo social y los problemas de seguridad ciudadana que afectan a la comunidad.
Planificación	Definición del contenido, modos y tiempos de respuesta a la situación de riesgo y problemas de seguridad ciudadana.
Implementación	Puesta en ejecución de las acciones de respuesta planificadas.
Evaluación	Valoración de la situación operativa posterior a la ejecución de las acciones de respuesta.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

A continuación se presenta una descripción de cada etapa del proceso realizado regularmente en los dos territorios estudiados, en la que se enfatizan los aspectos relacionados con la prevención de la violencia y la problemática de jóvenes en riesgo. Estos aspectos no son el único tema, ámbito y proceso de trabajo del que se ocupan el Jefe de Sector y los oficiales de distintas especialidades policiales que atienden el territorio; la problemática de seguridad es multifactorial, no está relacionada solamente con jóvenes en riesgo y violencia juvenil y es abordada de forma integral por un equipo policial.

Diagnóstico

A cada sector policial corresponde un determinado cuadro socio-económico, un contexto y una situación operativa particular que constituyen la referencia principal y que es necesario caracterizar permanentemente, mediante el levantamiento de información por parte del personal policial asignado al territorio y con los aportes y colaboración de la comunidad organizada.

Para formular el diagnóstico territorial (situación operativa) la policía organiza y consolida la información histórica de que dispone (que levanta y actualiza de forma continua) y convoca a una asamblea comunitaria para conocer las apreciaciones de la ciudadanía sobre los principales aspectos socio-económicos y de convivencia del territorio. Sobre esta base la comunidad identifica sus problemas, necesidades y demandas relacionadas con la seguridad y el riesgo social, principalmente con la problemática de la juventud.

Los CPSD y los CFCV participan de esas asambleas, y tienen un rol clave en la identificación de los problemas y en la presentación de propuestas e iniciativas. Los jóvenes y las organizaciones de la comunidad también participan activamente en esta etapa y en todo el proceso, tratando asuntos y problemas que se refieren a riesgo social, violencia juvenil y seguridad ciudadana, sin que pueda atribuirse una mayor relevancia a la participación de determinados actores.

Con la información y otros insumos obtenidos del proceso de diagnóstico – que incluye otras actividades complementarias a la asamblea comunitaria – la policía valida, consolida y establece el nivel de gravedad de la situación, e identifica los problemas y necesidades prioritarios, y elabora un consolidado que sirve como insumo principal para la preparación de sus planes de respuesta.

Planificación

La policía formula planes de atención y respuesta, estableciendo prioridades a partir del nivel de gravedad identificado. La PNN toma en cuenta las necesidades y expectativas de la comunidad para el diseño del plan, que pueden ser:

- Planes de prevención, cuando los factores de riesgo social y los indicadores de seguridad ciudadana no representan amenazas serias a la seguridad, ni a la convivencia en la comunidad y por ende la problemática no demanda mayores esfuerzos e insumos a la PNN.
- Planes de intervención, cuando dada la gravedad

de los riesgos, amenazas y problemas de convivencia y seguridad, la policía considera necesario emprender acciones correctivas, que demandan mayores capacidades y esfuerzos técnico-policiales y mayor colaboración de la comunidad.

Jefes de Sectores del Reparto Walter Ferreti de la ciudad de León, describieron las actividades del Plan de Prevención:

[...] la Policía establece vinculación con la comunidad, se realizan reuniones y asambleas para conocer los problemas que les afectan y jerarquizar los cinco principales, para buscar las soluciones de manera conjunta. Se trabaja con todos los actores sociales presentes en la comunidad: Comités de Prevención del Delito, Gabinetes de la Familia, iglesias evangélicas y católica, se organiza a la comunidad, se reúnen y elaboran el plan de prevención con otros actores, y se enfatiza que la comunidad es parte de las posibles soluciones para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana que les afectan.

Por su parte, líderes comunitarios expresaron:

[...] en 2007 era totalmente inseguro, no se podía ingresar al territorio si no eras conocido, el cambio se observa en los muchachos a partir del año 2012, las personas tomamos valor para enfrentarnos a la delincuencia, debido a la organización de la comunidad y la Policía Nacional. Ahora en el reparto realizamos campañas de sensibilización para la prevención de la violencia, visitamos casa por casa en busca de niños que no están en clase y adultos que no saben leer, para impartirles clases de alfabetización; los Gabinetes de la Familia Comunidad y Vida visitan a familias con problemas y a enfermos; impulsamos campañas de limpieza en el reparto donde participan los jóvenes; realizamos actividades deportivas con los jóvenes en sus cuadras y la Juventud Sandinista imparte talleres de prevención de violencia a jóvenes y a sus padres, también hacen teatro con jóvenes para la prevención del consumo de drogas y rescatar valores

en la familia. Se hacen campañas de salud con médicos que brindan consultas gratis a través de la Asociación de Desmovilizados del Servicio Militar Patriótico; y los Pastores se han dedicado a seguir a los jóvenes para predicarles la palabra de Dios y han captado a muchos jóvenes para la iglesia, que estaban en la calle delinquiendo y consumiendo drogas.

En el Barrio Jorge Dimitrov, el plan de Intervención se elaboró a partir de un hecho delictivo de trascendencia ocurrido el 23 de diciembre de 2012, resultado de la confrontación entre pandillas. Para enfrentar esta situación, el Plan se orientó a garantizar un ambiente de armonía, paz y seguridad social en el barrio, mediante la combinación de acciones preventivas y reactivas.

Las actividades preventivas se desarrollaron con actores institucionales, de ONG y de la comunidad, propiciando la unificación de la familia y la comunidad en los diferentes espacios de participación ciudadana, con la finalidad de reducir la violencia. Las acciones reactivas involucraron a especialidades nacionales de la institución policial, en apoyo a la Unidad de Prevención del Barrio.

Implementación

En esta etapa se concretan la actuación policial en todas sus modalidades y la aplicación de todas las técnicas, orientadas al cumplimiento de su mandato, competencias y objetivos. Supone la ejecución integral de los planes y actividades orientados al territorio, sobre la base de una permanente relación de colaboración con la comunidad.

La actuación operativa en el territorio es dinámica y está sujeta a condicionantes y variantes sociales, económicas y comunitarias. El contenido, los métodos y tiempos de ejecución de los planes de prevención e intervención, se adaptan a las realidades de cada territorio procurando siempre el logro de los objetivos de fondo: mantener los mejores índices de seguridad ciudadana y comunitaria posibles; la experiencia y la capacidad de la policía son determinantes para reenfocar su actuación y adecuar su despliegue y recursos.

Tabla N° 28: Actividades de prevención en el territorio

PREVENCIÓN POLICIAL	PREVENCIÓN ESTATAL	PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO
<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de la situación operativa (Diagnóstico) • Articulación sistémica: vigilancia y patrullaje a pie y motorizado, control a expendios de licor, hoteles, cobertura a colegios, paradas de buses, focos de expendios de droga • Control a bares y negocios para regularlos conforme a las normas de seguridad pública, cierre de negocios ilegales • Detención de grupos delinCUenciales • Visitas casa por casa • Planificación participativa • Trabajo con jóvenes en riesgo y con grupos juveniles; realización de inventario de grupos existentes; selección de candidatos para ingresar al Centro de Jóvenes • Comisarias móviles con la participación de instituciones, ONG, promotoras, líderes comunitarios. Atención, esclarecimiento y judicialización de casos de VIF/S. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas casa por casa • Seguimiento y control a los adolescentes con medidas definitivas en los juzgados de adolescentes de Managua • Ejecución de actividades deportivas y culturales; charlas padres-madres-hijos, ferias comunitarias, veladas boxísticas • Identificación de jóvenes que no están en el sistema educativo formal, para integrarlos al mismo • Conformación de Brigadas Escolares de Tránsito (BRET) y charlas en colegios sobre Educación Vial • Capacitación a padres y madres de estudiantes del Centro de Jóvenes, en las Escuelas para padres que imparte el Ministerio de la Familia 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con la población para conocer la percepción sobre seguridad ciudadana, e identificar la problemática • Planificación para determinar la problemática y jerarquización de problemas más sentidos en el barrio • Articulación de acciones preventivas con líderes de la comunidad (Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida, Comités de Prevención Social del delito, pastores evangélicos, etc.), instituciones del Estado • Actividades culturales, sobre VIF/S y Trata de Personas

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

En el Walter Ferreti, Jefes de Sectores abordaron las acciones que se realizan en el Plan de Prevención:

[...] se realizan visitas casa por casa para conocer la situación de la familia con jóvenes en riesgo, con los CPSD se realizan asambleas comunitarias y se ofrecen tratamientos a jóvenes consumidores de drogas, para su rehabilitación, para lo cual se tienen convenios con centros especializados. Se establecen coordinaciones con otras instituciones y la universidad (UNAN), para educar y capacitar en la prevención de los delitos; estudiantes de psicología y trabajo social trabajan con padres, madres y familias de jóvenes en riesgo. Se desarrollan programas en conjunto con las instituciones gubernamentales, se brinda atención a jóvenes en riesgo y se les apoya otorgándoles becas de estudio. Hay mayor presencia policial, se hacen patrullajes en lugares de riesgo, donde se presentan más problemas; se detienen a jóvenes o personas adultas de mayor peligrosidad para que se investiguen los delitos, se judicialicen y pasen a los tribunales, se da seguimiento a jóvenes que han delinquido para su reinserción y a quienes están en la cárcel.

Al respecto, sobre el Plan de Intervención del Barrio Jorge Dimitrov, personal civil de la Dirección de Asuntos Juveniles entrevistada para la presente sistematización, menciona lo siguiente:

[...] en el Jorge Dimitrov, se aplica el plan de intervención y están trabajando todas las instituciones del Estado y un oficial de Asuntos Juveniles capacitando y trabajando con jóvenes. En el Plan, el oficial identifica el número de jóvenes en riesgo y los grupos de pandillas y trabaja con ellos el proceso de pacificación. Esta es la parte central del Plan de Intervención, donde se capta al joven. Se hacen actividades deportivas, culturales, campamentos, para el desarrollo de las habilidades sociales del joven. El joven interactúa con los mismos jóvenes de la comunidad con los que tiene conflicto.

Evaluación

La acción policial es un proceso cíclico continuo, por lo que puede explicarse como una transición inter-ciclos. Se revisa con sentido crítico todo lo realizado en el período, poniendo énfasis en la ejecución de las actividades previstas y en los resultados alcanzados; se valoran el desempeño, los logros, las fallas y las deficiencias, y se preparan los insumos para reiniciar el ciclo en el diagnóstico siguiente.

La experiencia muestra que la participación de la comunidad en la evaluación es eminentemente crítica y que enfatiza los fallos y deficiencias del desempeño policial, sin dejar de apreciar sus esfuerzos y logros, sobresaliendo en el análisis de las causas, la insuficiencia de recursos y en menor medida las actitudes y actuaciones del personal policial, que no corresponden con la reglamentación institucional ni las expectativas de la ciudadanía.

Las valoraciones de la comunidad acerca del Plan de Prevención en el Reparto Walter Ferreti de León son las siguientes:

[...] ha contribuido a la seguridad ciudadana la ubicación de la especialidad de Asuntos Juveniles en la Casa Mi Chante, con el Jefe y cuatro especialistas, psicólogos, trabajadores sociales e investigadores; el deporte y el teatro como formas de recreación y comunicación entre los jóvenes; la rehabilitación de jóvenes con adicciones; y la orientación gubernamental a las instituciones de trabajar con la comunidad ha dado un impulso al trabajo, pero queda mucho por mejorar, como la comunicación entre las instituciones y la Policía Nacional para la implementación del Plan del Barrio; la investigación de las denuncias; a veces hay exceso de fuerza en la actuación policial, por eso se les debe capacitar en derechos humanos y relaciones humanas; más patrullaje policial nocturno en el barrio; más medios de movilización ya que en el invierno la policía tiene problemas para llegar a sitios alejados; y por nuestra parte, debemos tener más compromiso para resolver los problemas del barrio.

B. Creación de confianza con la comunidad

El MPCP requiere para su funcionamiento el aval y apoyo de la población para materializar la seguridad ciudadana, por esta razón es imprescindible asegurar la relación de carácter estratégico con la comunidad y sectores sociales y económicos en el país. La Doctrina de Seguridad Pública de junio de 1996, plantea que los Jefes de Sector en todo el país, deben fortalecer estos vínculos para lograr la legitimación social de la labor policial, la obtención de información de interés operativo, el involucramiento de la comunidad en la prevención social del delito, entre otros.

En sus Principios y Valores Doctrinarios la PNN establece el servicio a la comunidad y que el trabajo policial en todos sus ámbitos tiene sentido sólo en su estrecha vinculación con la comunidad a la que sirve, para prevenir actos o situaciones que atenten contra la seguridad individual y colectiva; asimismo, la institución policial y sus miembros deben mantener comunicación a través de mecanismos formales e informales para fortalecer sistemáticamente sus vínculos.

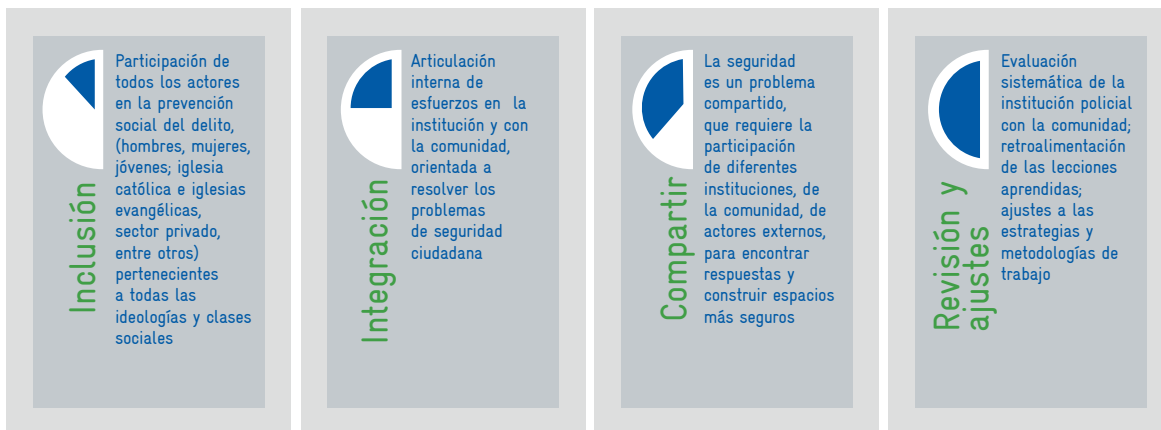
La vinculación formal de la institución con la comunidad está normada en la Guía de Implementación e Indicadores para la Implementación del Modelo Policia Comunitario Proactivo, puesta en vigencia mediante orden 001-09 de la Directora de la PNN. La Guía es un conjunto de métodos para la implantación y el desarrollo del MPCP, orientados a generar confianza y el apoyo de la comunidad para resolver los problemas de competencia policial.

Al respecto de la creación de confianza de la institución policial con la comunidad; líderes del reparto Walter Ferreti de León, expresaron que la presencia policial es muy importante, ya que es un factor que contribuye a la seguridad del barrio, y que los resultados positivos en materia de seguridad ciudadana, son consecuencia del trabajo coordinado con la comunidad. Por su parte, líderes del Barrio Jorge Dimitrov de Managua, manifestaron que la institución debe mantener el nivel de comunicación con la comunidad y sus líderes.

C. Articulación con otros actores

La PNN plantea que uno de los enfoques del Modelo es Inclusión-Integración-Compartir-Revisión y Ajustes, tal como se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 30: Enfoques del MPCP de la PNN



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

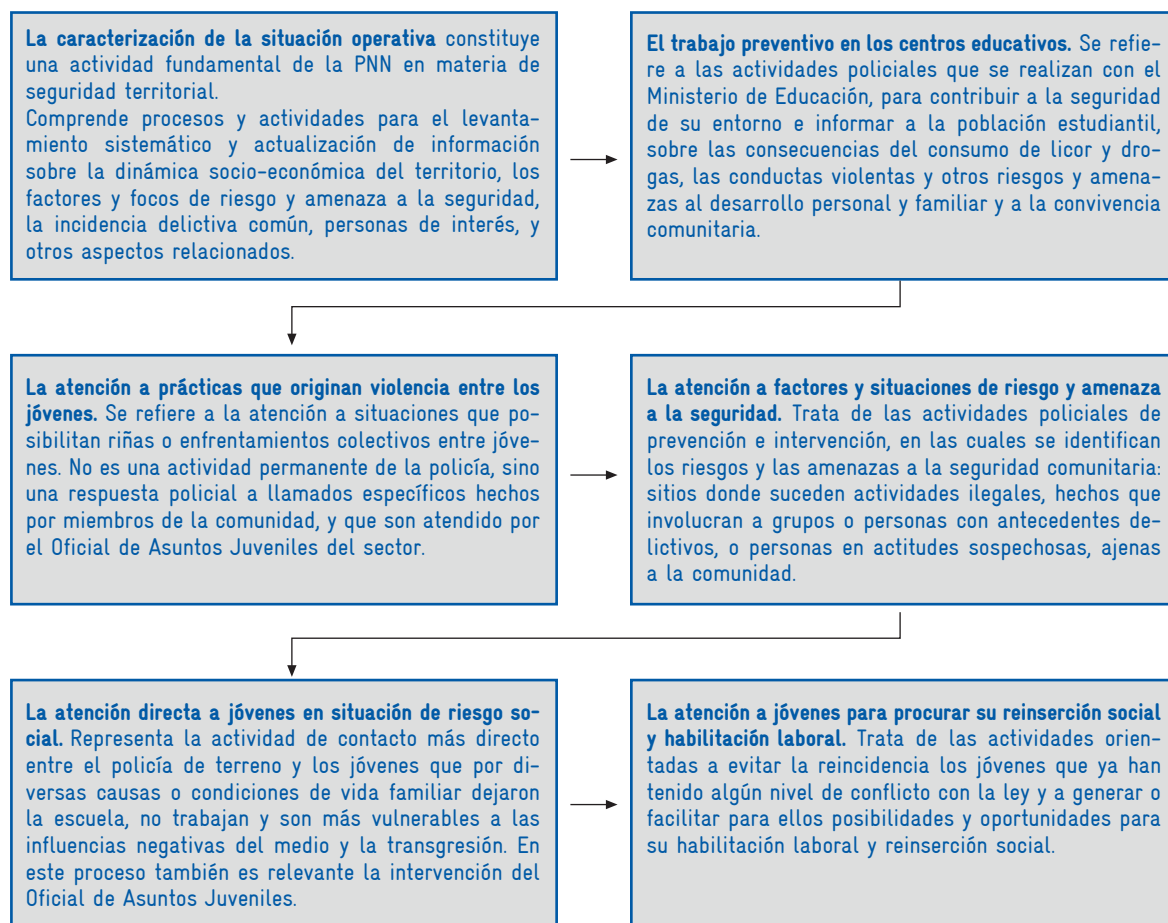
En las experiencias seleccionadas, se aprecia la implementación de este enfoque:

- En el Reparto Walter Ferreti de la ciudad de León, la inclusión está presente con la participación de mujeres, hombres, jóvenes, líderes, iglesia católica y distintas denominaciones de iglesias evangélicas. Interviene la Universidad Nacional Autónoma, con estudiantes que realizan pasantías para brindar atención y seguimiento psicosocial a jóvenes en situación de riesgo y sus familias y centros privados reciben a jóvenes con adicciones para su rehabilitación. Igualmente, la Casona Mi Chante, representa una experiencia particular de articulación e integración con otros actores comunitarios, institucionales y privados, resolviendo las demandas de prevención social y del delito de la ciudadanía.
- En el Barrio Jorge Dimitrov se trabaja estrechamente con la población y líderes de la comunidad, líderes religiosos e instituciones públicas del sector social, en el fortalecimiento de valores para cambiar patrones educativos en niños, niñas y jóvenes; en el tratamiento de jóvenes con adicciones y con centros privados que reciben a jóvenes gratuitamente para su rehabilitación; con empresas privadas que brindan oportunidades para la inserción de jóvenes egresados de carreras técnicas del Centro Juventud.

D. Actividades operativas

A continuación se presenta el proceso de trabajo de la PNN en el territorio:

Gráfico N° 31: Categorización de las actividades operativas de la PNN



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

Todos estos procesos y las prácticas y actividades inherentes tienen como actores principales al Jefe de Sector, el Oficial de Asuntos Juveniles, las organizaciones comunitarias orientadas a la prevención de la violencia y el delito y las organizaciones juveniles; igualmente involucran a otras instituciones estatales que intervienen en ambos territorios.

Para cada sector policial se conforma un equipo de policías de distintas especialidades; no necesariamente todos tienen presencia permanente en el terreno, salvo el Jefe de Sector, que sí es un funcionario asignado a un territorio en particular. El personal de todas las especialidades se asienta en la sede distrital correspondiente desde la cual proveen distintos servicios policiales (prevención, vigilancia y patrullaje, investigación, etc.), aplicando criterios de demanda, capacidad y prioridad. Es un proceso en el que el Jefe de Sector es el vínculo vital entre el área bajo su responsabilidad (en algunos casos, varios sectores) y la delegación policial correspondiente.

E. Análisis financiero

El trabajo de la PNN en la ejecución de los planes correspondientes a la implementación del MPCP, se financia principalmente con el presupuesto público asignado a la institución, cuyos rubros de gasto más importantes se relacionan con salarios, prestaciones y avituallamiento al personal, combustibles y mantenimiento de vehículos

y equipos. A ese aporte se suman las contribuciones en apoyo técnico institucional y diversas especies de las entidades estatales asociadas a la temática, y el aporte de la comunidad. Algunos de esos aportes son intangibles, particularmente los recibidos de la comunidad (colaboración, información y recomendaciones) que facilitan el trabajo policial en el terreno.

En la relación que establecen con la PNN con la finalidad de implementar el MPCP en los territorios, las instituciones públicas incurren en costos por diversos conceptos, que son financiados con su propio presupuesto y administrativamente, el monto destinado para estas actividades debe considerarse como un aporte al esfuerzo interinstitucional, relacionado con el mantenimiento de la seguridad ciudadana en los territorios, en el que la PNN es el principal responsable y contribuyente⁶⁸.

ONG han contribuido al sostenimiento del modelo. La Unidad Preventiva del Barrio Jorge Dimitrov, según fuentes policiales del Distrito I de Managua, fue construida en el año 2011, con el aporte del Organismo CANTERA. Otra contribución no cuantificable, es la atención especializada a las adicciones por centros privados, que garantizan terapias ambulatorias e internamiento a jóvenes en rehabilitación donde se está aplicando el plan de intervención.

Para la PNN resulta difícil proveer información presupuestaria y financiera concreta, relacionada con la inversión/gasto que realiza en las unidades policiales donde se ubican las experiencias seleccionadas, porque el sistema de registro y control contable de la institución, procesa la información del presupuesto asignado en forma general, incluyendo el de las delegaciones departamentales/regionales, municipales y distritales.

Como política institucional, la PNN no solicita ni acepta aportes en dinero, en especie, ni servicios de la comunidad local.

F. Monitoreo y evaluación

Una evaluación sobre el Plan de Intervención del Barrio Jorge Dimitrov, mostró las acciones realizadas en 11 meses de implementación:

Tabla N° 29: Actividades realizadas dentro del Plan de Intervención del Barrio Jorge Dimitrov de Managua

Intervención Policial	Prevención
337 personas detenidas por faltas y delitos (robos con intimidación, accidentes de tránsito)	11,512 familias recibieron visitas en sus casas para abordar el tema de prevención y consumo de drogas
Reuniones con vigilantes, guardias de seguridad de centros de estudios	1,342 habitantes participaron en asambleas comunitarias
Control a expendios de licor (518); tragamonedas (122); negocios (536)	158 padres y madres de familia con hijos en situación de riesgo recibieron charlas y atención especializada
	997 pobladores fueron capacitados por instituciones públicas y ONG en prevención del consumo de drogas y en métodos de resolución de conflictos
	495 líderes comunitarios, religiosos y políticos, participaron en reuniones de seguimiento e intercambio
	1,813 estudiantes fueron capacitados en la prevención del consumo de drogas
	535 estudiantes de las Brigadas Estudiantiles de Tránsito recibieron capacitación en educación vial

⁶⁸ La PNN participa en esfuerzos interinstitucionales, liderados por otras instituciones (MINSa, MINED, etc.), y para ello debe invertir/gastar recursos de su propio presupuesto.

Hostigamiento a focos delictivos	Reuniones efectuadas con 13 empresas, apoyar y facilitar pasantías a jóvenes egresados de carreras técnicas que imparte el centro
Ocupación de 350.13 gramos de marihuana y cocaína	36 campañas de sensibilización realizadas
Incautaciones de vehículos, motocicletas y otros artículos robados	25 egresados de la Escuela para Padres y Madres
Incautación de armas y municiones con tenencia ilegal	60 miembros de los Gabinetes de Familia Comunidad y Vida fueron capacitados en diferentes temas y en resolución de conflictos
	Remodelación del parque de Barrio
	450 pobladores participaron en el foro de educación popular, trabajo preventivo y social, realizado por CANTERA y 15,000 personas visitaron 3 ferias comunitarias
	418 miembros de la comunidad participaron en jornadas de limpieza
	1,884 jóvenes participaron en actividades deportivas

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la PNN.

En el análisis comparativo del año 2013 con relación al 2012, se aprecia que en la jerarquización de problemas (Barrio Jorge Dimitrov), la violencia juvenil pasó del cuarto al quinto lugar, lo que evidencia el cambio de percepción de la comunidad sobre el problema de seguridad ciudadana.

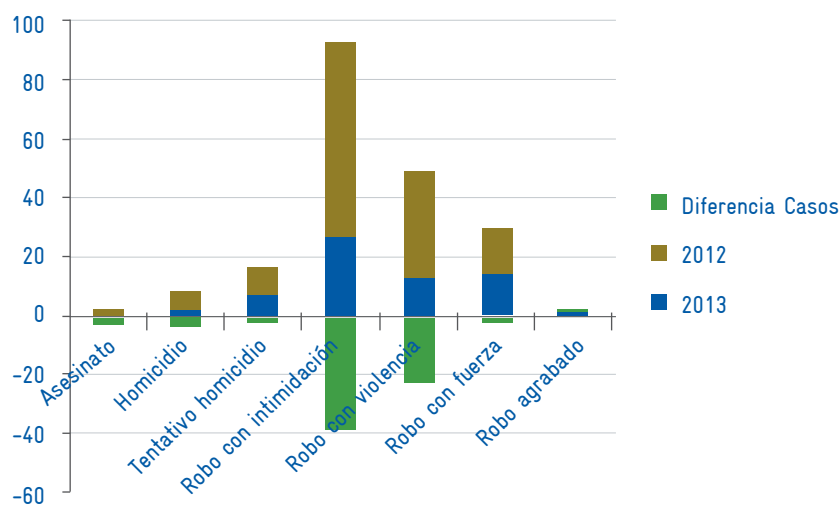
Tabla N° 30: Jerarquización de problemas de seguridad ciudadana en los años 2012 y 2013

2012	2013
1. Robo en todas sus modalidades	1. Robo en todas sus modalidades
2. Drogas	2. Drogas
3. Expendio de licor	3. Expendio de licor
4. Violencia Juvenil	4. Violencia Intrafamiliar y Sexual
5. Violencia Intrafamiliar y Sexual	5. Violencia Juvenil

Fuente: Evaluación Plan de Intervención Barrio Jorge Dimitrov, PNN, 2013.

Con relación a los delitos ocurridos, la tendencia fue a la reducción de los de mayor peligrosidad, según se puede apreciar en los siguientes gráfico y tabla.

Gráfico N° 32: Evolución de los delitos de mayor peligrosidad en el Barrio Jorge Dimitrov de Managua



Fuente: Comparativo 2012-2013, Evaluación del Plan de Intervención Jorge Dimitrov, PNN, 2013.

Tabla N° 31: Evolución de los delitos de mayor peligrosidad en el Barrio Jorge Dimitrov de Managua

Delitos	Año 2012	Año 2013	Diferencia de casos
Asesinatos	02	00	-2
Homicidios	06	02	-4
Tentativa de homicidios	09	07	-2
Robo con intimidación	66	27	-39
Robo con violencia	36	13	-23
Robo con fuerza	16	14	-02
Robo agravado	00	01	+1

Fuente: Comparativo 2012-2013, Evaluación de Plan de Intervención Jorge Dimitrov, PNN, 2013.

42 jóvenes del barrio que cursaron carreras técnicas en el Centro Juventud, hicieron pasantías en empresas como parte de los programas de responsabilidad empresarial que éstas realizan, brindando opciones laborales. La evaluación de las empresas sobre su desempeño fue satisfactorio⁶⁹.

El monitoreo y evaluación se realiza con base en la Metodología para la Evaluación de la Aplicación del Modelo Policía Comunitaria Proactiva. Este se efectúa permanentemente, con la finalidad de retroalimentar a la jefatura nacional sobre los progresos, limitaciones y riesgos en la implementación del MCPC, u obstáculos que se puedan presentar para alcanzar los resultados esperados del Plan Operativo Anual Institucional. Esta evaluación es la base para la adopción de medidas correctivas que permitan mejorar la planeación, el cumplimiento de acciones, responsabilidades y calidad de los resultados del quehacer policial. El monitoreo y evaluación, también puede ser realizado por el Equipo Nacional, la División de Supervisión y Control, las Especialidades Nacionales y Órganos de Apoyo en su área de competencia.

Para el monitoreo y evaluación se cuenta con indicadores de resultados⁷⁰ como parámetros para la medición de la implementación del MPCP; éstos son:

- Percepción:
 - del sentimiento de seguridad ciudadana
 - de la imagen de la policía por la comunidad
 - de la comunidad sobre la calidez policial
 - de la comunidad sobre la calidad de los servicios policiales
 - de riesgo de victimización
 - de coordinación entre la policía y otras instituciones para enfrentar problemas de inseguridad ciudadana
 - de resolución de problemas de la policía junto con la comunidad
 - de la comunidad sobre la actuación policial
 - de la comunidad sobre la respuesta policial ante llamadas de emergencia

Además el MCPC plantea la revisión y ajustes, como la evaluación sistemática de la institución con la comunidad, retroalimentándose de las lecciones aprendidas y ajustándose a las estrategias y metodologías de trabajo, que demanda la comunidad.

69 Entrevista con Directora de Recursos Humanos de una empresa privada, donde los jóvenes realizaron pasantías. En Nicaragua de un millón, veinte jóvenes entre 14 y 24 años, solo poco más de seiscientos mil, contaban con algún tipo de empleo, la mayoría en el sector informal. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Nicaragua de cada tres jóvenes que buscan trabajo, solo uno lo encuentra, lo cual representa un riesgo alto, considerando que es un país donde la mayoría de la población es joven (Santamaría, S 2014. Empleo Juvenil, crece muy poco. Diario La Prensa).

70 La Guía Metodológica de la PNN para la implementación del MPCP contiene estos indicadores como parámetros para la medición de los resultados del modelo. La institución además, ha elaborado otros indicadores para la medición de los resultados y metas de su Plan Estratégico.

Consultados acerca de las estrategias valoradas como más exitosas en la relación policía comunidad, ambos territorios expresaron: (1) combinación del trabajo reactivo y preventivo; (2) presencia policial permanente, con buena comunicación con la comunidad y acercamiento a los jóvenes con respeto; (3) el Pacto de Paz, entre grupos juveniles y su contribución a la seguridad y tranquilidad en la comunidad; (4) las visitas casa a casa, donde se habla con el joven y con sus padres; (5) el trabajo en las escuelas; (6) el tratamiento para rehabilitación de adicciones en los jóvenes; (7) la coordinación de la PNN con Directores de centros educativos y líderes, impartiendo charlas a estudiantes sobre el consumo de drogas, y (8) abrir oportunidades a los jóvenes con las actividades promovidas por Asuntos Juveniles.

7.4. Análisis y reflexiones

A. Cambios observados

Las personas consultadas, personal policial y otros actores, coinciden en la identificación de algunos cambios estructurales y operativos en sus territorios, entre la situación inicial y la situación actual, como se aprecia en la relación comunidad-policía, que ha permitido la identificación y resolución de problemas, con profundas implicaciones en los procesos de cambio y mejora continua en la institución, entre los que se destacan:

- Toma de conciencia del personal institucional, sobre la necesidad de la mejora continua en la institución y particularmente las competencias necesarias para atender la cambiante y diversificada demanda en materia de seguridad en los territorios.
- Reconocimiento de la población al perfil humano de la institución, en el marco del MPCP, de sus capacidades, valores éticos y morales y el compromiso de respeto a los derechos humanos.
- Sensibilización de los mandos policiales al trato adecuado a la población y particularmente a los jóvenes, basado en el respeto de sus derechos y el cumplimiento de las normas establecidas.
- Identificación de necesidades de especialización de las fuerzas policiales y de otros actores, para

la implementación del MPCP, tomando en cuenta que el modelo es un proceso continuo, que se sustenta en valores y principios.

- Planeamiento institucional alineado a las demandas, necesidades e intereses de la comunidad.
- Asignación a la comunidad de su rol fundamental en la seguridad ciudadana: su colaboración con la policía para identificar problemas de seguridad, priorizar necesidades, y responsabilizar a la policía de su seguimiento.

B. Retos a superar

A pesar de que en los últimos años la seguridad ha mejorado significativamente, en los dos barrios estudiados aún persisten algunos factores y situaciones de riesgo e inseguridad ciudadana, que a criterio de las personas que participaron en grupos focales, deben superarse:

- Mantener coordinaciones entre todas las instituciones para establecer mejores estrategias en el trabajo organizativo, orientadas a darles un mejor tratamiento a los jóvenes en riesgo.
- Establecer mecanismos estables y permanentes para dar seguimiento a jóvenes que han asumido el compromiso de cambio personal, a fin de dar respuestas oportunas y pertinentes, para evitar que obstáculos que puedan enfrentarse en el proceso, permitan recaer en drogadicción y en hechos delictivos.
- Se debe mejorar la articulación entre las especialidades y en la actuación policial; además debe capacitarse integralmente al personal para que independientemente del área institucional a la que pertenecen, respondan a los requerimientos de la población con base a los valores y principios de actuación que establece el MPCP.
- Mantener el compromiso de la comunidad de forma permanente, para involucrarse en las tareas comunitarias de prevención de la violencia en el territorio.
- La capacitación sistemática de los Jefes de Sectores, en el marco de la relación policía-comunidad y la supervisión periódica en el desarrollo de sus funciones.

- El establecimiento de alianzas con la empresa privada, bajo el concepto de responsabilidad compartida en cuanto a la seguridad ciudadana.

C. Sostenibilidad y replicabilidad

Sostenibilidad

Considerando las prácticas policiales aplicadas por la PNN en el marco del MPCP en las dos localidades sistematizadas, la sostenibilidad del modelo y de esas prácticas en todo el país, pueden valorarse positivamente, dado que la relación policía-comunidad ha sido decisiva para la implementación y sostenibilidad del modelo. La sociedad nicaragüense se identifica con el modelo y se ha apropiado de él; se organiza y moviliza para tratar la problemática local de riesgo social y seguridad ciudadana de su entorno, valora positivamente el trabajo de la policía y colabora voluntariamente con la institución. El modelo goza de aprobación, respaldo y apoyo en todo el país, según lo confirman encuestas anuales de diversas organizaciones que dan como resultado una alta valoración y confiabilidad en la institución y sus autoridades. Según encuesta realizada por M&R Consultores, el 83% de los nicaragüenses reconoce el profesionalismo de la policía⁷¹. Comparado con otras instituciones públicas y privadas, la PNN ocupa el tercer lugar en la opinión pública (siguiendo al ejército y a los medios de comunicación.) La iglesia católica ocupa el séptimo lugar en esta misma encuesta⁷². Habría que destacar también los altos índices de aceptación que tiene la Primera Comisionada Aminta Granera, Jefa de la Policía Nacional de Nicaragua. Ella obtuvo una aceptación del 86.4% de los encuestados.

Comparado con todos los otros países de América Latina, Nicaragua tiene la segunda tasa más baja de robo de automóviles, la cuarta tasa más baja de secuestros y robos con violencia, y la sexta tasa más baja de homicidios (Latinvex, 2014)⁷³.

Las relaciones de coordinación y apoyo mutuo de la PNN con otras entidades del Estado, también contribuyen de manera importante a la sostenibilidad del

modelo. La vigencia, desarrollo técnico y sistematización de la aplicación del MPCP no necesariamente están determinadas por la orientación política del gobierno de turno; desde su etapa de gestación, el modelo se ha venido aplicando y perfeccionando sostenidamente por años, durante los cuales ha habido gobiernos de distinta orientación política, sin que en ningún caso se haya cuestionado la naturaleza, contenido, ni vigencia del modelo.

Para la PNN el MPCP representa un sistema de trabajo ya institucionalizado (reglamentado, normado, y puestos en manuales), pero también un proceso de aprendizaje y adaptación constante, que lleva revisar, innovar o corregir sobre la marcha los métodos de trabajo y los instrumentos aplicados; sin embargo, el concepto, objetivos y características fundamentales del modelo han permanecido en el tiempo.

La política de desarrollo de recursos humanos de la PNN y los programas de formación policial de la Academia de Policía, incorporan el MPCP como elemento fundamental y plantean que el aprendizaje y entrenamiento básico de las nuevas generaciones de policías se complete y consolide trabajando con policías experimentados en la fase práctica de los cursos que se realizan. Además proponen que los policías jóvenes y adultos sigan aprendiendo juntos, actualizando y multiplicando sus conocimientos en el trabajo diario. De este modo, cada unidad policial forma parte del sistema de educación policial y del proceso permanente de perfeccionamiento del policía, conjugándose con el entrenamiento y actualización de conocimientos, el trabajo de los instructores y la mejora continua de los recursos didácticos. Este es un factor fundamental para la sostenibilidad del modelo.

A pesar de la voluntad y los esfuerzos que los distintos gobiernos han dedicado para asegurar capacidades suficientes a la PNN, no todas las necesidades de financiamiento están siempre cubiertas. Son reconocidas las limitaciones económicas con que trabaja la policía en Nicaragua. Los recursos del presupuesto público nicaragüense asignados a la PNN nunca han

71 El Nuevo Diario, 15 octubre del 2012. Prevalece opinión positiva sobre la labor policial (<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/266550>, consultado el 13/03/2014).

72 El Nuevo Diario, 18 de octubre de 2013. Granera mantiene su agrado entre la población (<http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/299528-granera-mantiene-agrado-poblacion>, consultado el 13/03/2014).

73 El índice se basa en cifras de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), PNUD, policías nacionales, entidades gubernamentales de seguridad y organizaciones no gubernamentales. (<http://www.latinvex.com/app/article.aspx?id=1191>, consultado el 13/03/2014).

sido suficientes; el Subdirector de Policía (entrevista realizada para la presente sistematización) plantea que a partir de 2007 ha habido un incremento del 55% del presupuesto, lo que constituye una mejora significativa pero que todavía resulta insuficiente. Aunque la relación entre el número de policías, la extensión territorial y la densidad poblacional es la más baja de la región, y aunque la remuneración, equipamiento y las condiciones de trabajo de los policías de Nicaragua no son las deseables (el salario es inferior al promedio regional), los policías tienden a permanecer por mucho tiempo en la institución; la rotación por retiro voluntario es mínima, igual las bajas por indisciplina o conductas contrarias a la doctrina policial y el reglamento. “A pesar que la policía es pobre, como nosotros, nos cuida bien”⁷⁴.

En una primera sistematización del MPCP, realizada en el año 2011, patrocinada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), se plantearon diversos desafíos⁷⁵:

En relación con la estructura y métodos de trabajo:

- La aplicación del modelo no ha sido homogénea dentro de las especialidades y delegaciones territoriales, debido a la prevalencia de estilos de trabajo discrecionales entre los jefes policiales.
- La actitud de algunos jefes de no brindar la atención debida a los problemas que plantea la comunidad, resta credibilidad a la PNN y atenta contra los principios de la institución; y la poca comunicación entre algunos mandos distritales y las instancias organizadas de la comunidad atenta contra el modelo e impide la eficiencia en cuanto a una acción unificada de la policía.
- No existe un criterio homogéneo sobre el trabajo de la Policía Voluntaria.

En relación con Asuntos Juveniles y la Aplicación del Modelo de Responsabilidad Compartida:

- No se ha logrado cohesionar las distintas coordinaciones entre la PNN y otros organismos e instituciones para permitir que los jóvenes tratados sean beneficiados con trabajos y becas de estu-

dio. La inserción social es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

- Los Jefes de Sector realizan funciones propias de la DAJUV, debido a la falta de personal de esta especialidad, tarea para la que no se encuentran preparados y en la que no aplican los métodos y técnicas de trabajo de esa especialidad.

En relación con las Comisarías de la Mujer y Niñez:

- Incumplimiento de procesos de atención especializada, que se realizan para completar los aspectos legales y no para el empoderamiento de la víctima.
- Duplicación de esfuerzos en las charlas preventivas que realizan las diferentes instancias policiales, de las que se han tenido quejas de la comunidad, por ser temas repetitivos.
- Existe retardo de justicia en el proceso penal, en algunos casos en la Comisaría y en otros en el Ministerio Público.
- La atención en la Comisaría es demorada, situación que obliga en ocasiones a que la víctima tenga que irse y regresar nuevamente.
- Hacinamiento en las instalaciones de la Comisaría. Existen problemas de falta de espacio, que no permiten que las víctimas tengan privacidad en las diferentes etapas de atención. En algunas Comisarías las asesoras legales no cuentan con oficina.
- No se da atención adecuada a las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual en las comunidades. Esto debido a que no existen en las Comisarías municipales los cargos de psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas.

Por otra parte, internacionalmente y particularmente a nivel regional, el modelo ha sido objeto de amplio estudio y se han generado diversas propuestas para adaptar y replicar algunos de sus componentes, mecanismos e instrumentos.

Como resultado de evaluaciones y propuestas de mejora de las instituciones y organizaciones involu-

74 Pobladora del Reparto Walter Ferreti, de León.

75 Esta es sólo una referencia histórica, no supone opinión sobre el contenido y vigencia de esas críticas; las actividades de consultoría realizadas para esta sistematización no incluyeron la evaluación de esos aspectos.

cradas en la atención a las víctimas de VIF/S, en junio de 2012, entró en vigencia la Ley 779, Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley No. 641, “Código Penal”, la cual en su capítulo I (De las medidas de atención, protección y sanción, del Título III) define un modelo de atención concebido como un conjunto de procedimientos de gestión, para fortalecer la articulación del sistema de atención y protección a las víctimas de delitos, realizando acciones de investigación, persecución y sanción penal desde el conocimiento del hecho, hasta su recuperación, resarcimiento de daños y restitución de sus derechos.

Orienta la implementación de normas de atención y actuación centradas en las víctimas y que los servicios de atención, públicos y privados que se brindan a las víctimas, sean seguros y dignos, en un ambiente de privacidad y de confianza, propio de la situación de vulnerabilidad física y emocional de las víctimas. Establece además, medidas orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta institucional, en la ruta crítica de los casos de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

La implementación de este modelo se concibe como una etapa que debe conducir hacia la mejora en la actuación policial, fiscal y judicial.

Replicabilidad

Tomando en cuenta las intervenciones y prácticas aplicadas por la PNN en la atención de problemas de riesgo social y de seguridad ciudadana en los dos territorios seleccionados, como una muestra representativa de lo que sucede en el resto del país, la replicabilidad del MPCP debe considerar la coyuntura en que surgieron la PNN y el MPCP es única, y corresponde a un momento histórico social, político y económico que ha sido propio de Nicaragua.

Como parte de su institucionalización, distintos aspectos, procesos y actividades del MPCP, ya han sido sistematizados, con el objetivo principal de documentar su marco filosófico y conceptual, reproducir el conocimiento, aplicarlo a los planes de formación policial y buscar su actualización constante y sostenibilidad, en atención a la dinámica social de Nicaragua.

El modelo de MPCP de Nicaragua no parece transferible en su conjunto a los otros países de la región, por sus raíces históricas, propias del contexto cultural y social de Nicaragua. Sin embargo, hay experiencias específicas a considerar en el contexto de los países centroamericanos, como por ejemplo los métodos de planificación participativa a nivel local.

Al respecto, algunos Comisionados Mayores entrevistados para la presente sistematización, afirman que la replicabilidad total del modelo policial de Nicaragua no es viable, ya que éste está íntimamente ligado al origen revolucionario de la institución y los valores que la sustentan. Consideran que sí es replicable parcialmente, por ejemplo, las formas de trabajo para la labor de prevención que se hace con niños y jóvenes; señalan que ese punto es de interés de las instituciones policiales de Centroamérica, que se han venido reuniendo con la intención de homologar sus relaciones policía-comunidad. Afirmaron que en otro contexto, el modelo por la facilidad de aplicación que plantea, puede replicarse sin ser rectorado por la policía, pudiendo hacerlo la alcaldía, o un ministerio.

Otros Comisionados Mayores opinan que el Modelo Comunitario Proactivo se puede replicar en cualquier país, siempre y cuando haya un cambio de visión de las instituciones policiales y que en las academias de policía el sistema educativo vaya dirigido a formar un policía cercano a la ciudadanía.

7.5. Lecciones Aprendidas

Del análisis de la información obtenida en los dos territorios objeto de la sistematización, se han identificado diversas prácticas policiales que contribuyen significativamente a la prevención de la violencia y la reinserción social de jóvenes en riesgo, situaciones que son valoradas por la población como positivas o exitosas para su comunidad, y en algunos casos consideradas como no exitosas y en consecuencia, como retos para la policía en la implementación del MPCP.

Los Jefes de Sector consultados comparten lecciones derivadas de la implementación de planes policiales en los territorios seleccionados:

- La interacción policial de manera directa con las personas, genera mejores resultados.

- Cuando las especialidades policiales trabajan como un solo equipo las intervenciones son más efectivas. En los territorios seleccionados esto constituyó un factor de éxito.
- Las reuniones con la comunidad retroalimentan el trabajo policial: Se valora lo que se está haciendo mal y se hacen ajustes oportunamente. La institución debe tener siempre una actitud abierta al aprendizaje y a la comunicación con la comunidad.
- Se deben conjugar los trabajos preventivos y reactivos, como una medida para alcanzar los resultados esperados en el combate a las situaciones de violencia. Solo el trabajo reactivo (limpiar el territorio de delincuencia, capturar) no es suficiente. La combinación de distintas estrategias, como el trabajo preventivo enfocado a jóvenes en riesgo y el trabajo reactivo a desarticular los focos delincuenciales, permitirán mejores resultados.
- La presencia policial debe ser permanente, con buena comunicación con la comunidad y particularmente con los jóvenes.
- Un factor que contribuye al cambio entre los jóvenes es la incidencia y la alianza con actores clave: iglesias, líderes religiosos y comunitarios, instituciones gubernamentales.

Los líderes comunitarios consultados valoran como exitosas las siguientes estrategias implementadas en sus territorios:

- El trabajo articulado y coordinado con la comunidad, con las instituciones gubernamentales y con otros actores sociales.
 - Desarrollo de acciones para la prevención de la violencia juvenil, a través de actividades recreativas, deportivas, y culturales; campamentos, concursos, teatro, entre otras formas que resulten atractivas para niños y jóvenes.
 - Establecimiento de pactos de paz entre grupos juveniles.
 - Facilitar oportunidades a los jóvenes, fortaleciendo las competencias sociales y ocupacionales que propendan en un cambio personal y su inserción en la sociedad.
- La formación en valores a padres/madres y familias de jóvenes en riesgo, como mecanismo para la prevención de la violencia juvenil.
 - Alianzas entre líderes religiosos y líderes comunitarios.
 - Creación de relaciones entre el personal policial y los jóvenes, sobre la base del respeto.
 - Visitas casa por casa, para determinar los problemas que existen en el seno familiar y brindar tratamiento y apoyo con la institución correspondiente. Estas acciones contribuyen a establecer un vínculo cercano con las familias y a fortalecer la conciencia sobre la responsabilidad compartida en la seguridad ciudadana.

7.6. Conclusiones

De la sistematización de las prácticas policiales relacionadas con la aplicación del MPCP en los dos territorios estudiados, se concluye que:

La interacción de la policía y la comunidad en Nicaragua, es un modelo, una estrategia y un método de trabajo que está presente desde el nacimiento de la institución policial, relación que se profundiza en su proceso de modernización y profesionalización. La unidad existente entre la comunidad y la policía es un factor de éxito para la implementación del MPCP.

El modelo policial preventivo, proactivo y comunitario está asentado en una estrecha relación de la PNN con la comunidad, que se establece desde el nacimiento de la institución, en un contexto de profundos cambios políticos y sociales. El fundamento filosófico y conceptual de ese modelo está incorporado en el marco legal, la doctrina y el reglamento policial, los manuales normativos y regulatorios, los programas de formación policial, en el despliegue territorial y en la lógica de intervención de cada unidad policial y en la actuación de los policías en los territorios.

El MPCP es un sistema de trabajo y un eje transversal que irradia el quehacer institucional. En forma general se aplica en todos los territorios cíclicamente, aun cuando la aplicación del Modelo no ha sido homogénea en las delegaciones departamentales y distritales, especialidades y unidades de la policía. El Barrio Jorge Dimitrov es un ejemplo de cómo se puede recons-

truir la seguridad ciudadana en lugares gravemente afectados por actos de violencia juvenil.

La coordinación permanente con otras entidades públicas y privadas es un método de trabajo que ha estado presente en el desarrollo histórico de la institución, está incorporado en las políticas institucionales y debe ser monitoreado y evaluado sistemáticamente para asegurar respuestas integrales y eficaces ante los problemas de seguridad ciudadana de los territorios. El fortalecimiento de esta práctica policial contribuyó al mejoramiento de las condiciones de seguridad de la población de los territorios objeto de la presente sistematización.

La efectividad del MPCP se revela en los mejores índices de seguridad ciudadana que Nicaragua muestra en comparación con la situación regional promedio; particularmente en los cambios positivos que la población reconoce como resultado del trabajo de la PNN, la coordinación interinstitucional y la participación y colaboración de la población, y de la conjugación de estos factores en los territorios.

El MPCP ha demostrado que responde a los problemas y necesidades de Nicaragua; su sostenibilidad descansa principalmente en la relación policía-comunidad, pero las insuficiencias presupuestarias de la PNN representan una de sus principales dificultades.

La replicabilidad parcial o total del MPCP en otros contextos requeriría de adecuaciones e innovaciones que deben tomar en cuenta aspectos relevantes propios del medio social, económico y político al que se pretendan trasladar los conceptos y prácticas del MPCP.

ABREVIACIONES

ACAPOL	Academia de Policía (Nicaragua)
ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunitario
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo
AFPC	Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
AMUPREV	Proyecto Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia
ANASJ	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública (El Salvador)
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BASE	Búsqueda, Análisis, Solución y Evaluación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPC	Bases de Policía Comunitaria
CECADE	Asociación Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia
CECI	Centro de Estudios y de Cooperación Internacional
CEPREV	Centro de Prevención de la Violencia
CMN	Comisaría de la Mujer y la Niñez Contra la Violencia
CMPV	Consejo Municipal de Prevención de Violencia
CNCSC	Comisión/Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana
CNRP	Comisión Nacional para la Reforma Policial
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CPSD	Comité para la Prevención Social del Delito
CPSD	Comités de Prevención Social del Delito
CTCIT	Comités Técnicos de Coordinación Interinstitucional Territorial
CUB	Comité Único de Barrio
DAJUV	Dirección de Asuntos Juveniles
DARE	Drug Abuse Resistance Education Program
DIRC	División de Intervención en Relaciones Comunitarias
EPC	Estación de Policía Comunitaria
ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
GFCV	Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
HOPAC	Hospital de Parálisis Cerebral
ICAD	Instituto contra el Alcoholismo y la Drogadicción
ICITAP	Programa Internacional de Capacitación en Investigación Criminal
ICMA	Líderes en el núcleo de mejores comunidades

IEPADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INJUVE	Instituto Nacional de Juventud de El Salvador
IPC	Instructores de Policía Comunitaria
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
JICA	Japan International Cooperation Agency / Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
JLS	Juntas Locales de Seguridad
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud (Nicaragua)
MINSAL	Ministerio de Salud (El Salvador)
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MOPSI	Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria
MPCP	Modelo Policial Comunitario Proactivo
ODAC	Oficinas de Denuncias y Atención Ciudadana
OIT	Oficina de Iniciativas Transitorias
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización/Organismo No Gubernamental
PAS	Puntos de Atención Social
PC	Policía Comunitaria
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIPCOM	Patrullas de Intervención Policial Comunitarias
PMOP	Policía Militar de Orden Público
PMOP	Policía Militar de Orden Público
PN	Policía Nacional
PNC	Policía Nacional Civil
PNN	Policía Nacional de Nicaragua
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Plan de Prevención Delincuencial
PREPAZ	Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz
PREVENIR	Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
SEN	Secretaría Ejecutiva Nacional
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SRCC	Secretaría de Relaciones con la Comunidad

UMEP	Unidad Metropolitana de Prevención
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNAN	Universidad Autónoma de Nicaragua
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPC	Unidad de Policía Comunitaria
USAID	U.S. Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIF/S	Violencia Intrafamiliar y Sexual
WOLA	Washington Office on Latin America

BIBLIOGRAFÍA

Prefacio y capítulo "Enfoque metodológico de la sistematización"

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). (n.d.). Guía de Sistematización (n.p.).

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). (2009). Capacity WORKS, El modelo de gestión para el desarrollo sostenible. Eschborn: GTZ.

Rosenbaum, D.P. (1998). 'The changing role of the police: Assessing the current transition to community policing.' En: Brodeaur, J.P. (Ed.) How to recognize good policing. Problems and issues. (pp. 3-29). Washington: Police Executive Research Forum.

Sherman, L. W. (1997). 'Policing for crime prevention.' En: Sherman, L.W., Gottfredson, D.C., Mackenzie, D.L., Eck, J.E., Reuter, P. y Bushway, S.D. Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising. Washington: National Institute of Justice, US Department of Justice.

Skogan, W.G. (2004). 'Community policing: common impediments to success.' En: Fridell, L. y Wycoff, M.A. (Eds.) Community policing: the past, present, and future. (pp. 159-168). Washington: The Annie E. Casey Foundation and the Police Executive Research Forum.

Wisler, D. y Onwudiwe, I.D. (2009). Community policing. International patterns and comparative perspectives. Boca Raton/Florida: CRC Press.

Capítulo "Experiencias de Policía Comunitaria en Centroamérica"

Aguilar, J. (2004). 'La mano dura y las "políticas" de seguridad.' En: Estudios Centroamericanos (ECA). (pp. 440-449). Obtenido el 25 de marzo de 2014 de <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/articulos/ECA192004.pdf>

Aguilar, J. (2006). 'Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura.' En: Quorum 16. (pp. 81-94). Obtenido el 20 de marzo de 2014 de http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos_aguilar_QUORUM_2006.pdf?sequence=1

Arias, P., Rosada-Granados, H. y Saín, M.F. (2012). Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). 'Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana'. En: Revista de la CEPAL 70. (pp. 107-131). Obtenido el 28 de marzo de 2014 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/19264/arriagada.pdf>

Arteaga Böhr, T., Méndez Coto, M.V. y Muñoz Villalobos, V. (2012). Violencia contra los niños, niñas y adolescentes. San José: Movimiento Mundial por Infancia.

Argueta, R. (2011). 'Policía, prevención, capital social y comunidades en El Salvador.' En: Revista Policía y Seguridad Pública. (pp. 153-174). Obtenido el 28 de marzo de 2014 de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/6/4>

Basombrio, C. (2012). ¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincriminal en América Latina. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Obtenido el 31 de marzo de 2014 de <http://www.wilsoncenter.org/program/latin-american-program>

Basombrio, C. (Ed.) (2013). ¿Adónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Obtenido el 25 de marzo de 2014 de <http://www.wilsoncenter.org/program/latin-american-program>.

Beliz, G. (2012). Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Obtenido el 31 de marzo de 2014 de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5100/Gobernar%20la%20seguridad%20ciudadana%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>

- Benavides Yates, E. (n.d.). *Violencia en América Central – una mirada desde la prevención*. (n.p.). Obtenido el 1 de abril de 2014 de http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/images/Projets/Violencia_en_America_Central.pdf
- Benavides, B. M. y Echarri Cánovas, C. J. (2013). 'Ponencia: Violencia y feminicidio en Centroamérica.' XIV Conferencia Internacional de Estadísticas de Género (INMUJERES, ONUMIJERES, CEA, CEPA, INEGI). Aguascalientes, México. Sept. 4-6, 2013. Obtenido el 3 de abril de 2014 de http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/encuentro_genero2013/doc/Violencia%20y%20feminicidio%20en%20Centroamérica%20CORTO.pdf
- Bihler, M. (2011). Report on Data Collection and Monitoring of Violence against Women in Cambodia 2010. Phnom Penh/Cambodia: Ministry of Women's Affairs.
- Casas Zamora, K. (2012). *La Polis Amenazada: (In) Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe*. Washington: Brookings Institution y Organización de Estados Americanos (OEA). Obtenido el 15 de marzo de 2014 de <http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/Programs/Policy%20Breakfast/Informe%20La%20polis%20amenazada.pdf>
- Cordero Ardila, E., Gurdíán Alfaro, H. y López Hurtado, C.E. (2006). *Alcanzando un Sueño*. Managua: Criptos. Obtenido 3 de marzo de 2014 de <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/alcan.pdf>
- Corporación Latinobarómetro. (2011). *Informe Latinobarómetro 2011*. Santiago de Chile. Obtenido el 25 de marzo de 2014 de <http://www.latinobarometro.org/latDownloadDoc.jsp>
- Desmons A., E. y Ungar, M. (2013). 'La vigilancia comunitaria y la crisis de seguridad ciudadana.' En: *Latinoamérica, Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol.15, No.1. (pp. 19-52). Obtenido el 27 de marzo de 2014 de <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v15n1/v15n1a02.pdf>
- Dammert, L. (2013). 'Seguridad ciudadana en América Latina: agenda de análisis y acción política.' En: Abello Colak, A. y Angarita Cañas, P.E. (Eds.). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático*. Medellín: Universidad de Antioquia, 185-194. Obtenido el 30 de marzo de 2014 de http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=819&pageNum_rs_libros=4&totalRows_rs_libros=834
- Dammert, L. (2007). 'Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?' En: *Nueva Sociedad* No 212. Obtenido el 24 de marzo de 2014 de http://www.nuso.org/upload/articulos/3480_1.pdf
- Dammert, L. (2008). *La seguridad pública en América latina. Retos y oportunidades*. 2nda. Edición. Washington: Organización de Estados Americanos (OEA). Obtenido el 22 de marzo de 2014 de <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2011). *Prevención Sistémica de Violencia Juvenil. Guía para diseñar y planear medidas integrales de prevención de violencia*. Eschborn: GIZ.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2012). *Análisis de Comités Municipales de Prevención de la Violencia*. Documento interno. San Salvador.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2013). *Konzeptionelles Grundlagenpapier Gewaltprävention*. Documento interno. Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2014). *Sistematización de modelos explicativos de la criminalidad violenta en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. San Salvador.
- Donadio, M. (2013). *Índice de seguridad pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Buenos Aires: REDSAL. Obtenido el 25 de marzo de 2014 de <http://de.scribd.com/doc/185724628/RESDAL-Indice-de-Seguridad-Publica>
- Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos. Obtenido el 30 de marzo de 2014 de http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_poli

ciacomunitaria.pdf

Frühling, H. (Ed.) (2004). *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington: BID. Obtenido el 30 de marzo de 2014 de <http://publications.iadb.org/handle/11319/337?locale-attribute=en>

Frühling, H. (2012a). 'A realistic look at Latin American community policing programmes.' *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*. 22 (1) (pp. 76-88). Obtenido el 26 de marzo de 2014 de <http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2011.636816>

Frühling, H. (2012b). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Instituto de Asuntos Públicos (IAP), Universidad de Chile. (2011). *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Méndez, W. (2013). 'La seguridad en Honduras.' En: Niño G., C. (Ed.) *Anuario 2013 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. (pp. 135-147). Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.

Morse, A. y Meyer M. (2011). *Tracking urban violence in Latin America: Reversing exclusion through smart policing and social investment*. Washington: Washington Office of Latin America (WOLA).

Moestue, H., Moestue, L. y Muggah, R. (2013). *Youth violence prevention in Latin America and the Caribbean: a scoping review of the evidence*. Report. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Montbrun, A. (2007). *El Recurso humano de la policía y su capacitación en el contexto de la complejidad*. (n.p.). Obtenido el 15 de marzo de 2014 de http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/el_recurso_humano_de_la_policia_en_la_complejidad.pdf

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). (2008). *Good Practices in building police-public partnerships*. Vienna: OSCE.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2012). *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas*. Washington: OAS Secretariat for Multidimensional Security.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002a). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington: OMS.

Organización Mundial de Salud (OMS). (2002b). *Resumen Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Obtenido el 25 de marzo de 2014 de http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York: PNUD. Obtenido el 20 de marzo de 2014 de <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Panamá: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013a). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Obtenido el 2 de marzo de 2014 de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. La Libertad*: PNUD.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2011). *Sistematización del Modelo de Policía Comunitaria Proactivo de Nicaragua*. Managua: Policía Nacional.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2013). *Anuario Estadístico 2012*. Managua: Policía Nacional.

Reyes Sandoval, V. (2013). 'El modelo policial en Nicaragua. Éxitos en la seguridad ciudadana y efectos en la seguridad regional.' En: Niño Guarnizo, C.

(Ed.) (2013). Anuario 2013 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. (pp. 167-182). Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Ruiz, J.C. (2006). Los mitos acerca de la seguridad local y la policía comunitaria. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Santa Tecla - Modelo de Cambio. (2011). Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011. Santa Tecla/El Salvador: Alcaldía Municipal. Obtenido el 25 de marzo de 2014 de <http://www.santatecladigital.gob.sv/body/doc/document/POLITICADESEGURIDADADOKbaja.pdf>

Tudela, P. (2007). Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad. (n.p.). Obtenido el 2 de marzo de 2014 de <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2011). Global Study on Homicides. New York: UNODC.

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (n.d.). Policía Comunitaria. Conceptos, Métodos y escenarios de aplicación. México DF: USAID.

Beltran, A. (2009). Protect and serve? The Status of Police Reform in Latin America. Washington: Washington Office of Latin America (WOLA).

World Bank (2010). Crime and violence in Central America. Volume II. Report No. 56781-LAC. Washington: World Bank.

World Bank (2011). World Development Report. Conflict, Security and Development. Washington: World Bank.

Leyes, Tratados y Declaraciones

Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica. (2005). (n.p.). Obtenido el 2 de marzo de 2014 de http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/decl_segciud.pdf

Sistema de Integración Centroamericana (SICA). (1995). Tratado Marco de Seguridad Democrática

en Centroamérica. (n.p.). Obtenido el 2 de marzo de 2014 de http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.sica.int%2Fbusqueda%2Fbusqueda_archivo.aspx%3FArchivo%3Dtrat_974_3_04102005.pdf&ei=iz5kUJ39GlbY9ATv8YgQCg&usq=AFQjCNGf49VvfFdv8hGsxYLNiZswxv1mrg&sig2=es0xFlapekpimUICBv4qng

Sistema de Integración Centroamericana (SICA). (2007 y 2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). (n.p.). Obtenido el 2 de marzo de 2014 de <http://www.aecid.org/sv/que-hacemos-2/reforma-de-la-administracion/programa-de-cooperacion-regional-con-centroamerica/estrategia-de-seguridad-centroamericana/>

Capítulo "Experiencias de Policía Comunitaria en El Salvador"

Alfaro de Pinto, O. (2008). Relato Policial: Plataforma del Modelo de Policía Comunitaria de El Salvador. Comunidad Segura. Redes de ideas y prácticas en Seguridad Humana. (n.p.). Consultado el 28 de noviembre de 2013 <http://www.comunidadsegura.org/files/plataformadelmodelodepolicia.pdf>

Arévalo, L. (2011). La formación policial en El Salvador: desafíos y oportunidades para impulsar un modelo de policía comunitaria. San Salvador: Revista Política y Seguridad Pública.

Beltrán, A. (2009). ¿Proteger y Servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica. Washington: Washington Office of Latin America (WOLA).

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2012). Análisis de Comités Municipales de Prevención de la Violencia. San Salvador: GIZ. Documento interno.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa El Salvador (FLACSO-El Salvador). (2005). Mapa de Pobreza. San Salvador: FISDL.

Japan International Cooperation Agency (JICA), El Salvador. (2013). Reseña del Proyecto "Apoyo para el Establecimiento de la FPC en El Salvador". San Salvador: JICA. Documento interno.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Almanaque 262: El Desarrollo Humano Con Rostro Territorial*. San Salvador: PNUD.

República de El Salvador. Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social. (2007). *Seguridad y Paz: Un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. San Salvador: PNUD.

República de El Salvador. Ministerio de Economía-Dirección General de Estadística y Censos (DYGESTIC). (2009). *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, Tomo I Población: Características Generales de la Población*. San Salvador: Ministerio de Economía.

República de El Salvador. Consejo Académico, Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). (2013). *Presentación: Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en el Territorio*. San Salvador: ANSP. Documento interno.

República de El Salvador. Policía Nacional Civil. (2011). *Manual de Formación de Policía Comunitaria de El Salvador*. San Salvador: PNC.

República de El Salvador. Policía Nacional Civil. (2010a). *Plan Estratégico Institucional 2009-2014*. San Salvador: PNC.

República de El Salvador. Policía Nacional Civil. (2010b). *Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria*. San Salvador: PNC.

República de El Salvador. Policía Nacional Civil. (2010c). *Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional*. San Salvador: PNC

República de El Salvador. Policía Nacional Civil. (2010d). *Directiva para la Ejecución de las Visitas Técnicas del Equipo de Tomadores de Decisión en el Marco de la Ejecución de la Orden de Operaciones para la Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria en 26 Subdelegaciones de la República*. San Salvador. Documento interno.

República de El Salvador. Policía Nacional Civil. (2010e). *Planes de Lección del Curso de Policía Comunitaria*. San Salvador. Documento interno.

República de El Salvador. Policía Nacional Civil, Aca-

demia Nacional de Seguridad Pública. (2010). *Plan Conjunto PNC-ANSP, para Capacitar en la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional durante el periodo 2010-2014*. San Salvador: PNC-ANSP.

Rodés J., Antony S., Mayorca J.M., Rémillard P., We-lander G., Knippenberg A. (1998). *Informe de la Misión de las Naciones Unidas sobre la Creación de la Policía Nacional Civil*. (n.p.). Obtenido el 18 de septiembre de 2013 de <http://seguridadyjusticia.blogspot.com/2010/01/documento-historico-sobre-creacion-pnc.html>.

Santa Tecla – Modelo de Cambio. (2011). *Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Santa Tecla: Alcaldía Municipal.

Leyes y Decretos Legislativos

República de El Salvador. Asamblea Legislativa. (1992, 25 de junio). Decreto N° 269: *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*. San Salvador: Diario Oficial N° 144, Tomo 316, del 10 de agosto de 1992.

República de El Salvador. Presidencia de la República. (2013, 10 de septiembre). Decreto N° 161: *Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador: Diario Oficial N° 166, Tomo 400, del 10 de septiembre de 2013.

República de El Salvador. Presidencia de la República. (2010, 3 de mayo). Decreto N° 54: *Creación de los Gabinetes de Gestión Departamental*. San Salvador: Diario Oficial N° 88, Tomo 387, del 14 de mayo de 2010.

Capítulo “Experiencias de Policía Comunitaria en Guatemala”

Beltrán, A. (2009). *Proteger y Servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica*. Washington: WOLA.

Calderón, J. (2011). *Diagnóstico de la Policía Nacional Civil de Guatemala. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021*. Ciudad de Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales – CIEN.

Chipix, E. (2009). *Espacios de participación ciudadana creados por las instituciones policiales para el desarrollo de programas relativos a la prevención del delito*. Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil. Boletín N° 10, Año 3. (n.p.). Consultado el 11 de diciembre de 2013 en www.comunidadasegura.org.br

Comisión de Carabineros de Chile. (2007). *Plan Piloto Cuadrante de Seguridad Preventiva, Zonas 1 y 2 de la Ciudad de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Documento interno no publicado.

Crisis Group. (2012). *Reforma Policial en Guatemala: Obstáculos y Oportunidades (Informe sobre América Latina N° 43, 23 de julio de 2012)*. Ciudad de Guatemala/Bogotá/Bruselas: Crisis Group.

Donadio, M. (2013). *Índice de Seguridad Pública Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Buenos Aires: REDSAL

Espina, C. (2013, 7 de noviembre). ‘Pedirán que se designe nuevo alcalde en Antigua Guatemala.’ En: *La Hora*. Ciudad de Guatemala. Obtenido el 15 de noviembre de 2013, de www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/186407

Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala - MINUGUA. (2004). *Informe del Secretario General de Naciones Unidas: MINUGUA – Noveno Reporte*. Nueva York: Naciones Unidas.

Palma, C. (2012, 23 de octubre). ‘Desaparecerán juntas locales de seguridad que dependen de la Policía Nacional Civil.’ En: *El Periódico*. Ciudad de Guatemala. Obtenido el 20 de enero de 2014 de www.elperiodico.com.gt/es/20121023/pais/219578/

República de Guatemala. Comisión Nacional para la Reforma Policial. (2013). *Avances Reforma Policial, Planificación Estratégica y Programática, Resumen Ejecutivo 2011-2012*. Ciudad de Guatemala. Consultado el 25 de noviembre de 2013 de www.cnrp.gob.gt

República de Guatemala. Comisión Nacional para la Reforma Policial. (2014). *Avances Reforma Policial, Resumen Ejecutivo 2012-2013*. Ciudad de Guatemala. Consultado el 12 de enero de 2014 de www.cnrp.gob.gt

República de Guatemala. Gobierno de la República, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Naciones Unidas. (1996a). *Acuerdo sobre El Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, Sección 33*. México DF. Consultado el 12 de diciembre de 2013 en www.guatemalaun.org

República de Guatemala. Gobierno de la República, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Naciones Unidas. (1996b). *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*. México DF. Consultado el 12 de diciembre de 2013 en <http://old.congreso.gob.gt>

República de Guatemala. Gobierno de la República, Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público. (2009). *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Ciudad de Guatemala. Consultado el 12 de diciembre de 2013 en www.segeplan.gob.gt

República de Guatemala. Ministerio de Gobernación. (2010). *Manual de Organización*. Ciudad de Guatemala: Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República.

República de Guatemala. Ministerio de Gobernación. (2012). *Pacto por la Seguridad la Justicia y la Paz*. Ciudad de Guatemala. Consultado el 10 de diciembre de 2013 en www.mingob.gob.gt

República de Guatemala. Secretaría de la Paz, Presidencia de la República. (2006). Los Acuerdos de Paz en Guatemala. Ciudad de Guatemala: Gobierno de la República. www.arias.or.cr/documentos/EA05035107.pdf

República de Guatemala. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. (2012). Política Nacional de Seguridad. Ciudad de Guatemala: Consejo Nacional de Seguridad.

República de Guatemala. Policía Nacional Civil. (2012). Doctrina Institucional. Ciudad de Guatemala: PNC.

República de Guatemala. Policía Nacional Civil. (2012). Política Nacional de Seguridad. Ciudad de Guatemala: PNC.

Rosada-Granados, H. (2010). Guatemala, 1996-2010: Hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia. Ciudad de Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Leyes, Decretos y Acuerdos Gubernativos

República de Guatemala. Congreso de la República. (2002, 12 de marzo). Decreto N° 11-2002: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (12/03/2002). Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Congreso de la República. (1994, 4 de mayo). Decreto N° 42-94: Ley de Creación del Consejo Nacional Contra el Crimen la Delincuencia, la Violencia y la Impunidad. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Congreso de la República. (1997, 25 de febrero). Decreto N° 11-97: Ley de la Policía Nacional Civil. Ciudad de Guatemala.

República de Guatemala. Congreso de la República. (1997, 10 de diciembre). Decreto N° 114-97: Ley del Organismo Ejecutivo. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Congreso de la República. (2002, 2 de abril). Decreto N° 12-2002: Reforma al Código Municipal. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Congreso de la Repúbli-

ca. (2002, 11 de abril). Decreto N° 14-2002: Ley de Descentralización. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Congreso de la República. (2008). Decreto N° 18-2008: Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (8/04/2008). Ciudad de Guatemala.

República de Guatemala. Presidencia de la República. (1997, 1 de agosto). Acuerdo Gubernativo N° 585-97: Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil. Ciudad de Guatemala. República de Guatemala. Diario de Centroamérica.

Presidencia de la República. (2005, 9 de diciembre). Acuerdo Gubernativo N° 662-2005: Reglamento de Organización de la PNC (9/12/2005). Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Presidencia de la República. (2007). Acuerdo Gubernativo N° 74-2007: Depuración de la PNC (5/03/2007). Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Presidencia de la República. (2011, 25 de julio). Acuerdo Gubernativo N° 240-2011: Reformas al Acuerdo Gubernativo N° 97-2009 de fecha 1 de abril de 2009, Reglamento sobre la organización de la Policía Nacional Civil. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Presidencia de la República. (2011, 27 de diciembre). Acuerdo Gubernativo N° 515-2011: Reformas al Acuerdo Gubernativo N° 97-2009 de fecha 1 de abril de 2009, Reglamento sobre la organización de la Policía Nacional Civil. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Presidencia de la República. (2012, 18 de julio). Acuerdo Gubernativo N° 153-2012: Reglamento sobre la organización de la Policía Nacional Civil, reforma al AG 97-2009 y al 515-2011. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

República de Guatemala. Dirección General de la PNC. (1999, 14 de julio). Orden General 11-99: Conformación y Seguimiento de las Juntas Locales de Seguridad. Ciudad de Guatemala: Diario de Centroamérica.

Capítulo “Experiencias de Policía Comunitaria en Honduras”

Álvarez, J.M. (2013, 30 de octubre). España a la cabeza europea en número de policías. Jmalvarezblog.blogspot. Obtenido el 30 de octubre de 2013 de <http://jmalvarezblog.blogspot.com/2013/10/espana-la-cabeza-europea-en-numero-de.html>

Chinchilla, C. (2010). Antecedentes de la Policía Comunitaria. Tegucigalpa: Trabajo Académico.

Defensa.com. (2013, 28 de agosto). ‘Honduras crea el cuerpo de Policía Militar.’ Madrid. Obtenido el 10 de octubre de 2013 de http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9933:honduras-crea-el-cuerpo-de-policia-militar-de-orden-publico&catid=67:seguridad&Itemid=189

Díaz, J.M. (23 de septiembre de 2013). ‘Cobras, tigres y moteados.’ En: La Tribuna. Tegucigalpa. Obtenido el 15 de octubre de 2013 de <http://www.latribuna.hn/2013/09/23/cobras-tigres-y-moteados/>

El Heraldo. (2011, 25 de septiembre). ‘Fortalecen Programa “Municipios más Seguros”.’ Tegucigalpa. Obtenido el 4 de octubre de 2013 en <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/09/25/Noticias/Fortalecen-programa-Municipios-mas-seguros>

El Heraldo. (2011, 25 de septiembre). ‘Inicia operaciones la Policía Militar de Honduras.’ Tegucigalpa. Obtenido el 12 de octubre de 2013 de <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Inicia-operaciones-la-Policia-Militar-de-Honduras>

El Heraldo. (2011, 1 de noviembre). ‘Comienza Operación Relámpago en Honduras.’ Tegucigalpa. Obtenido el 2 de octubre de 2013 de <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/11/01/Noticias/Comienza-Operacion-Relampago-en-Honduras>

Domínguez, G. (2013, 10 de febrero). ‘Índice de desempleo en la Capital’. En: El Heraldo. Tegucigalpa. Obtenido el 15 de octubre de 2013 en <http://archivo.elheraldo.hn/opsauser/preferences/set/fechaEdicion/1360476000/Secciones-Principales/Inicio/2013/02/10>

El Heraldo. (2013, 13 de junio). ‘Revelan ubicación de las 4 unidades metropolitanas.’ Tegucigalpa. Obte-

nido el 2 de octubre de 2013 de <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Revelan-ubicacion-de-las-4-unidades-metropolitanas>

Fox, E. (2012, 27 de septiembre). ‘Será Capaz la Policía Comunitaria Reducir la Violencia en Honduras.’ En: El Heraldo. Tegucigalpa. Obtenido el 2 de octubre de 2013 de <http://es.insightcrime.org/analisis/%C2%BFpuede-la-policia-comunitaria-reducir-la-violencia-en-honduras>

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2013, enero). Observatorio de Violencia, Boletín enero-diciembre de 2012. Edición N° 28. Tegucigalpa: UNAH-IUPAS. Consultado el 30 de septiembre de 2013 en www.iudpas.org

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2013, septiembre). Observatorio de Violencia, Boletín enero-junio de 2013. Edición N° 30. Tegucigalpa: UNAH-IUPAS. Consultado el 30 de septiembre de 2013 en www.iudpas.org

Nueva República, alternativa para el cambio. (2013, 9 de diciembre). ‘USAID y JICA unen esfuerzos para mejorar la seguridad de los hondureños’. Tegucigalpa. Obtenido el 12 de diciembre de 2013 de <http://nuevarepublica.hn/?p=4011>

Menjívar, J.A. (2013). Sistematización de la experiencia de adaptación de la filosofía de policía comunitaria en Honduras según modelo japonés (Koban) 2009-2012. Tegucigalpa: JICA.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York: PNUD.

República de Honduras. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Censo de marzo de 2001. Tegucigalpa. Consultado el 28 de septiembre de 2013 de www.ine.gob.hn

República de Honduras. Subsecretaría de Seguridad, Dirección General de Policía Nacional, Dirección Nacional de Policía Preventiva, Departamento de Policía Comunitaria. (2011). Manual de Policía Comunitaria. Tegucigalpa: Policía Nacional.

Sánchez, G. (2013, 7 de febrero). 'Ciudades más violentas del Mundo'. En: Aristegui Noticias. México DF. Obtenido el 8 de octubre de 2013 de <http://aristeguinoticias.com/0702/mexico/las-50-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo-9-son-mexicanas/>

World Bank. (2012). Honduras - Proyecto Municipios más Seguros. Washington DC: World Bank. Consultado el 8 de octubre de 2013 de <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/11/17368678/honduras-safer-municipalities-project-honduras-proyecto-municipios-mas-seguros>.

Leyes, Decretos y Acuerdos Gubernativos

República de Honduras. Gobierno de la República. (2006, 13 de febrero). Decreto N° PMC 08-2006: Creación del Programa: Mesa de Ciudadanos y Ciudadanas por la Seguridad. Tegucigalpa.

República de Honduras. Poder Legislativo. (1998, 28 de mayo). Decreto N° 156-98: Ley de la Policía Nacional. Tegucigalpa: La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, N° 28.617.

República de Honduras. Poder Legislativo. (2008, 31 de octubre). Decreto N° 67-2008: Reforma a la Ley de la Policía Nacional. Tegucigalpa: La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, N° 31.749.

República de Honduras. Poder Legislativo. (1993, 18 de febrero) Decreto de Reforma N° 134-90: Ley de Municipalidades y su Reglamento. Tegucigalpa: La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, N° 26.292.

Capítulo "Experiencias de Policía Comunitaria en Nicaragua"

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). (2011a). Evaluación del Intercambio y Asistencia Técnica de la Policía Sueca a la Policía Nacional de Nicaragua. Resumen del Modelo de Policía Comunitaria Proactiva. Managua: ASDI.

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). (2011b). Anexo 4: Resumen del modelo PCP en Nicaragua - Modelo Policía Comunitaria Proactiva de Nicaragua. Obtenido el 14 de febrero de 2014 de [http://www.channelresearch.com/wp-content/uploads/2011/01/THREE-36-10-BE-A-Sida-Ni-](http://www.channelresearch.com/wp-content/uploads/2011/01/THREE-36-10-BE-A-Sida-Ni)

[caragua-110119-Sida-Nicaragua-Anexo-04-Resumen-Modelo-PCP-Final.pdf](http://www.channelresearch.com/wp-content/uploads/2011/01/THREE-36-10-BE-A-Sida-Nicaragua-110119-Sida-Nicaragua-Anexo-04-Resumen-Modelo-PCP-Final.pdf)

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (n.d.). Policía Comunitaria. Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación. (n.p.) Obtenido el 2 de febrero de 2014 de <http://photos.state.gov/libraries/monterrey/57744/PDF/Guia%20de%20Policia%20Comunitaria.pdf>

Bellanger, W. (2006). 'La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua.' En Cruz, J.M. (Ed.) Maras y pandillas en Centroamérica: Las respuestas de la sociedad civil organizada. Tomo IV. (pp. 329-400). San Salvador: UCA Editores.

Cajina, R. (2013). Seguridad en Nicaragua: ¿la excepción en Centroamérica? Inter-American Dialogue. Working Paper. (n.p.). Obtenido el 14 de febrero de 2014 de http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD8990_Security_Nicaragua_Span_web.pdf

Cordero Ardila, E., Gurdián Alfaro, H. y López Hurtado, C.E. (2006). Alcanzando un Sueño. Managua: Criptos. Obtenido el 14 de enero de 2014 de <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/alcan.pdf>

Cuadra Lira, E. (2005). Seguridad ciudadana y Políticas de Estado: el reto de las fuerzas democráticas y progresistas en Centroamérica. El caso de Nicaragua. Managua. Obtenido el 14 de enero de 2014 de <http://www.cinco.org.ni/archive/42.pdf>

Cuadra Lira, E. (2013). 'Nicaragua: una excepción en la seguridad de Centroamérica.' En Basombrío, C. (Ed.) ¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. (pp. 103-128). Washington, D.C.: Wilson Centre. Obtenido el 30 de enero de 2014 de <http://www.wilsoncenter.org/publication/%C3%ADticas-p%C3%ADlicas-de-seguridad-ciudadana-en-am%C3%A9rica-latina>

El Nuevo Diario (2012, 15 de octubre). 'Prevalece opinión positiva sobre la labor policial.' Managua. Obtenido el 14 de febrero de 2014 de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/266550>

El Nuevo Diario (2013, 18 de octubre de). 'Granera mantiene su agrado entre la población.' Managua. Obtenido el 2 de febrero de 2014 de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/266550>

elnuevodiario.com.ni/politica/299528-granera-mantiene-agrado-poblacion

Espinoza Mondragón, B., Herrera Rodríguez, A. (2010). 'La gestión municipal de la seguridad ciudadana en Nicaragua.' En Calderón Umaña, R. (Ed.) Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: Reflexiones y propuestas para la acción. (pp. 103-120). San José: FLACSO.

Espinoza Mondragón, B., (2008). 'Estudio Comunitario sobre Seguridad Ciudadana en León.' En: Universidad Nacional Autónoma (Ed.) La Seguridad Ciudadana en el Municipio de León, Nicaragua. (pp. 29-31). León: UNAN.

Gobierno de Nicaragua. Consejo Nacional de Lucha Contra las Drogas. (2002). Plan Nacional Antidrogas 2002–2006. Managua: Consejo Nacional de Lucha Contra las Drogas.

Gobierno de Nicaragua. Ministerio de Gobernación. (2002). Diagnóstico de Seguridad Ciudadana en Nicaragua. Managua: Ministerio de Gobernación.

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). (2014). Encuesta de percepciones sobre la seguridad ciudadana 2014. (n.p.). Obtenido el 14 de febrero de 2014 de <http://www.ieepp.org/index.php>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2000). Proyecto de Seguridad Ciudadana en Centroamérica. Informe final de la Evaluación. San José: IIDH.

Latinvex, Latin American News & Analysis. (2014). ¿Sabes cuáles son los países más inseguros de América Latina. Miami. (Obtenido el 15 de marzo de 2014 de <http://www.latinvex.com/app/article.aspx?id=1191>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Nicaragua. Seguridad Ciudadana. Evaluación de Proyecto. Managua: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York: PNUD. Obtenido el 2 de marzo de 2014 de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/>

[img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf](#)

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua (2002). Política integral e implementación policia y comunidad y derechos humanos. Managua: Policía Nacional de Nicaragua.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana. (Sin fecha). Seguridad Ciudadana. Managua: Obtenido el 20 de febrero de 2014 de <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/reinter/SegCiudenNic.PDF>

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2002a). Política Integral e Implementación Policía–Comunidad. Managua. Obtenido el 20 de febrero de 2014 en http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/dh/05_14_57_C794_dh.pdf

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2002b). Política Policial Preventiva de Nicaragua. Ponencia presentada por Ana Julia Guido Ochoa. Managua. Obtenido el 20 de febrero de 2014 de http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/prevenc/seminario_regional_nicaragua.pdf

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2007). Policía Comunitaria Proactiva. Managua. Obtenido el 20 de febrero de 2014 de <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/prevenc/PoliciaComunitariaProactiva.pdf>

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. Dirección Comisaría de la Mujer y la Niñez. (2008). Diagnóstico de la Violencia Intrafamiliar y Sexual en Nicaragua. Managua: Obtenido el 20 de febrero de 2014 de [http://www.undp.org.ni/files/doc/1249322780_Diagnostico_Violencia_Intrafamiliar\[1\].pdf](http://www.undp.org.ni/files/doc/1249322780_Diagnostico_Violencia_Intrafamiliar[1].pdf)

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2009a). La Seguridad Ciudadana. Una Responsabilidad de Todos y Todas. Managua: Policía Nacional de Nicaragua.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2010). Modelo Educativo del Centro de Juventud. Managua: Policía Nacional de Nicaragua.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2011). Sistematización del modelo policial comunitario proactivo de Nicaragua. Managua. Obtenido el 14 de febrero de 2014 de <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/revistas/sistematizacion.pdf>

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2013). Evaluación Plan de Intervención Barrio Jorge Dimitrov. Managua: Policía Nacional de Nicaragua.

Rocha, J.L. (2006). 'Violencia y Políticas Públicas hacia los Jóvenes. Las Pandillas en Nicaragua.' En Moro, J. (Ed.) *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas.* (pp. 177-210). Guatemala: Magna Tierra.

Rocha, J.L. (2010). 'Un debate con muchas voces: pandillas y Estado en Nicaragua.' En *Temas*, No. 64: 29-37, octubre-diciembre de 2010. Obtenido el 14 de enero de 2014 de <http://www.temas.cult.cu/revistas/64/029%20Rocha.pdf>

Santamaría, S. (2014, 5 de abril). 'Empleo juvenil, crece muy poco.' En: *Diario La Prensa*, p.1B. Managua.

Valle Martínez, M. A. (n.d.). Un relato sobre la Policía Nacional y el Control de la Delincuencia Juvenil en Nicaragua. Managua. Obtenido el 30 de enero de 2014 de <http://comunidadsegura.org.br/files/unrelatosobrelapolicianacionalyel.pdf>

Leyes, Decretos y Disposiciones

República de Nicaragua. Decreto 1347-83. Ley Orgánica del Cuerpo de Policías Voluntarios de la Policía Sandinista. Managua.

República de Nicaragua. Ley 1992-1995. Constitución Política de Nicaragua. Managua.

República de Nicaragua. Decreto 26-96. Reglamento de la Ley de la Policía Nacional. Managua.

República de Nicaragua. Decreto 27-96: Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional. Managua.

República de Nicaragua. Ley 228-1996. Ley de la Policía Nacional y sus Reformas. Managua.

República de Nicaragua. Decreto 110-2007. Creación

de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Managua.

República de Nicaragua. Decreto 112-2007. Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano. Managua. Obtenido el 20 de marzo de 2014 de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/45B8626344F8E110062573D700655C46?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/45B8626344F8E110062573D700655C46?OpenDocument)

República de Nicaragua. Ley No.192-2014 de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua. Managua.

República de Nicaragua. Ley 779-2012. Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley No. 641, 'Código Penal'. Managua.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua (1997). Doctrina Policial. Disposición 013-97. Managua. Obtenido el 20 de marzo de 2014 de <http://www.policia.gob.ni/normativa/Doctrina%20Policial.pdf>

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2003). Disposición administrativa No. 025-03. Creación de la Dirección de Asuntos Juveniles. Managua.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2004). Disposición 004/04 del Director General de la Policía Nacional Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila, disponiendo la categorización policial de la violencia juvenil. Managua.

República de Nicaragua. Policía Nacional de Nicaragua. (2009b). Disposición 001-009 de la Directora de la Policía Nacional Primera Comisionada Aminta Elena Granera Sacasa, aprobando la Guía Metodológica para la implementación del Modelo de Policía Comunitaria Proactiva. Managua.

RECONOCIMIENTOS

El Salvador

Nombre	Cargo, Institución
Dr. Jorge Wiler Patriz	Alcalde Municipal de Nahuizalco
Comisionado Rolando Elías Julián Belloso	Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, Policía Nacional Civil de El Salvador
Subcomisionado Ángel Manzano	Jefe de la Unidad de Policía Comunitaria, Policía Nacional Civil de El Salvador
Subcomisionado Hugo Yalín Salinas	Jefe Delegación de Ciudad Delgado, Policía Nacional Civil de El Salvador
Inspector Alfonso Mata Portillo	Delegación de Ciudad Delgado, Policía Nacional Civil de El Salvador
Subinspector Wilfredo Garrido Molina	Jefe Sub Delegación de Nahuizalco, Policía Nacional Civil de El Salvador
Profesora Carmen de Valdez	Directora Centro Escolar, Nahuizalco
Sargento José Elías Rivera Alvarado	Coordinación de Policía Comunitaria, Delegación San Salvador Sur, Policía Nacional Civil de El Salvador
Agente Gustavo Alonso Zúñiga	Sub Delegación de Panchimalco, Policía Nacional Civil de El Salvador
Lic. Edwin Felipe Aldana	Comunidad Santa Gema, Cantón Cabañas, Ciudad Delgado

Guatemala

Nombre	Cargo, Institución
Lic. Omar Mazariegos	Coordinador Prevención del Delito, Comisión Nacional para la Reforma Policial
Comisario General Raúl Aldana Catalán	Subdirector de Prevención del Delito, Policía Nacional Civil de Guatemala
Subcomisario Edwin Vásquez	Srio. Técnico Sub Dirección General Prevención del Delito, Policía Nacional Civil de Guatemala
Inspector Manuel Guarán	Sub Dirección General Prevención del Delito, Policía Nacional Civil de Guatemala
Licda. Rosa Maria Juárez	Asesora Prevención del Delito, Comisión Nacional para la Reforma Policial
Subinspector Oscar Enrique Osorio	Delegación DIRC, Departamento de Sololá, Policía Nacional Civil de Guatemala
Sr. Abraham Mayén	Alcalde Municipal de Panajachel, Sololá
Agente Víctor Alfonso Jerónimo	Delegación DIRC, Departamento de Sacatepequez
Agente Genaro Isaac Ovalle	Estación DIRC Panajachel, Sololá, Policía Nacional Civil de Guatemala
Líderes comunitarios	Ciudad de Antigua Guatemala, Ciudad de Panajachel

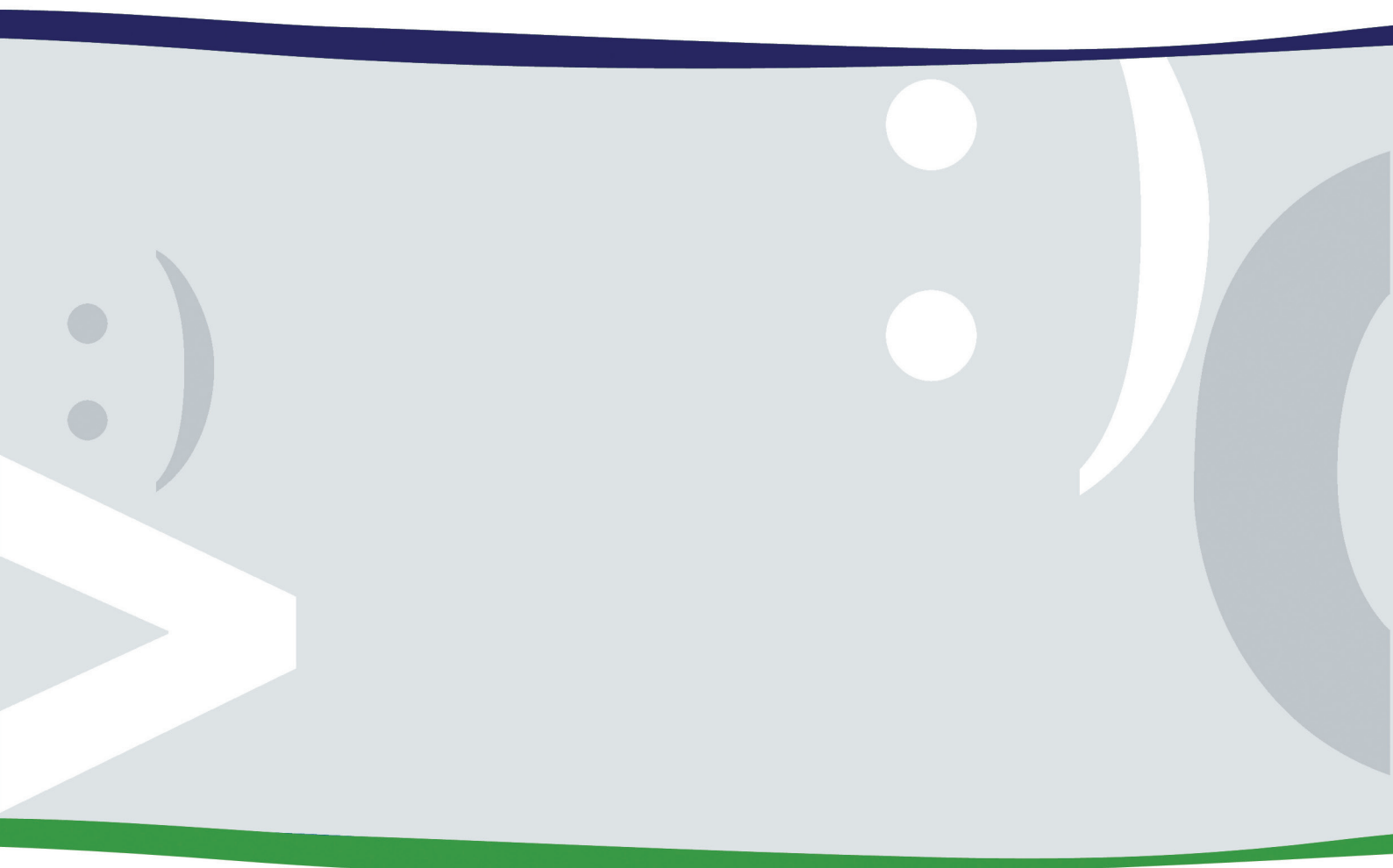
Honduras

Nombre	Cargo, Institución
Comisionado Jaime Flores Mejía	Director de Policía Comunitaria, Policía Nacional de Honduras
Comisionado Héctor Iván Mejía Velásquez	Director de la Policía Preventiva (Actualmente Director de la Academia)
Comisionado Osman Díaz	Jefe de UMEP 3, Tegucigalpa, Policía Nacional de Honduras
Subcomisionada Persis Zaldívar	Jefa de Estación Río Banco, San Pedro Sula, Policía Nacional de Honduras
Comisario Luis Osavas	Jefe de la División de Comunidad más Segura, Policía Nacional de Honduras
Subinspector Milton Fúnez	Jefe de Estación Flor del Campo, Tegucigalpa, Policía Nacional de Honduras
Clase Fernando Salgado	Jefe de Estación La Granja, Tegucigalpa, Policía Nacional de Honduras
Lic. Carlos Chinchilla	Asesor Policía Comunitaria, Cooperación JICA
Lcda. Suyapa López	Cooperación JICA
Líderes comunitarios	Tegucigalpa: Flor del Campo, La Joya, Las Palmas San Pedro Sula: Río blanco, Prieto, Buenos Aires

Nicaragua

Nombre	Cargo, Institución
Primera Comisionada Aminta Granera Sacasa	Directora General de la Policía Nacional de Nicaragua
Comisionado General Jimmy Javier Maynard	Sub Director General de Gestión, Policía Nacional de Nicaragua
Comisionado General Francisco Díaz Madriz	Sub Director General Área Preventiva, Policía Nacional de Nicaragua.
Comisionada Mayor Vilma Reyes Sandoval	Jefa de la Dirección de Seguridad Pública, Policía Nacional de Nicaragua
Comisionada Mayor Erlinda Castillo Chevez	Jefa de la Dirección de Comisaría Nacional de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional de Nicaragua
Comisionado Mayor Luis Fernando Barrantes Jiménez	Jefe de la Delegación Departamental León, Policía Nacional de Nicaragua
Comisionada Mayor Miriam Marta Torres Sánchez	Jefa Relaciones Internacionales, Policía Nacional de Nicaragua
Comisionado Mayor Pedro Rodríguez Argueta	Jefe de la Dirección de Asuntos Juveniles (DAJUV), Policía Nacional de Nicaragua
Comisionado Mayor Manuel Rocha Picón	Jefe División de Programas y Proyectos, Policía Nacional de Nicaragua
Comisionado Mayor Emilio Rodríguez Sandoval	Jefe del Distrito Policial Uno de la Ciudad de Managua, Policía Nacional de Nicaragua
Comisionada Mayra Pizarro	Segunda Jefa de la Dirección de Asuntos Juveniles (DAJUV), Policía Nacional de Nicaragua
Subcomisionado Oscar Rosales Salinas	Segundo Jefe de División Programas y Proyectos, Policía Nacional de Nicaragua
Subcomisionado Orlando Arévalo	Jefe de la Unidad Preventiva Policial del Barrio Jorge Dimitrov, Policía Nacional de Nicaragua
Subcomisionado Filemón Castellón Poveda	Jefe de Distrito Policial III de León, Policía Nacional de Nicaragua
Inspector Justo Isidro Valdivia	Oficial de Asuntos Juveniles del Distrito Policial I de la Ciudad de Managua, Policía Nacional de Nicaragua

Inspector Abser Salgado Quintanilla	Jefe de Sector, Managua, Policía Nacional de Nicaragua
Subinspector Freddy José Blén	Jefe de Sector, Managua, Policía Nacional de Nicaragua
Suboficial José Pérez Reyes	Jefe de Sector, Managua, Policía Nacional de Nicaragua
Suboficial Yara Morales Rivas	Vigilancia y Patrullaje, Managua, Policía Nacional de Nicaragua
Suboficial Verónica Fuentes	Investigadora de CMN, Managua, Policía Nacional de Nicaragua
Suboficial Alex Méndez Castillo	Jefe de Sector, Reparto Walter Ferreti, León, Policía Nacional de Nicaragua
Teniente Mario Ruiz Baca	Jefe Asuntos Juveniles, Reparto Walter Ferreti, León, Policía Nacional de Nicaragua
Kenia Bendaña Santana	Asuntos Juveniles, Reparto Walter Ferreti, León, Policía Nacional de Nicaragua
Johana María Vega	Jefa de la Oficina de Gestión Laboral, Centro de Jóvenes, Policía Nacional de Nicaragua
Francisco Javier García Escobar	Docente de Emprendimiento, Centro de Jóvenes, Policía Nacional de Nicaragua
Francisco Javier Jiménez	Pastor, Iglesia Evangélica, Barrio Jorge Dimitrov
Katty Carballo Rivera	Secretaria Política Consejo de Liderazgo Sandinista, Barrio Jorge Dimitrov
Jorge Álvaro Sandoval Narváez	Secretario Político, FSLN, Barrio Jorge Dimitrov
Cristina Zeledón Rivera,	Directora del Comedor Infantil Comunal Cristo Rey, Barrio Jorge Dimitrov
Marlyn Rocha Ramírez	Médica, MINSA, Reparto Walter Ferreti, León
José Manuel López	Terre des Hommes, Reparto Walter Ferreti, León
Merlín García	Responsable de Recursos Humanos, Centro Comercial Las Américas
Carlos Arce	Gerente Financiero, Centro Comercial Las Américas
Jayron Saens	Secretario Político Ruta II, Barrio Jorge Dimitrov
Líderes comunitarios	Barrio Jorge Dimitrov Reparto Walter Ferreti, León



Reino de los Países Bajos

