



Implementación de policías comunitarias

Los casos de Canadá y Francia

Autor

Guillermo Fernández
Email: gfernandez@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3189

Virginie Loiseau

Nº SUP: 136139

Resumen

El presente documento indaga sobre la importancia de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas de seguridad, especialmente en lo relacionado a la prevención del delito. El foco del trabajo se encuentra en la implementación de modelos de policiamiento de proximidad, analizando dos experiencias concretas en que se han llevado a cabo programas policiales comunitarios, también denominados “barriales”.

Un aspecto común de este tipo de cuerpos policiales es que otorgan un rol preponderante a la comunidad como ente de prevención del delito.

Así entonces, se reconoce la importancia de entregar soluciones locales a problemas locales, contando para ello con un trabajo mancomunado entre el cuerpo policial, líderes locales y diversas instituciones públicas y privadas que tienen incidencia en la seguridad, realizando entonces un trabajo mancomunado, que normalmente es coordinando desde el Municipio.

A ello se suma el hecho de que cada espacio urbano presenta dificultades y condiciones diferentes y que, por tanto, son las propias comunidades locales las que mayormente conocen sus problemas y, eventualmente, logran percibir soluciones que el Estado central muchas veces no logra procesar.

Vemos entonces que, cuando una comunidad se involucra y se hace responsable del tema de la seguridad, como un actor relevante en su prevención, los resultados son mayormente positivos que cuando la sociedad entrega solamente al Estado el control de este problema.

En términos de estructura, los dos primeros capítulos abarcan la importancia de la participación de las comunidades locales en materia delictual, y los elementos centrales del modelo de policiamiento de proximidad. Finalmente, se entregan antecedentes de las dos experiencias de las que da cuenta el presente documento: Canadá y Francia, países que desde hace años han implementado estrategias integrales en materia de seguridad.

Introducción

A solicitud del requirente, se da cuenta de políticas públicas participativas en materia de seguridad, dando un especial énfasis en la prevención del delito puesto que, actualmente, se le entrega un rol central a la comunidad, al punto que se sostiene que la forma en que esta sea involucrada en el diseño e implementación de estas intervenciones, determinará en gran medida los resultados que se obtengan.

Este paradigma de gestión comunitaria de la seguridad, depende en gran medida del modelo de policiamiento implementado por los agentes de seguridad, destacando las denominadas policías de proximidad, comunitarias o barriales.

Por ello, el foco del trabajo se encuentra en la implementación de modelos de policiamiento de proximidad, analizando dos experiencias concretas en que se han llevado a cabo programas policiales comunitarios, también denominados “barriales”, esto es Canadá y Francia.

I. Rol de la participación ciudadana en la prevención del delito

A nivel internacional, la prevención del delito ha sido definida como una tarea primordial en las políticas públicas de seguridad. De una forma amplia, Naciones Unidas entiende como preventiva “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal sino también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención de la ciudadanía” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2006: 303).

En las estrategias de prevención del delito, el rol que juega la comunidad ocupa actualmente un lugar prioritario al punto que se sostiene que la forma en que ésta sea involucrada en el diseño e implementación de estas intervenciones, determinará en gran medida los resultados que se obtengan. De este modo, la participación comunitaria es esencial en la instauración de estas iniciativas, puesto que toda política preventiva necesariamente crea nuevos escenarios de acción, involucrando así a nuevos actores (Centro de estudios en Seguridad Ciudadana, 2017: 15).

Lo anterior se debe principalmente a que en este tipo de estrategias, la comunidad es abordada no sólo como ámbito de intervención, sino que como agente de prevención reconociéndosele así la capacidad para autogestionar su seguridad. Así entonces, estas estrategias preventivas se centran en la vida comunitaria y su organización, buscando fortalecer la participación colectiva en los procesos de toma de decisión, incluida la seguridad. Como resultado de esto, las iniciativas de prevención, además de tener consecuencias en el plano de la criminalidad y del temor, fortalecen las prácticas comunitarias y promueven la solidaridad al interior de la comunidad, al generar espacios de diálogo y discusión.

Este mayor grado de participación de la comunidad en las políticas dirigidas a disminuir la violencia, la criminalidad y el temor se condice con un cambio del paradigma de la seguridad, hacia lo que se conoce como ‘seguridad democrática’ o ‘seguridad ciudadana’, el cual implica una búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad, especialmente aquellas implementadas a nivel local.

Este mayor grado de participación de la comunidad en las políticas dirigidas a disminuir la violencia, la criminalidad y el temor se condice con un cambio del paradigma de la seguridad, hacia lo que se conoce como 'seguridad democrática' o 'seguridad ciudadana', el cual implica una búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad, especialmente aquellas implementadas a nivel local.

Dentro de este paradigma de gestión de la seguridad resulta relevante el modelo de policíamente de proximidad. A continuación se detallan algunos aspectos centrales de este modelo de policiamiento, para luego dar cuenta de su aplicación práctica en los países que han sido señalados.

A continuación se detallan algunos aspectos centrales de este modelo de policiamiento.

II. El rol de las policías comunitarias o de proximidad

Uno de los componentes de los procesos participativos de prevención del delito refiere al modelo de policiamiento implementado por los organismos de seguridad, dentro de los cuales destacan las denominadas policías de proximidad, comunitarias o barriales.

Dicha tendencia no es nueva. Desde mediados del siglo XX, comienzan a aparecer nuevas corrientes en la gestión de seguridad y de la actuación policial, estableciéndose nuevos modelos de interacción policía – sociedad.

La tendencia de la época fue abandonar lo que se denomina 'gobernanza policial por medio del delito' para impulsar modelos policiales basados en un acercamiento la población a nivel barrial (Essadik, 2015).

Camardon (2013) coincide en este análisis, sosteniendo que “el objetivo de estos procesos de cambio ha sido dejar de lado el paradigma del orden, acorde a la visión sociológica funcionalista del control social, en donde se concibe a la institución policial como indispensable para garantizar el orden social y evitar la desintegración social [...], pasando a entender la gestión policial como un servicio público orientado a satisfacer la necesidad de seguridad de la población” (Camardon, 2013: 4).

De este modo -prosigue Essadik- los modelos de policíamente de proximidad “enfocan sus esfuerzos a conseguir aumentar la satisfacción de los ciudadanos con la policía, involucrarlos en la producción de seguridad y [en] un control social más extenso”¹ (Essadik, 2015: 30)

De lo anterior se deduce que existen tres puntos centrales para la implementación de este modelo policial:

- Focalizar el trabajo policial en la prevención del delito.
- Centrar la labor policial en la resolución de problemas de la comunidad.

¹ Refiere al control ciudadano sobre las actuaciones policiales.

- Impulsar un compromiso por parte de la comunidad para involucrarse en la producción de seguridad por medio de acciones como el cuidado del espacio público, de las normas de convivencia y en la resolución de conflictos de carácter vecinal, entre otros. Para ello es imprescindible mantener una comunicación activa con miembros e instituciones de la comunidad.

- **Función policial**

Implementar políticas de proximidad policial no solo requiere incorporar importantes cambios organizacionales de las policías; se requiere además un cambio de mirada en lo que refiere a la función policial. Así, se debe pasar de pensar a la policía como un ente defensor del Estado a través de la mantención del orden, a que ésta tenga una función centrada en el ciudadano, esto es entender que su función es prestar un servicio público (Essadik, 2015).

- **Principios del policiamiento de proximidad**

De acuerdo a Essadik (2015) estos son:

- Prevenir el crimen y el desorden en desmedro de las medidas de represión o de inhibición vía la severidad de la ley penal.
- Buscar la participación de la comunidad ganándose el respeto de los habitantes y la aprobación de su actuación, asegurándose la cooperación de la población en la resolución de problemas y en la prevención de hechos violentos o delictuales.
- Utilizar la fuerza solo como ultima ratio, en los casos en que la persuasión, los consejos y las advertencias se hayan vuelto ineficientes para garantizar el respeto a la ley o el restablecimiento del orden público.

Así entonces, se conceptualiza a la policía como un ente preventivo “que no se rige exclusivamente por el uso del castigo [...] sino que se centra en disminuir las oportunidades y las opciones de cometer las infracciones, haciendo visible la aplicación de las leyes, [puesto que] la policía debe asegurarse la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley” (Essadik, 2015: 26).

Para ello resulta esencial que dentro de la organización policial exista un proceso de compartimentalización del territorio para que la acción policial se enfoque en un área geográfica muy reducida (Camardon, 2013: 4).

III. Estudio de casos

A continuación se presentan los principales aspectos de los cuerpos policiales comunitarias de Canadá y Francia.

1. Canadá. La Real Policía Montada²

1.1. Aspectos generales

Por su característica de país federal, Canadá cuenta con tres niveles de servicios policiales: municipal, provincial y federal. En este documento se revisará la experiencia del cuerpo policial federal: La Real Policía Montada (RCMP por sus siglas en inglés), la cual está a cargo de hacer cumplir la ley federal en todo el país.

La policía canadiense está bajo la dirección del Ministerio de Seguridad Pública y Preparación para Emergencias, por tanto, el ministro de dicha cartera es el responsable final de la actuación policial. Sin embargo, para fines operativos, la Ley de policía montada determina que el cuerpo policial está encabezado por un Comisionado, el que, bajo la dirección del ministro tiene el control y la administración de la policía y todos los asuntos relacionados con ella.

1.2. Modelo de policiamiento y Programa de Policía Comunitaria

Si bien sus orígenes de la Real Policía Montada son de carácter militar, debido a que su instauración se inspiró en los modelos policiales de corte militar de Europa, a lo largo de los años ha tenido reformas que le acercan más al modelo de policía comunitaria.

Dentro de ello, destaca la creación del Programa de Policía Comunitaria a cargo de agentes comunitarios, los cuales –dadas las funciones que le son entregadas- reciben un tratamiento especial y, en vez de recibir un entrenamiento policial, cuentan con una formación comunitaria en materia de negociación y mediación social. De este modo, el programa busca mejorar la participación comunitaria en pos de otorgar mayores niveles de seguridad.

Con ello, se da cuenta que uno de los enfoques prioritarios de trabajo de la Real Policía Montada es la prevención del delito, para lo cual –según se reseña en la página web de la institución- trabajan estrechamente con la comunidad.

De acuerdo a lo señalado por la web institucional de la policía, un agente comunitario es “un oficial de paz armado y uniformado [...] que conoce la comunidad en la que trabaja”. Ello incluye la cultura y la

² Este acápite se basa en el Informe BCN “Modelos policiales y sujeción al poder civil”. Abujatum, Jana y Guillermo Fernández. Septiembre, 2021.

geografía local y su mandato “se centra en la prevención del delito a través de la participación de la comunidad, pero también tienen las habilidades y capacidades para brindar apoyo táctico, policial y de investigación cuando sea necesario”.

De esta manera, los servicios que cumple este cuerpo son:

a) En cuanto policía comunitaria:

- Contribuir a la provisión de servicios policiales que sean culturalmente apropiados y respondan a las necesidades de las comunidades atendidas.
- Brindar vigilancia policial esencial, vigilancia comunitaria, resolución de problemas, prevención del delito y apoyo en la reducción de la delincuencia juvenil en las comunidades atendidas.
- Servir de enlace con los líderes comunitarios y otras partes interesadas (público, comunidades, medios de comunicación, departamentos federales, provinciales y municipales, organismos encargados de hacer cumplir la ley, destacamentos) para establecer, mantener y prestar servicios policiales comunitarios diseñados para satisfacer las necesidades locales.

b) En cuanto a funciones de apoyo policial:

- Mantener el orden público durante manifestaciones y eventos públicos.
- Hacer cumplir las leyes de tránsito y multar a los infractores.
- Asistir a las víctimas de delitos.

c) Otras funciones:

- Responder a emergencias nacionales.
- Colaborar con el Servicio de Inteligencia de Seguridad en las investigaciones criminales, incluidos los delitos de carácter federal, tales como tráfico de drogas, actividad terrorista, fraude financiero a gran escala, entre otras actividades criminales.

• **Requisitos de ingreso, formación y capacitación**

Quienes desean ser parte de las fuerzas de agentes comunitarios deben completar el mismo programa de capacitación establecido para los cadetes que serán miembros regulares de la policía, el cual consiste en 21 semanas de entrenamiento. Una vez finalizado dicho programa de capacitación, pasan a una segunda etapa en la cual se le entregan contenidos de negociación durante 24 semanas en las que reciben capacitación en técnicas avanzadas de negociación y mediación social.

• **Despliegue territorial**

Una vez aprobados los cursos, pasan a integrar la fuerza de agentes comunitarios y se les asignará un territorio específico en el cual desarrollarán sus funciones, intentando que permanezcan en él el mayor tiempo posible sin ser redestinados, para de este modo aprovechar el acercamiento logrado con la comunidad.

2. Francia. La policía de proximidad y la policía de seguridad cotidiana

2.1. Aspectos generales

En Francia se define a la policía de proximidad (también llamada “policía comunitaria” o “policía ciudadana”) como un enfoque en las relaciones entre la policía y la población, que consiste en incluir las expectativas y necesidades del ciudadano en las misiones de la policía. Se inspira en un modelo anglosajón de “*community Policing*” y se basa en tres pilares: prevención, proximidad y alianza (coparticipación), a lo cual se podría agregar la participación. Con la policía de proximidad el gobierno quiere restablecer el vínculo entre las fuerzas del orden y la población, y luchar contra el sentimiento de inseguridad en los barrios.

2.2. Marco legal

Desde el año 1995 que el concepto de policía de proximidad se encuentra introducido en el marco legal de Francia. Sin embargo, no fue asociado ni implementado por la Policía nacional de este país ningún dispositivo al respecto, constituyéndose en una mera y vanguardista orientación de la política de seguridad pública

Es importante destacar además que existe una disposición legal vigente del Código de Seguridad Interior en su artículo L111-2, por el cual se reconoce que la policía de proximidad constituye una de las orientaciones permanentes de la política de seguridad pública.

Código de Seguridad Interior > Parte legislativa > Libro I: Principios generales y organización de la seguridad interior > Título I: Principios generales de la seguridad interior > Capítulo I: Seguridad pública:

Artículo L111-2 (Versión en vigor desde el 01 de mayo de 2012)

Constituyen orientaciones permanentes de la política de seguridad pública:

- 1°. La extensión a todo el territorio de una policía de proximidad que responda a las expectativas y necesidades de las personas en materia de seguridad;
- 2°. El fortalecimiento de la cooperación entre la policía, la gendarmería y las aduanas en su acción en favor de la seguridad;
- 3°. La asignación prioritaria del personal de policía a misiones que contribuyan directamente al mantenimiento o al refuerzo de la seguridad;

4°. El fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de seguridad, a partir de los compromisos internacionales y europeos suscritos por Francia.

2.3. Sistema policial

Según el Ministerio del Interior francés³, en Francia están a cargo de la seguridad interior la Policía Nacional y las policías municipales, reforzadas desde el 2009 por la Gendarmería Nacional, una institución militar garante de la seguridad y la paz de los ciudadanos y de la protección de sus bienes, que depende orgánicamente del Ministerio del Interior.

Si bien la seguridad es una competencia del Estado, hoy se observa una pluralización de los actores presentes, con la inclusión y participación de las colectividades territoriales y de los servicios o asociaciones que trabajan en los ámbitos de la prevención de la delincuencia, la mediación, la lucha contra la exclusión o la ayuda a las víctimas (Malochet, Virginie; Ocqueteau, Frédéric: 2020).

2.4. Programas de policía comunitaria

En los últimos años se han implementado dos proyectos de policía comunitaria: (i) La “Policía de Proximidad”, que estuvo operativa entre 1998 y 2002; y (ii) la “Policía de Seguridad”, vigente desde 2017 a la fecha.

a) La experiencia de la policía de proximidad

En Francia la experiencia de la policía de proximidad por parte de la Policía Nacional se inició a contar de 1998 y fue creada bajo el gobierno de Lionel Jospin (1997-2002).

La estrategia consistía en fomentar la coherencia territorial de la prevención y la seguridad sobre la base de alianzas y colaboraciones. La seguridad ya no dependía únicamente de las fuerzas del orden, sino de varios otros actores: municipios, mundo asociativo, establecimientos educacionales, suministradores sociales, y otros actores económicos y sociales.

Tal como en el caso inglés, en el cual se funda esta política de proximidad, se establecieron contratos locales o intercomunales de seguridad y prevención de la delincuencia. El contrato local de seguridad definía un territorio para la aplicación del diagnóstico de seguridad con los agentes implicados, sobre problemas referenciados, con el fin de determinar los objetivos, las acciones y los medios que debían desplegarse.

Este dispositivo de policía de proximidad fue suprimido en 2003 por Nicolás Sarkozy, entonces ministro del Interior del Gobierno de Jean-Pierre Raffarin.

³ Disponible en: <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/> (noviembre, 2022)

b) La Policía de Seguridad Cotidiana

En 2017, el candidato a la Presidencia de la República, Emmanuel Macron, anunció la creación de una “policía de seguridad cotidiana”, la cual, si bien no pretendía replicar el proyecto anterior de policía de proximidad, admitía que la inspiración y los fundamentos de su propuesta eran los mismos.

Esta nueva policía se construyó a partir de reflexiones a nivel local, tras una amplia consulta, en la base, de los policías y gendarmes. Cada policía y gendarme pudo dar su opinión a través de cuestionarios y reuniones locales, de proximidad. La consulta también fue realizada a nivel departamental –equivalente de los gobernadores en Chile- con las asociaciones de representantes electos, organizaciones sindicales de la Policía y estructuras de consulta de la Gendarmería, representantes de los policías municipales y agentes de la seguridad privada

Tras unas semanas de estudio de las contribuciones, el 8 de febrero de 2018, el ministro de Estado, ministro del Interior, lanzó oficialmente el programa de la policía de seguridad cotidiana.

- **Objetivos y ejes**

La Policía de Seguridad Cotidiana tiene 4 objetivos:

- Constituirse como una policía “a medida” que aportará a cada territorio la respuesta más adecuada para restaurar la tranquilidad;
- Conectarse con mayor eficacia y facilidad con la comunidad;
- Aumentar el nivel de respaldo ciudadano;
- Realizar un trabajo mancomunado con actores públicos y privados del sector seguridad.

Esta nueva policía se traduce en un fuerte compromiso del Estado para reforzar los medios de las fuerzas del orden, con la creación de 10.000 puestos de policía y gendarmes suplementarios durante el quinquenio (2017 – 2022) y la continuación de la modernización de su equipamiento (despliegue de teléfonos inteligentes, cámaras individuales, etc.).

Finalmente, su objetivo es contribuir a una reducción fuerte y significativa de la delincuencia en los barrios llamados sensibles. Para ello, los servicios del ministerio han seleccionado 30 zonas denominadas de “reconquista republicana”. La base de este dispositivo es garantizar que, en los barrios prioritarios, se desplieguen efectivos suplementarios con el fin de reforzar las brigadas de lucha contra la delincuencia y las brigadas especializadas.

Referencias

- Camardón, Lucía. “El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad?”. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. 2013. Disponible en: <https://cdsa.academica.org/000-038/530.pdf> (Diciembre, 2022).
- Casas, Kevin; González, Paola; y Mesías, Liliana. “La transformación policial para el 2030 en América Latina” *El Diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre de 2018. Disponible en: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf (Diciembre, 2022).
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. “Gestión local de la seguridad: un marco teórico de referencia”. Documento de trabajo Nro. 5, Marzo 2017. Disponible en: https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt_05_marcoteoricoreferencia.pdf (Diciembre, 2022).
- Essadik, Soufiane. “La reinención de la policía: hacia un nuevo paradigma para el pensamiento de la actuación policial”. 2015. Unidad Autónoma de Barcelona. Doctorado en Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Tesis de grado. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/148826> (Diciembre, 2022).
- Goldin, Déborah. “La creación de la policía barrial en Córdoba, Argentina: ¿Una disputa en torno al ideal policial?” Universidad Nacional de Villa María. *Número 31 / 243 - 268 / Mayo-agosto, 2020*. Disponible en: [Córdoba. La creación de la policía barrial.pdf](#) (Diciembre, 2022).
- Llazzetta, Marco. “Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina. Estudio de caso en Rosario”. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 93-110. 2018. Disponible en: <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/387/594> (Diciembre, 2022).
- Malochet, Virginie; Ocqueteau, Frédéric (2020). Gouverner la sécurité publique: Le modèle français face à la pluralisation du policing. *Gouvernement et action publique*, 9(1), 9-31. Disponible en: <https://www.cairn-mundo.info/revista-gouvernement-et-action-publique-2020-1-page-9.html> (Diciembre, 2022)
- Páez, Carlos; Sandoval, Luis; y Peó, Ignacio. “Caracterización del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes en Bogotá, desde un enfoque sistémico”. *Revista Científica General José María Córdova*. Bogotá. *Volumen 18, número 30, abril-junio 2020, pp. 307-331*. Disponible en: <file:///C:/Users/gfernandez/Desktop/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20modelo%20nacional%20de%20vigilancia%202020.pdf> (Diciembre, 2022).
- Real Policía Montada de Canada. página web de la institución- Disponible en: <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/community-constable-pilot-program-evaluation%20y%20https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/community-constable-pilot-program-evaluation>
- Romano, Camille (26/02/2022). C'est quoi la police de proximité? Disponible en: <https://www.lejdd.fr/Politique/cest-quoi-la-police-de-proximite-4091282> (Diciembre, 2022)

Legislación

- Ley de la Policía Montada de Canadá. Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/r-10/FullText.html> o <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-10/> (Noviembre, 2022)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)