



Universiteit
Leiden
The Netherlands

El Largo Camino Hacia Policía Comunitaria; Las Estrategias de Derechos Humanos Para la Policía en Costa Rica

Eijkman, Q.A.M.

Citation

Eijkman, Q. A. M. (2007). *El Largo Camino Hacia Policía Comunitaria; Las Estrategias de Derechos Humanos Para la Policía en Costa Rica*. Costa Rica: Flacso.

doi:http://www.flacso.or.cr/uploads/tx_galileodocumentationcenter/Cuaderno_145_Policia_Comunitaria.pdf

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20209>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

EL LARGO CAMINO HACIA LA POLICÍA COMUNITARIA:
LAS ESTRATEGIAS DE DERECHOS HUMANOS PARA LA
POLICÍA EN COSTA RICA

Quirine Eijkman

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 145

EL LARGO CAMINO HACIA LA POLICÍA COMUNITARIA:
LAS ESTRATEGIAS DE DERECHOS HUMANOS PARA LA
POLICÍA EN COSTA RICA

Quirine Eijkman



Sede Académica, Costa Rica.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



Asdi

ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC)
DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

La serie Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Su propósito es contribuir al debate informado sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son los de sus autores y no comprometen en modo alguno a la FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras.

ISSN:1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede Académica Costa Rica
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica
Web: <http://www.flacso.or.cr>
Primera edición: Febrero 2007.

Director de la Colección: Carlos Sojo
Portada y Producción Editorial: Jorge Vargas G.

ÍNDICE

Presentación	7
EL LARGO CAMINO HACIA LA POLICÍA COMUNITARIA: LAS ESTRATEGIAS DE DERECHOS HUMANOS PARA LA POLICÍA EN COSTA RICA	9
Introducción	9
Los Programas de la Policía Comunitaria como Estrategias de Derechos Humanos para la Policía	13
Todos los Caminos Conducen a Roma: La Policía Comunitaria en Costa Rica	16
Programa de Seguridad Comunitaria	21
Programa de Policía de Proximidad	24
Programa de Policía a la tica	27
El Papel de los Actores Claves en el ámbito de la Estación de Policía	31
Perspectivas de los Ciudadanos	37
La Participación Ciudadana en la Policía Comunitaria	38
Surgen expectativas públicas	42
Comunicación Ciudadanos - Policía	45
Resistencia Ciudadana	47

Experiencias de los funcionarios de Policía	50
El Concepto de Acuerdo con los funcionarios de Policía	50
Cumplimiento y Resistencia de los funcionarios de Policía	54
 Reflexiones	 66
 Conclusiones	 69
 Bibliografía	 70

PRESENTACIÓN

Durante el último decenio, la mayoría de los Estados latinoamericanos, incluido Costa Rica, puso en ejecución reformas policiales que abarcaron estrategias de derechos humanos para la policía. Esto condujo a cambios en el sistema policial costarricense. Con la finalidad de mejorar la percepción pública de la policía y del cumplimiento con los derechos humanos por parte de los funcionarios de policía, las reformas acentuaron la relación de la ciudadanía con los servicios de policía. En Costa Rica, esto se realizó por medio del Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad. Ambos programas ponen en ejecución elementos de la filosofía sobre los servicios de Policía Comunitaria. Mediante la introducción de los programas de Policía Comunitaria, el Gobierno costarricense estimula a la ciudadanía y a los funcionarios de policía de la Fuerza Pública a cooperar con la seguridad ciudadana en el ámbito local. Estos tipos de estrategias de derechos humanos para la policía mejoran indirectamente el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los funcionarios de la policía. Con base en la investigación empírica, el presente artículo analiza las perspectivas de la ciudadanía y las experiencias de los funcionarios de policía con los programas de Policía Comunitaria en San José, Costa Rica.

EL LARGO CAMINO HACIA LA POLICÍA COMUNITARIA: LAS ESTRATEGIAS DE DERECHOS HUMANOS PARA LA POLICÍA EN COSTA RICA

Quirine Eijkman*

INTRODUCCIÓN

Durante una reunión en una comunidad organizada por la policía local, una mujer de mediana edad expresó su queja ante la jefa de la policía. La noche del viernes anterior, ella había efectuado una llamada telefónica a la estación de Policía de Proximidad en nombre de una persona de la vecindad que estaba siendo víctima de acoso por un miembro de la familia. Ella rió nerviosamente mientras afirmaba que el funcionario de policía no había sido de mucha ayuda.

“La reacción de él fue ‘¡nosotros no tenemos tiempo para cosas de este tipo!’ , yo amplié la explicación diciendo: ‘Yo soy gra-

* Quirine Eijkman (n.1975), maestría en Derecho Penal y Derecho Internacional (Universidad Libre de Ámsterdam, 2001); candidata a doctorado y profesora de la Netherlands School of Human Rights Research (SIM), Facultad de Derecho, Universidad de Utrecht, Holanda. Correspondencia a Q.Eijkman@law.uu.nl o eijkmanqam@hotmail.com.

duada del curso de seguridad comunitaria', a lo que él respondió: '¡y a mí qué la seguridad comunitaria! (...) Ahora, yo no quiero demandar a este funcionario de policía en particular, y yo sé que la policía tiene escasez de recursos, pero aun así...' (Diario de la investigación, 28 de noviembre de 2003).

La jefa de policía se sonrojó. Hasta entonces ella había insistido en que todos los vecinos deberían siempre llamar a la estación de policía más cercana. No obstante, la jefa de policía continuó subrayando la importancia de desarrollar relaciones entre la ciudadanía y la policía. Este incidente refleja las complejidades que se presentan a la hora de desarrollar el contacto entre la ciudadanía y la policía. En la literatura, este proceso de participación de la comunidad en la seguridad pública local se denomina también 'Policía Comunitaria', 'policía orientada a la resolución de problemas', 'Policía de Proximidad' o 'policía con orientación comunitaria'¹. A pesar de no existir una definición uniforme aceptada, la mayoría reconoce los siguientes elementos: la participación de la comunidad en los servicios de policía, el desarrollo y sostenimiento de las relaciones ciudadanos-policía, la descentralización de la organización de la policía, también el énfasis en la resolución de problemas, y un enfoque preventivo de la policía (Manning, 1997; Seagrave, 1996; Community Policing Consortium, 1994; Skolnick y Bayley, 1986). Todas las definiciones subrayan la participación de los ciudadanos y de los funcionarios a cargo de la aplicación de la Ley en los servicios de policía en el ámbito local. En el presente artículo hago referencia a la Policía Comunitaria como un proceso orientado al servicio de la policía, en la forma que sea, a la comunidad.

1 Véase Ferret, 2004; Punch *et al.*, 2002; *Community Policing Consortium*, 1994; Rosenbaum y Lurigio, 1994; Trojanowicz y Bucqueroux, 1994; Goldstein, 1990; Skolnick y Bayley, 1986; Manning, 1989.

Existen numerosos estudios sobre Policía Comunitaria, y muchos de ellos hacen referencia a problemas que varían desde la resistencia a la cultura policial, los asuntos organizativos, hasta el papel que la policía debería desempeñar en la sociedad. La vasta mayoría de investigación empírica sobre este tema se ha realizado en los Estados Unidos o Europa.² A pesar de la existencia de estudios valiosos acerca de la policía latinoamericana, solamente un número reducido analiza el efecto de la Policía Comunitaria (Rico y Chinchilla, 2006; Dammert, 2004/2002; Frühling, 2004; Costa, 1999, Wola, 1999, Chinchilla y Rico, 1997). Debido a que el contexto de la seguridad pública y la policía en los países de América Latina difiere del de los Estados Unidos y Europa, es necesario que haya más investigación empírica acerca de los servicios de Policía Comunitaria. Tal como lo explica Frühlin (2003, p.11), en América Latina la organización de los sistemas policiales, los bajos niveles de profesionalismo de la policía, la inestable situación socio-económica, y la desmotivación entre los funcionarios de policía, afectan la puesta en ejecución de los programas de Policía Comunitaria.

En comparación con el resto de la Región, Costa Rica cuenta con importantes logros en el campo de los derechos humanos y hace esfuerzos por garantizar el cumplimiento de las pautas, valores y normas de los derechos humanos por parte de los funcionarios a cargo de la aplicación de la Ley. La puesta en la práctica de estrategias relativas a los derechos humanos, tales como una Policía Comunitaria, refleja este compromiso. En una investigación previa realizada por Chinchilla y Rico (1997), se evaluó un programa de Policía Comunitaria en Costa Rica, demostrándose que la percepción de la seguridad y de la policía por los ciudadanos mejoró después de la introducción del Programa de Seguridad Comunitaria en Hatillo, un vecindario residencial en San José. En el largo plazo, sin embargo, no queda claro cómo se relacionan los ciudadanos con

2 Para una excelente revisión, véase Bayley, 2001.

la Policía Comunitaria. Adicionalmente, ¿cuáles son las experiencias de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley con la Policía Comunitaria?

Los métodos utilizados en la presente investigación son mixtos. Con la finalidad de entender la relación de los ciudadanos y la policía con los programas de Policía Comunitaria, la recopilación de la información se apoyó en los métodos cualitativo y cuantitativo³. Las anotaciones de campo durante el periodo de observación de los participantes, las conversaciones informales, el cuestionario para los ciudadanos⁴, el cuestionario para la policía⁵, y las Entrevistas, cuentan con el respaldo de datos provenientes de informes oficiales, leyes y artículos de periódicos.

3 El trabajo de campo se realizó entre 2003 y 2004 en San José. El Ministro de Seguridad Pública otorgó el permiso para que la investigación se realizara en el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública (en lo sucesivo denominado Ministerio de Seguridad Pública) y en la Fuerza Pública. Dos meses y medio se invirtieron en la estación Delta 11, ubicada en Hatillo, un suburbio residencial de clase baja en San José, y dos meses en la estación de policía 'Charlie Delta', que es una subdivisión del Delta 1 de la Fuerza Pública en el centro de San José. A pesar de que la mayor parte de la observación de participantes y 18 Entrevistas con funcionarios de policía se realizaron en las estaciones de policía antes mencionadas y en la Dependencia Central de la Academia Nacional de Policía, "José Francisco Orlich B.", también visité otros deltas en San José. Adicionalmente, leí archivos, entrevisté a tres funcionarios públicos de la comunidad y de la Dirección de Seguridad Comercial (en lo sucesivo denominada Departamento de Seguridad Comunitaria). Participé en cursos de seguridad comunitaria y en reuniones con comités de seguridad ciudadana en Hatillos, Pavas, y Desamparados. Después de cada interacción o de otros encuentros pertinentes, registré lo que había visto, leído y recordado, en mi cuaderno de campo. A lo largo del periodo del trabajo de campo, entrevisté a 12 expertos externos y revisé periódicos u otros medios en busca de informes sobre Policía Comunitaria.

4 En noviembre y diciembre de 2004, se realizó una encuesta sobre la percepción de la Fuerza Pública entre la población del área metropolitana (definición del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Población, Censo de Población 2000). Durante 3 fines de semana, 20 personas entrevistaron a 516 adultos en sus hogares. La muestra fue estratificada con criterios socio-económicos, y el total sin respuesta fue de 15,3 por ciento.

5 Entre setiembre y diciembre de 2004, se realizó una encuesta entre funcionarios de policía de la estación de policía Charlie Delta en el centro de San José y funcionarios de policía del Examen de Legislación Policial II del Curso para Convalidar el Curso Técnico Básico Policial (en lo sucesivo denominado 'Curso para Convalidar Básico Policial') y el Curso de Actualización de Armas, realizado el 28 de setiembre de 2004 en la Academia de Policía. En total, había 193 funcionarios de policía participantes. La muestra no se estratificó y el total sin respuesta fue de 9,38 por ciento.

cos. Esto me ha dado la oportunidad de estudiar la Policía Comunitaria desde diversos ángulos. En este artículo se consideran los siguientes temas. En la primera sección, hago una breve introducción del concepto de Policía Comunitaria y de las estrategias de derechos humanos para la policía, mientras que en la segunda sección realizo una revisión de la puesta en marcha de la Policía Comunitaria en Costa Rica. A esto le sigue, en la tercera sección, un análisis del papel de los actores claves en el ámbito de una estación de policía. En las secciones cuarta y quinta, se analizan las perspectivas de los ciudadanos y las experiencias de los funcionarios de policía con los programas de Policía Comunitaria en San José. Por último, hago una reflexión sobre la puesta en marcha de la Policía Comunitaria en Costa Rica.

Los programas de la Policía Comunitaria como estrategias de derechos humanos para la policía

Con el objeto de entender el efecto producido por la puesta en marcha de la Ley de derechos humanos en los sistemas de policía, es importante entender los cambios sociales que genera. El propósito que se persigue es un cumplimiento creciente de las pautas, valores y normas de los derechos humanos por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. La puesta en ejecución de los derechos humanos se hace, en primera instancia, por medio de estructuras legales. Sin embargo, es complejo establecer una relación directa entre la Ley y un cambio en la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. La Ley que engloba la Ley de derechos humanos se relaciona solo indirectamente con el cambio social (Cotterrell, 1992; Dror, 1971).

Algunas reformas de la policía comprenden estrategias que procuran prevenir o hacer frente a la participación de la policía en las violaciones contemporáneas de los derechos humanos (Méndez *et al.*,

1999; Rodley, 1999; Chevigny, 1995). Estas estrategias varían desde: reclutamiento, selección, formación, y (re)formación de policías, protocolos sobre el uso proporcional de la fuerza, policía, políticas de género e igualdad, códigos de ética, hasta programas de Policía Comunitaria, etc. A pesar de que el objetivo del Estado es ejercer una influencia sobre la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, resulta más realista reconocer que la mayoría de las estrategias no se inician con el objeto de poner en ejecución los derechos humanos. Los Gobiernos latinoamericanos tienen múltiples razones para poner en marcha este tipo de reforma policial. Les interesa, por ejemplo, fortalecer el control de la delincuencia, darles un carácter profesional a sus fuerzas de seguridad o bien obtener el apoyo público (Dammert y Bailey, 2005; Wola, 2002a; Bayley, 1994). No obstante, debido a las implicaciones de estas estrategias en el ámbito de los derechos humanos, se consideran relacionados (Bayley, 2003; Wola, 2002b). Como resultado de su puesta en ejecución, los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley se ven directa o indirectamente impulsados a cumplir con las pautas, valores y normas de los derechos humanos. Por lo tanto, en el presente trabajo hago referencia a estas iniciativas como estrategias de derechos humanos para la policía.

Los programas de Policía Comunitaria son estrategias de derechos humanos para la policía porque su objetivo es reformar las organizaciones policiales con el propósito de que se centren en servir a la comunidad. A pesar de que la Ley internacional sobre derechos humanos no se refiere específicamente a la Policía Comunitaria, uno de los principios fundamentales del Código de Conducta de las Naciones Unidas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, es el servicio de la policía a la comunidad (artículo 1 Código de Conducta

de las NN.UU., 1979).⁶ Esto es esencial porque en una sociedad democrática la labor principal de la policía es hacer cumplir las Leyes, y proporcionar un servicio a la sociedad en general (Mendes *et al.*, 1999, Waddington, 1999). Desde la perspectiva de los derechos humanos, la Policía Comunitaria provee el contexto para mejorar indirectamente el cumplimiento de los derechos humanos por los funcionarios de policía. Indirectamente, porque lejos de hacer énfasis en una policía reactiva o militarista en nombre del Estado, se concentra en el servicio de la policía a la comunidad (Bayley, 2001). La Policía Comunitaria hace énfasis en el establecimiento de un contexto en el cual los funcionarios de policía y los ciudadanos se comunican y cooperan. Debido al establecimiento de relaciones de este tipo, se espera que haya una disminución de las situaciones de abuso de los derechos humanos por la policía. Al menos en teoría, la policía debería tornarse más digna de confianza a los ojos de la comunidad, y los ciudadanos, más conscientes de sus derechos. En resumen, los programas de Policía Comunitaria proporcionan un marco para facilitar indirectamente la aplicación de los derechos humanos y, por lo tanto, estos programas son estrategias de derechos humanos para la policía.

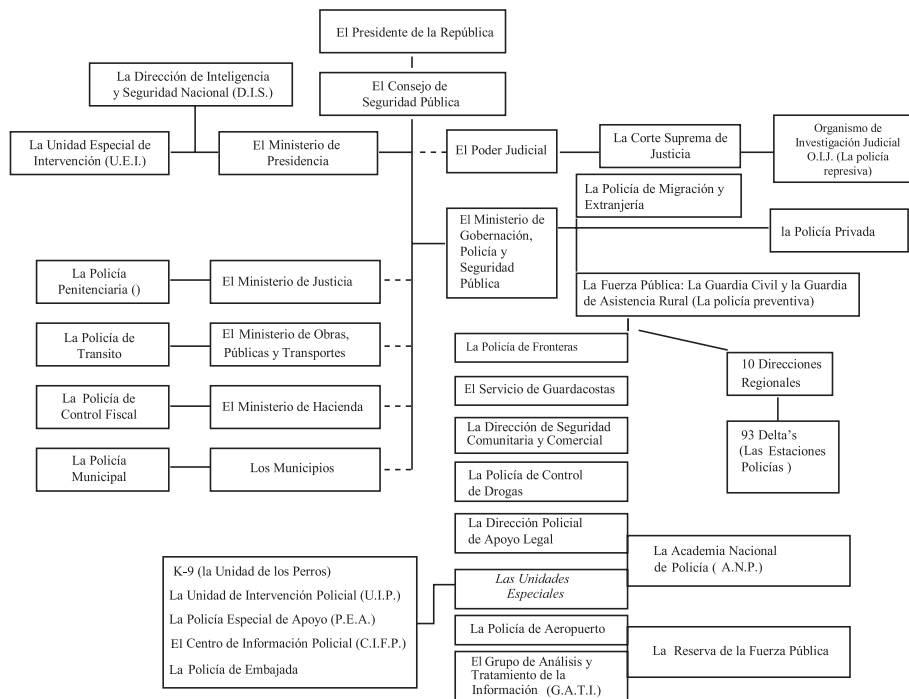
6 Como seguimiento al Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, las Naciones Unidas desarrollaron dos códigos de ética relacionados con el cumplimiento de la Ley: El Código de Conducta de las Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, 1979; Los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, 1990. Véase también Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002). Derechos Humanos y Aplicación de la Ley (Ginebra y Nueva York; Naciones Unidas); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2002). Serie Formación Profesional N.º 5/Add.a. Derechos Humanos y Aplicación de la Ley: Guía para el Instructor sobre Derechos Humanos para la Policía. (Ginebra y Nueva York; Naciones Unidas); Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte (1999). Un Nuevo Comienzo: el Servicio de Policía en Irlanda del Norte (Belfast: <http://www.belfast.org.uk/org.uk/fullreport.pdf>); Rover, C., den. 1999- Servir y Proteger los Derechos Humanos y la Ley Humanitaria para la Policía y las Fuerzas de Seguridad. (Ginebra, Cruz Roja Internacional); Amnistía Internacional (1998). 10 Normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. (Pol.30/004/1998, Amnistía Internacional, Londres).

Todos los caminos conducen a Roma: La Policía Comunitaria en Costa Rica

Siguiendo la tendencia en América Latina, Costa Rica está poniendo en marcha la reforma para la modernización y profesionalización de su sistema policial. Durante los últimos 20 años, los índices de delincuencia aumentaron y los ciudadanos han manifestado sistemáticamente su sentimiento de inseguridad (PNUD, 2005/1997, Latinobarómetro, 2004). Muchos ticos - sobrenombre que se da a los costarricenses - perciben a su Gobierno como ineficiente en el control de la delincuencia o en garantizar la seguridad ciudadana. En una encuesta realizada en 2004, el 78,5 por ciento de los encuestados manifestó un sentimiento de inseguridad en el ámbito nacional, y un 37,1 por ciento en el ámbito del vecindario (PNUD, 2005, p. 174). Esto tiene relación con el aumento en los índices de criminalidad. Entre 1993 y 2003, la tasa de homicidios aumentó de 4,9 a 7,0 por 100.000 habitantes (Carranza y Solano, 2003). La seguridad se ha convertido en un importante tema de debate público. A pesar de que comparativamente, el crimen y la violencia son un problema menor que en el resto de América Latina, la percepción de inseguridad en Costa Rica es similar a la que se tiene en los países vecinos de América Central (Seglison *et al.*, 2004).

Al no haber ejército en Costa Rica, en caso de emergencia, la policía es la única dependencia del Estado responsable tanto de la seguridad nacional como de la seguridad pública. El control de la estructura policial lo ejercen en forma centralizada cinco ministerios, el Poder Judicial y también los Gobiernos municipales. La organización del sistema policial está a la vez fragmentada. En total, existen 11 fuerzas policiales separadas. (Véase Organigrama).

Organigrama: El Sistema Policial Costarricense



Fuentes: Sitio Internet del Ministerio de Seguridad Pública; accedido en 19 de febrero 2005; Rico, 2003; Ley General de Policía.

La Fuerza Pública está bajo la responsabilidad del Ministerio de Seguridad Pública y es la mayor fuerza policial preventiva en Costa Rica. Su mandato específico consiste en la prevención del delito, garantizando la seguridad ciudadana, y prestando servicio a la comunidad como un todo (artículo 4, Ley General de Policía). Otras tareas de la policía, tales como la investigación del delito y el tráfico las llevan a cabo otras entidades policiales separadas. Existen once direcciones regionales y 93 estaciones de policía (deltas). Adicionalmente, la Fuerza Pública está constituida por numerosas unidades especiales. En consecuencia, la estructura institucional de la Fuerza Pública está casi tan fragmentada como el propio sistema policial de Costa Rica. En 2001, había 15.239 funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, de los cuales un 70 por ciento aproximadamente laboraba para el Ministerio de Seguridad Pública (Rico, 2003). Esto es cerca de 381 por 100.000 habitantes. La Fuerza Pública es una de las fuerzas policiales más importantes del país y durante el último decenio se ha visto sometida a intensas reformas.⁷

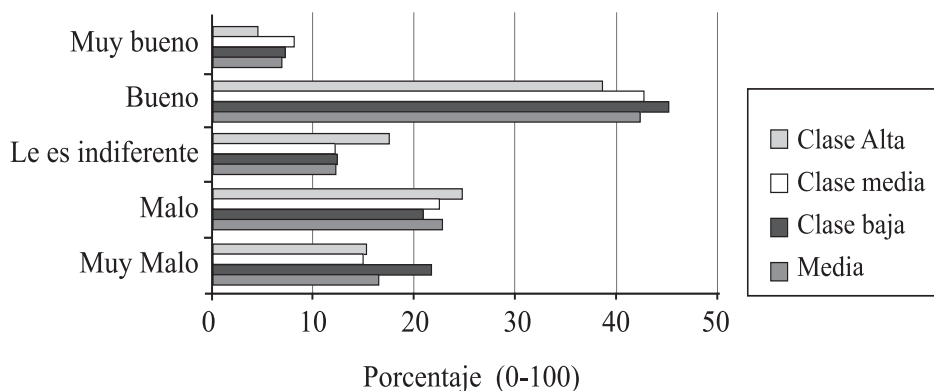
Los costarricenses se muestran moderadamente satisfechos con la policía. En 2004, el 55 por ciento de la población de San José calificó de razonable el trabajo del Ministerio de Seguridad Pública en la lucha contra el crimen.⁸ Sin embargo, en ese mismo año, en el ámbito nacional, el 58 por ciento manifestó su confianza en la policía (Vargas y Rosero, 2004, p. 73). No obstante, es importante hacer la distinción entre cuerpos policiales separados. La confianza en la policía judicial, en 2004, por ejemplo, resultó considerablemente más alta que en la fuerza pública: 59,4 por ciento de la población manifestó su confianza en la policía judicial, y 48,1 por ciento en la Fuerza Pública (PNUD,

7 Para mayor información ver PNUD, 2005: Chinchilla, 2003/1997; González y Ulloa, 2001; Diálogo Centroamericano, 1998; Chinchilla y Rico, 1997; Zamora, 1997.

8 El 55,2 por ciento aprueba o fuertemente aprueba, mientras que el 31,4 por ciento desapruueba o fuertemente desapruueba la afirmación de que el "Ministerio de Seguridad Pública está haciendo una buena labor en la lucha contra la delincuencia" (Cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el área metropolitana de San José, noviembre y diciembre de 2004).

2005, p. 179/185). Como se muestra en el Gráfico 1, en el ámbito del vecindario, solamente 48,9 por ciento de los habitantes del Área Metropolitana siente que el servicio de la Fuerza Pública es adecuado.

Gráfico 1: El servicio que brinda la Fuerza Pública en su barrio



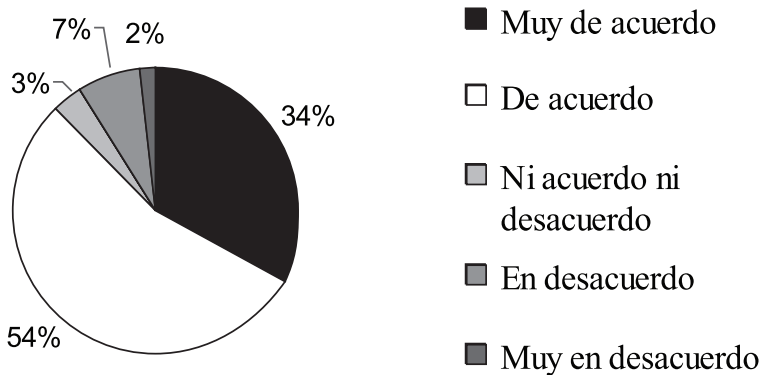
Fuente: Cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el Área Metropolitana de San José, noviembre y diciembre de 2004.

Se puede colegir entonces que, en el ámbito local, aproximadamente la mitad de los residentes de San José aprueba la labor de la Fuerza Pública. Los encuestados de las clases baja (52,2 por ciento) y media (50,6 por ciento) manifestaron un aprecio ligeramente mayor por el servicio, que las clases altas (42,9 por ciento). Por lo tanto, es posible concluir que los *josefinos*⁹ tienen una impresión modesta de la calidad y eficiencia de la policía (entrevista, 6 de octubre, 2004). Los resul-

9 Apodo que se da a los residentes de la capital de San José, Costa Rica.

tados de otra encuesta realizada fueron más pesimistas, escasamente el 35,1 por ciento de los encuestados manifestó el sentimiento de que la Fuerza Pública hacía todo lo posible para servirle a la gente (PNUD, 2005, p 558). A pesar de la puesta en marcha de la amplia reforma policial, continúa manifestándose un sentimiento de insatisfacción por la forma en que se tratan los problemas locales. La frustración pública con la policía obedece mayormente a sentimientos de inseguridad, índices de criminalidad crecientes, y la ineficiencia de la policía (PNUD, 2005, Zamora, 2005). Hoy, tal como lo refleja el Gráfico 2, el 88 por ciento de los habitantes del Área Metropolitana considera que la policía debería ser más represiva.

Gráfico 2: El pueblo costarricense necesita una Fuerza Pública más represiva con la delincuencia



Fuente: Cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el Área Metropolitana de San José, noviembre y diciembre de 2004.

En 2004, la vasta mayoría de los habitantes del Área Metropolitana manifestó su acuerdo con una policía más represiva -entiéndase más ruda- contra la delincuencia.

Con la finalidad de aumentar la seguridad pública, darle carácter profesional a la policía e incrementar la participación ciudadana, el Estado de Costa Rica puso en marcha en la Fuerza Pública estrategias de derechos humanos para la policía. Esto incluye dos programas que tienen relación con la Policía Comunitaria. Se reemplaza así una policía reactiva tradicional por un enfoque *proactivo* y preventivo de la policía (Zamora, 2005, Dumani, 1999). A partir de 1990, el sistema policial preventivo se ha venido modernizando y la introducción de programas de Policía Comunitaria es parte de un esfuerzo mayor por mejorar el cumplimiento por los funcionarios de policía de los derechos humanos. Esto se lleva a cabo, en primer lugar, por medio de una reforma legal, social, política e institucional. Por ejemplo, el artículo 4 Ley General de Policía de 1994 reza de la siguiente manera: *Los cuerpos de policía estarán al servicio de la comunidad*. Durante el último decenio, los sucesivos Gobiernos iniciaron dos programas relacionados con la Policía Comunitaria: Programa de Seguridad Comunitaria y, el programa de Programa de Policía de Proximidad. Ninguno de los dos programas, ni el de seguridad comunitaria, ni el de Policía de Proximidad, fue diseñado para poner en marcha la Policía Comunitaria, pero ambos contienen elementos de ella.

Programa de Seguridad Comunitaria

La meta principal del Programa de Seguridad Comunitaria es reducir los sentimientos de inseguridad por medio de la organización de los ciudadanos para prevenir o detectar la delincuencia en el ámbito local (Zamora, 2005, Dumani, 1999, Chinchilla, 1997). A mediados de

1990, el Ministerio de Seguridad Pública puso en marcha el Programa de Seguridad Comunitaria mediante la creación de un departamento especial, la formación de funcionarios de policía, y el impulso a la formación de comités de seguridad comunitarios. Otro elemento que forma parte del Programa de Seguridad Comunitaria es la necesidad de desarrollar y, además, o en su defecto, mejorar las relaciones ciudadanos-policía. Esto implica que además de educar a los ciudadanos en torno a la seguridad pública, los funcionarios de la Fuerza Pública necesitaban mejorar sus destrezas comunicativas. La defensa de esto se basa en que el Programa de Seguridad Comunitaria requería de una transformación del modelo policial existente, de corte militar y reactivo, en un modelo policial *proactivo* que destacara el servicio a la comunidad (Rico, 2003).¹⁰ Como se podrá observar en el siguiente apartado, esta transformación se produjo en el 2001 con la introducción del Programa de Policía de Proximidad. Después de un proyecto piloto en Hatillo, San José, entre 1996 y 1997, se desarrolló un Plan Nacional de Seguridad Comunitaria (Chinchilla y Rico, 1997).¹¹ Más tarde, esta estrategia de derechos humanos para la policía fue reconocida por la ley, garantizando así el apoyo gubernamental continuo al Programa de Seguridad Comunitaria.¹²

Uno de los elementos medulares del Programa de Seguridad Comunitaria era involucrar a la comunidad y a la policía en la seguridad pública local.¹³ En el Ministerio de Seguridad Pública se estableció

10 En realidad, esta reforma resultaba más revolucionaria para los funcionarios de policía de la Fuerza Pública, quienes con anterioridad a 1995 habían trabajado en la policía urbana (Guardia Civil y Policía Metropolitana) que para la policía rural (Guardia Rural) acostumbrada a las relaciones con la comunidad (Chacón, 2001).

11 Ministerio de Seguridad Pública, Plan Nacional del Programa de Seguridad Comunitaria, San José, 2003.

12 Decreto No. 2683-SP, del Presidente y el Ministro de Seguridad Pública, publicado en La Gaceta, 11 de mayo de 1998 y en la Ley General de Policía.

13 Para mayor información, véase Rico y Chinchilla 2006; Zamora, 2005/1997; Chacón, 2001; Dumani, 1999; Chinchilla y Rico, 1997; Chinchilla, 2001.

un Departamento de Seguridad Comunitaria donde, bajo la supervisión del Primer Viceministro de Seguridad Pública, funcionarios públicos y funcionarios de la policía colaboraron con la puesta en marcha del Programa.¹⁴ Posteriormente, en el ámbito de la estación de policía, se nombró a un funcionario de la policía, encargado de asuntos comunitarios (en lo sucesivo denominado ‘funcionario de la policía encargado de asuntos comunitarios’). Los ciudadanos, la sociedad civil y las municipalidades interactuarían con el funcionario de la policía encargado de asuntos comunitarios, estableciéndose así una relación con la policía en el vecindario. Al estimular a los ciudadanos para formar localmente comités de seguridad comunitaria, y participar en talleres, tales como el curso de seguridad comunitaria de 20 horas, estos funcionarios especiales de la policía contribuyeron con el Departamento de Seguridad Comunitaria.¹⁵ Un instructor de la policía del Departamento de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, en cooperación con los funcionarios de la policía encargados de asuntos comunitarios, organiza 10 reuniones por curso, durante las cuales el instructor de la policía desarrolla la enseñanza del curso.¹⁶ La participación de un vecindario en un comité de seguridad comunitaria se indicará mediante la colocación de una señal de tráfico pública en el área correspondiente.

14 Desde el 2004, se ha convertido en una dirección oficial del Ministerio de Seguridad Pública, a la que en el presente se hace referencia como Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial. Debido a la popularidad lograda por el programa, se desarrollaron otros cursos. Por ejemplo, para satisfacer otras necesidades de grupos especiales de la sociedad, tales como la comunidad comercial.

15 Un par de veces al año se celebran ceremonias de graduación (Fuente: notas de campo, 2004/2003).

16 Durante la primera reunión, se hace la presentación a los participantes del funcionario de policía de seguridad comunitaria local, y además, o en su defecto, del jefe del Delta de policía. Se les explican los objetivos del programa y se les enseña cómo organizar un comité de seguridad comunitaria. A esto le siguen los talleres sobre organización comunitaria, medidas preventivas, criminología, derecho, violencia doméstica, drogas, clases sobre cómo organizar una comunidad. En esta última sesión se realiza el esquema de un plan de seguimiento (Curso Básico de Seguridad Comunitaria, 2003).

Con posterioridad a la ceremonia de graduación oficial con la participación de funcionarios gubernamentales y funcionarios de alto rango de la policía, se llevarán a cabo reuniones de seguimiento con la policía local para la discusión de un plan de seguridad pública local. Cada uno de los comités cuenta con una persona que sirve de contacto en la estación de policía local.

En el 2004, existían en el ámbito nacional un número total de 2.817 comités de seguridad comunitaria, y aproximadamente 65.000 costarricenses habían aprobado el curso de seguridad comunitaria (Carranza y Solano, 2004).¹⁷

Los funcionarios de policía rasos por lo general no participan en los cursos de seguridad comunitaria que se imparten a los ciudadanos. La enseñanza relativa a este tema les es impartida durante su formación policial: los cursos Técnico Básico Policial, del Sistema de Ascensos de Grado y de Especialización, y por medio de cursos y talleres especiales (Chacón, 2001). Básicamente, el objetivo del Programa de Seguridad Comunitaria es reducir los sentimientos de inseguridad en el ámbito local mediante la organización de los vecindarios, educando a los ciudadanos acerca de la seguridad pública y los servicios de policía, y concurrentemente tratando de mejorar las relaciones ciudadanos-policía.

Programa de Policía de Proximidad

El Programa de Policía de Proximidad está enfocado a la reorganización de la policía para que lejos de ser reactiva y centralizada, se vuelva *proactiva* y descentralizada. La implicación de esto es que en el ámbito local la policía debe focalizarse en la prevención del delito y no simplemente en responder una vez que el delito haya ocurrido. La puesta en marcha de la Policía Comunitaria por medio de los programas

17 La experiencia de la seguridad comunitaria en Costa Rica, Discurso ofrecido por el Primer Viceministro de Seguridad Pública, 17 de setiembre de 2004.

de la Policía de Proximidad destaca la descentralización de la labor de la policía, y la comunicación ciudadanos-policía con el propósito de prevenir o controlar la delincuencia. El programa de proximidad del Ministerio de Seguridad Pública tiene una fuerte semejanza con el Programa de Policía de Proximidad del cuerpo nacional de policía de España.¹⁸

La consecuencia para la Fuerza Pública del Programa de Policía de Proximidad fue una reorganización completa del sistema policial. En primera instancia, condujo a la descentralización de la policía preventiva, que se realizó mediante la introducción de un singular sistema policial operativo para la Fuerza Pública, sustituyendo así las estructuras policiales de las antiguas organizaciones policiales: la Guardia Civil, la Guardia Rural y la Policía Metropolitana. Como parte del Programa de Policía de Proximidad, se realizaron experimentos para el mejoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios de policía (Defensoría de los Habitantes, 1999, pp. 367-369). Estos incluyeron el establecimiento de turnos de ocho horas en reemplazo de los turnos de 12 horas y el traslado de funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley a estaciones de policía más cercanas a sus hogares. Se crearon direcciones regionales, y las antiguas comisarías de la policía se transformaron en estaciones de policía más pequeñas, que ahora se denominan deltas. Para la región policial de San José, esto significó que, en lugar de las siete comisarías existentes, con unos pocos cientos de funcionarios de policía cada una, se establecieron veintidós deltas de policía más pequeños con menos personal de policía. Por ejemplo, la muy conocida estación de policía denominada quinta comisaría del centro de San José, ahora se denomina ‘Policía de Proximidad de San José’ o ‘Delta 1’. La totalidad de la Fuerza Pública está sujeta al proceso de reforma de la Policía de Proximidad. Los funcionarios de policía

18 En 1998, el Ministro del Interior español introdujo la Policía de Proximidad (Entrevista, 6 de diciembre de 2004). (Véase Rico y Chinchilla, 2006; Ferret, 2004).

han sido transferidos a unidades de policía más pequeñas, y al contacto entre los ciudadanos y la policía se le ha dado un carácter profesional.

Con el propósito de que se mantengan informados de lo que sucede en el ámbito del vecindario, a los funcionarios de la policía se les destaca en áreas de ronda predesignadas, y se les da formación para comunicarse con los ciudadanos. Esto se hizo, por ejemplo, con respecto a la comunicación verbal como parte de la filosofía de la Policía de Proximidad. Las llamadas telefónicas a la estación de policía se responderían ahora de la siguiente manera: “*Estación de Policía de Proximidad delta x, ¿en qué le puedo servir?*” Desde el año 2000, los funcionarios de policía estudiantes de los cursos Técnico Básico Policial y del Sistema de Ascensos de Grado, reciben cursos sobre Policía de Proximidad, mientras que los funcionarios de policía experimentados participan en talleres especiales (Chacón, 2001). Un grupo de aproximadamente 60 instructores de policía, incluidos varios jefes de policía recibieron formación en España (entrevista, 27 de febrero de 2004). En 2001, con ayuda del gobierno municipal de Curridabat, un cantón de San José, se realizó un proyecto piloto. Con posterioridad a este proyecto, el Programa de Policía de Proximidad se puso en marcha a lo largo de Costa Rica.

El Programa de Policía de Proximidad es parte de un esfuerzo más amplio, con miras a profesionalizar y modernizar la policía en Costa Rica.¹⁹ En él se integraron otras reformas policiales. Por ejemplo, cada delta de policía ahora tiene su propio criminólogo (el ‘GATI’) y el funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, que continúa con la formación de comités de seguridad comunitaria. El cri-

19 Véase el Plan de Inducción 1999 “*Únete a la Nueva Generación de Policías con Visión en el Siglo XXI*” de la Dirección General de la Fuerza Pública (entrevista, 6 de diciembre de 2004; Chacón, 2001).

minólogo de la policía analiza las estadísticas sobre delincuencia local. A los funcionarios de la policía se les estimula para se comuniquen con los ciudadanos, porque se cree que esta información, en combinación con las estadísticas sobre delincuencia local, previene y controla la delincuencia en el ámbito local (entrevista, 20 de febrero de 2004). La idea que sustenta esta afirmación es que la policía preventiva se volvería más focalizada, a la vez que mejorarían las relaciones ciudadanos - policía. En la filosofía de la Policía de Proximidad, la policía, y no la comunidad, es el actor principal, como lo reflejan las palabras de Walter Navarro, antiguo Director General de la Fuerza Pública, durante una conferencia sobre Policía Comunitaria, cuando hacía la siguiente explicación: “*La policía es responsable del control de la delincuencia, pero es el deber de la ciudadanía proporcionar información sobre la delincuencia local.*” (Diario de la Investigación, 18 de noviembre de 2003). Mediante la introducción del enfoque *proactivo* y descentralizado en la policía, el Programa de Policía de Proximidad pone en ejecución elementos cruciales relacionados con el tema de la Policía Comunitaria.

Policía Comunitaria a la tica

En términos de la Policía Comunitaria, las diferencias existentes entre el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad tienen conexión con la persona que los impulsó, con su visión política sobre la seguridad pública, con el momento en que se pusieron en marcha y con los objetivos primarios del programa particular. El Programa de Seguridad Comunitaria fue desarrollado por el Ministerio de Seguridad Pública, mientras que el Programa de Policía de Proximidad es un programa español de Policía Comunitaria, que fue

modificado para servir en el contexto costarricense.²⁰ De ahí que, en términos de propiedad, el Programa de Seguridad Comunitaria es más un producto tico, que el Programa de Policía de Proximidad. Desde la perspectiva del Gobierno, este modelo español de Policía Comunitaria moderniza el sistema policial (MSP, *Memoria Anual* 2003a).

Las visiones sobre la seguridad pública de los diferentes Gobiernos se reflejaron en los objetivos básicos de los dos programas de Policía Comunitaria. Ministros de Seguridad Pública afiliados a los diferentes partidos impulsaron el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad. El Programa de Seguridad Comunitaria comenzó durante la administración del presidente Figueres Olsen del Partido Liberación Nacional (en lo sucesivo denominado PLN) por la viceministra y más tarde Ministra de Seguridad Pública, Laura Chinchilla Miranda. El Programa de Policía de Proximidad fue puesto en marcha durante la administración de Rodríguez Echeverría (1998-2002) del Partido Unidad Social Cristiana (en lo sucesivo llamado PUSC), por el Ministro de Seguridad Pública, Rogelio Ramos Martínez. El Programa de Seguridad Comunitaria destaca la participación de la comunidad y refleja así el mensaje político de la cooperación Estado-ciudadanos en el ámbito de la seguridad pública, mientras que en el Programa de Policía de Proximidad lo dominante es el papel del Estado y sus cuerpos de policía en el control o prevención de la delincuencia. Los ciudadanos se consideran colaboradores. Así, en el primero, la comunidad es el actor principal, mientras que en el segundo, lo es el Estado representado por la Policía. En el Programa de Seguridad Comunitaria, la Fuerza Pública desempeña un papel complementario en el mantenimiento de la seguridad pública localmente. Básicamente, la idea es que la comunidad esté facultada para prevenir

20 Representantes del Ministerio de Seguridad Pública realizaron estudios sobre Policía Comunitaria en Japón y los Estados Unidos y, con base en esto y en el contexto costarricense social y de seguridad pública desarrollaron su propia metodología (Chacón, 2001; Entrevista, 6 de diciembre de 2004).

la delincuencia y reducir los sentimientos de inseguridad en su propia vecindad. El contacto de la policía con los comités de seguridad comunitaria se lleva a cabo mayormente por medio del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, de los representantes del Departamento de Seguridad Comunitaria o del jefe de policía local. Con la reorganización del sistema policial por el Programa de Policía de Proximidad, cada uno de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley se convierte en un funcionario de Policía de Proximidad y es responsable de mantener las relaciones ciudadanos-policía. Así, el impacto del programa sobre la organización de la policía es aún mayor. Por lo tanto, la visión política de la persona a cargo de la seguridad pública refleja los objetivos básicos de los programas de seguridad comunitaria y de Policía de Proximidad.

Tanto el Programa de Seguridad Comunitaria como el Programa de Policía de Proximidad entraron en vigor durante distintas etapas de la reforma policial. En muchos aspectos, el primero de ellos preparó el terreno para el segundo. De acuerdo con María Fullmen Salazar Elizondo, quien fuera Viceministra de Seguridad Pública, el Programa de Seguridad Comunitaria constituyó la primera etapa en la introducción de la Policía Comunitaria, durante la cual se establecieron las relaciones ciudadanos-policía, mientras que, en etapas posteriores, el Programa de Policía de Proximidad dio paso a la policía descentralizada local y a la colaboración de los ciudadanos en la prevención del delito.²¹ Ambos programas, de Seguridad Comunitaria y de Proximidad, ponen en ejecución aspectos del proceso de Policía Comunitaria. Para los costarricenses, el Programa de Seguridad Comunitaria viene a llenar un vacío en el terreno de la información sobre seguridad – al menos en lo que respecta a ciudadanos que participan en el curso de seguridad

21 'La experiencia de la seguridad comunitaria en Costa Rica', Discurso por el Primer Viceministro de Seguridad Pública, 17 de setiembre de 2004.

comunitaria.²² Simultáneamente, debido al Programa de Seguridad Comunitaria, la Fuerza Pública comprendió la importancia de desarrollar, localmente, la relación ciudadanos-policía (entrevista, 29 de enero, 2004). Sensibilizó a la policía en torno a la necesidad de reformar la organización de los servicios de policía. Así, los diferentes aspectos de cada programa facilitaron la puesta en marcha de la filosofía de la Policía Comunitaria en Costa Rica.

Dentro del proceso más amplio de la puesta en marcha de la Policía Comunitaria, el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad contribuyeron uno con el otro. Ambos tienen en común el interés en la prevención o control de la delincuencia, la reducción de los sentimientos de inseguridad de los ciudadanos y el estímulo de la interacción ciudadanos-policía localmente (Carranza y Solano, 2004). Se espera, por ejemplo, que posteriormente a la graduación, los comités de seguridad comunitaria continúen su cooperación con la policía local. Esto, en el ámbito gubernamental, lejos de competencia política, requirió integración entre los programas. Consecuentemente, ninguno de los dos programas es estático, sino que ambos permanecen en constante desarrollo, y adaptación a nuevas circunstancias y realidades políticas.²³ En 2002, el Gobierno reconoció esto y en alguna medida coordinó la integración entre los dos programas por medio de una política pública –el Plan Nacional de Seguridad Integral y Participación Ciudadana–, el Departamento de Seguridad Comunitaria, así como la integración del curso de seguridad comunitaria y Policía de Proximidad en la Academia de Policía (MSP, *Memoria Anual* 2003a).²⁴ No obstante, debido a sus diferentes énfasis,

22 La mayoría de costarricenses no ha participado en el Programa de Seguridad Comunitaria (PNUD, 2005). La promoción pública del programa de proximidad era modesta.

23 La filosofía del Programa de Seguridad Comunitaria se aplica a la creación de otros programas comunitarios tales como Seguridad Bancaria o Seguridad del Taxi.

24 Plan Nacional de Seguridad Integral y Participación Ciudadana 2002-2006, 2002.

la integración del Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad, representa un desafío.

En resumen, el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad fueron iniciativas del Gobierno Central, con la finalidad de poner en marcha la Policía Comunitaria en Costa Rica. Durante las etapas sucesivas, ambas estrategias de derechos humanos para la policía, apoyaron la participación ciudadana en los servicios de policía locales, la descentralización de la organización policial y enfatizaron la orientación preventiva de los servicios de policía.

El papel de los actores claves en el ámbito de la Estación de Policía

En el ámbito de la estación de policía, hay diversos actores claves, responsables de la puesta en ejecución de los programas de Policía Comunitaria. Desde el comienzo del proceso de la Policía Comunitaria, el papel de estos actores claves se ha modificado. Esto se debe a la visión del Gobierno respecto a la seguridad pública, y al desarrollo de la Policía Comunitaria. Tal como se mencionó previamente, el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad difieren en la forma de su puesta en ejecución. La ejecución del Programa de Seguridad Comunitaria le atañe al Departamento de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, en estrecha colaboración con el funcionario de policía encargado de los asuntos comunitarios locales y el jefe de la estación de policía. El Programa de Policía de Proximidad fue puesto en marcha por líderes de policía de alto rango, asistidos por jefes de policía locales, el funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, el funcionario de policía encargado de la Policía de Proximidad, así como por el Departamento de Seguridad Comunitaria. A pesar de que en ambas estrategias de derechos humanos para la policía estaban involucrados actores claves similares, el valor de

su contribución difería. En general, para la Policía Comunitaria, en el ámbito de la estación de policía, los actores más importantes son: el jefe de policía, el funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios y los funcionarios de policía de la Policía de Proximidad. A cada uno de los actores claves le corresponden responsabilidades específicas, relacionadas con la puesta en ejecución de la seguridad comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad.

En el ámbito de la estación de policía, el funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios es responsable. También el jefe y los funcionarios de Policía de Proximidad tienen un poco responsabilidad. Funcionarios de policía especiales que tienen asignadas labores de Policía de Proximidad, realizan labores que van desde visitar escuelas locales hasta mantener la seguridad pública durante el desarrollo de festividades comunitarias. La función del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios es mantener las relaciones con los ciudadanos y crear nuevos comités de seguridad comunitaria (Diario de la Investigación, 3 de diciembre de 2003). Él o ella coordina toda la comunicación entre la policía y los ciudadanos, los comités, y el Departamento de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública. Debido a que estas tres partes en ocasiones tienen diferentes intereses, el funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios tiene que equilibrar. El funcionario encargado de asuntos comunitarios está obligado a responder ante diferentes entidades, incluso directamente ante el Departamento de Seguridad Comunitaria e indirectamente ante la dirección de la Fuerza Pública, jefe local y el Viceministro de Seguridad Pública (Diario de la Investigación, 28 de noviembre de 2003), mas ¡no ante la comunidad! Los funcionarios públicos y los instructores de policía del Departamento de Seguridad Comunitaria prestan su cooperación al funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios. Dicha cooperación consiste en todo lo relacionado con el curso sobre seguridad comunitaria, así como el diagnóstico de la situación

sobre la seguridad pública local que realiza en el ámbito local un instructor de la policía. Un antiguo funcionario público del Departamento de Seguridad Comunitaria lo aclaró de la siguiente manera:

Se les manda una persona que haga un diagnóstico de la comunidad para adecuar el Programa de Seguridad Comunitaria a las necesidades reales de esa comunidad. Porque es muy diferente, una comunidad, de las áreas socioeconómicas un poquito más acomodadas, que a otros lugares donde hay más clases, problemas delincuenciales, de drogas y de otro tipo, verdad. (Entrevista, 12 de Marzo de 2004).

Una vez que los miembros del comité de seguridad comunitaria han aprobado el curso, ayudados por su plan de seguridad comunitaria local, deben – al menos en teoría – continuar trabajando con la Policía de Proximidad local (entrevista, 12 de enero de 2004). Antes que el seguimiento de este plan de seguridad comunitaria, la estrategia presente del Ministerio de Seguridad Pública es facilitar el establecimiento de las relaciones ciudadanos-policía. Esta es la responsabilidad del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios local, quien, además de proporcionar la información para el plan de seguridad local, es responsable de crear comités de seguridad comunitaria y mantener las relaciones con otros ciudadanos. Debido a que la prioridad del Ministerio era la formación de nuevos comités de seguridad comunitaria, el contacto entre el Departamento de Seguridad Comunitaria y los comités más antiguos era modesto. Si acaso se producía, usualmente se trataba de un contacto ad hoc. Esta situación se producía por la preferencia del Ministerio de invertir los escasos recursos en cantidad de comités y no en la calidad del mantenimiento de estos. Según Rico

(2003), no existe un plan sistemático ni evaluación o seguimiento del Programa de Seguridad Comunitaria en Costa Rica y, por lo tanto, es complicado determinar su éxito en el largo plazo. Consecuentemente, el sostenimiento de las relaciones ciudadanos-policía está amenazado. La consecuencia es que el seguimiento de este programa de Policía Comunitaria se convierte en un asunto de competencia de la policía local.

Las relaciones entre los funcionarios de policía encargados de la Policía Comunitaria y el jefe de policía local son cruciales para la exitosa ejecución de los programas. Debido a las relaciones de poder entre la policía local, la policía regional y el Ministerio, de donde procede la influencia para el nombramiento del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, resulta ser de gran interés. Si el funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios es nombrado por el Ministerio de Seguridad Pública, entonces el jefe de policía local podría poner en duda la lealtad de él o ella. En la mayoría de las estaciones de policía en San José, los jefes de policía tratan de influir sobre la decisión de quien se va a convertir en funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios. En este sentimiento un problema son los cambios frecuentes en los puestos de los jefes. Este tiene un efecto para la posición de los funcionarios de policía encargados de asuntos comunitarios. Más aun, los antecedentes del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios son un elemento esencial para el éxito de la Policía Comunitaria. Una persona que tenga, por ejemplo, experiencia policial operativa tiene más probabilidad de ser aceptada por los funcionarios de policía que sus compañeros. Además de la experiencia policial, esta persona requiere tener destrezas sociales para la interacción con los ciudadanos, lo mismo que destrezas profesionales para coordinar la ejecución del programa en el ámbito comunitario. Los funcionarios de policía encargados de asuntos comunitarios tienden a poseer una educación de más alto nivel y tienen interés en desarrollar

las relaciones con los ciudadanos. Algunos tienen experiencia policial operativa, otros tienen formación profesional, mientras que algunos pocos, nombrados políticamente, carecen de todos estos requisitos. Por lo general, entre los funcionarios de policía encargados de asuntos comunitarios, se podía observar una clara mezcla. Debido a que existe un riesgo de control burocrático sobre la policía, el jefe de policía local prefiere decidir quién es el responsable de los contactos ciudadanos-policía. Es quizá por esta razón que, además de influir en el nombramiento del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, también opten por involucrar a funcionarios de policía rasos en tareas de Policía de Proximidad. Los funcionarios de Policía de Proximidad específicos complementan el papel del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios y es más fácil mantener el control sobre ellos. Desde la perspectiva de los jefes de policía, la participación en el nombramiento del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios reduce la influencia burocrática en los asuntos de la policía local.

A pesar de la importancia del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios y de los funcionarios de policía de la Policía de Proximidad, para el proceso de ejecución el papel del jefe local es crucial. Esto se debe a que dentro del sistema jerárquico interno de las estaciones de policía, la toma de decisiones le corresponde al jefe de policía. Así lo explica este funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios:

Muchas veces he reportado alguna situación y, muy bien, van y lo atacan un día, dos días, y tres días, pero se olvidan y ya se pierde otra vez, entonces, los vecinos cuando me reúno con ellos, me vuelven a tirar tomates: “¡Es que no se está haciendo nada!” Pero no depende de mi, yo les digo a ellos: “Yo simplemente lo que ustedes me dicen yo se lo paso a quien le corresponde

y él se encargará de resolverlo o no resolverlo”. Porque yo no tengo poder sobre el personal, únicamente yo estoy encargado de Asuntos Comunitarios, llevo la información y si se cumple o no se cumple no es responsabilidad mía es de los jefes, o sea, que ellos no están cumpliendo su parte de responsabilidad”. (Entrevista, 15 de marzo de 2004).

Consecuentemente, tal como lo refleja esta cita, el éxito de los programas de Policía Comunitaria depende mayormente del compromiso de los jefes locales (Bayley, 2001). No obstante los jefes de policía en San José difícilmente interfieren con las tareas del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios o de los funcionarios de Policía de Proximidad, el papel de él o de ella afecta la forma en que la Policía Comunitaria se incorpore dentro del sistema policial. En última instancia, en el ámbito de la estación de policía, el jefe de policía determina cómo tratar las solicitudes de la comunidad. El jefe asigna los escasos recursos policiales que están a disposición y, por lo tanto, la diligencia de él o ella respecto a la Policía Comunitaria influye en el desempeño de esta. Una de las limitaciones institucionales de la Policía Comunitaria lo eran los frecuentes traslados de los jefes de policía. En menor medida, este también era el caso de los funcionarios de policía especializados. En unos pocos meses, por ejemplo, fue trasladado el jefe de policía bajo cuya responsabilidad se puso en marcha el proyecto piloto de la Policía de Proximidad en Curridabat (Entrevista, 22 de marzo de 2004). Como señala Bayley (2001, p. 23), esto sugiere que la inestabilidad de los actores claves obstaculiza la efectividad de la Policía Comunitaria.

Algunos jefes de policía en San José le asignan un valor mayor al desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía que otros. Esta situación es una combinación de su perspectiva policial, así como de la necesidad de las comunidades a las cuales prestan el servicio. En una

estación de policía donde realicé mi trabajo de campo, tenían solamente unas pocas actividades relacionadas con la Policía Comunitaria. De acuerdo con el jefe, esto se debía al hecho de que no era un vecindario residencial, a la escasez de recursos, y, a la baja condición socioeconómica del área (Entrevista, 2 de diciembre de 2004). En otra estación de policía, el jefe de policía estaba mucho más involucrado en el desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía. Este jefe, por ejemplo, asistía con frecuencia a las reuniones con los comités de seguridad locales (Diario de la Investigación, 28 de noviembre de 2003). En el desarrollo de estos encuentros, organizados por el funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, los ciudadanos participantes le hacían preguntas al jefe de policía acerca de la policía en su vecindario. Esto demuestra que el enfoque de los jefes de policía influye en la ejecución de los programas de Policía Comunitaria.

En las estaciones de policía del Área Metropolitana, todos los actores claves tienen una función facilitadora de la seguridad comunitaria y del Programa de Policía de Proximidad. Y sin embargo, simultáneamente obstaculizan la ejecución de estas estrategias de derechos humanos para la policía. A pesar de que todos los actores son cruciales en el proceso de la Policía Comunitaria, en el ámbito local, el papel del jefe de policía era más importante para la Policía Comunitaria que el de los funcionarios de policía especializados.

Perspectivas de los ciudadanos

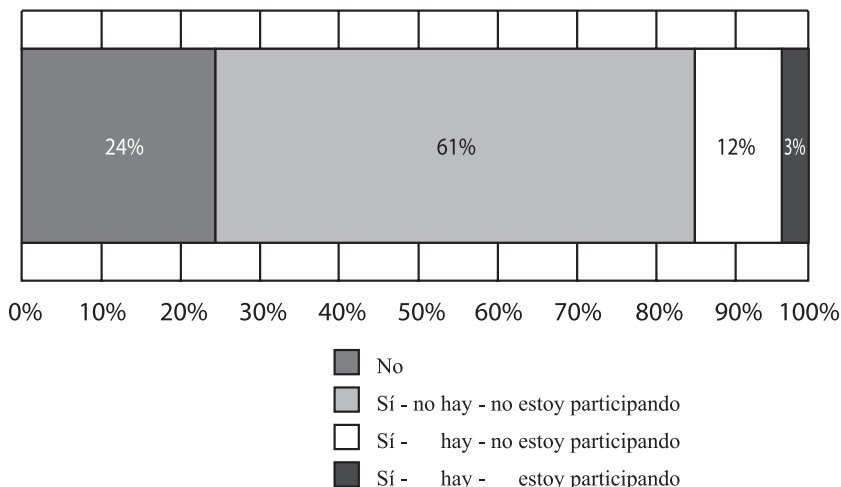
Puesto que las dos partes son necesarias para el funcionamiento de los programas de Policía Comunitaria, es crucial entender las perspectivas de los ciudadanos. Los ticos se sienten frustrados por el incremento en los índices de criminalidad e inseguridad, y también con la incapacidad del Gobierno para hacer algo en ese sentido. En el ámbito local, la seguridad pública es una preocupación de la gente, y muchas

personas sienten que la policía es ineficiente (PNUD, 2005; Defensoría de los Habitantes, 2005/2004; Unimer 2004/2002). Esto afecta la percepción que tienen los ciudadanos de la policía y, por lo tanto, limita potencialmente la efectividad de la Policía Comunitaria. Tanto para la seguridad comunitaria, como para los programas de Policía de Proximidad, la disposición de los ciudadanos para colaborar con la policía es crucial (Zamora, 2005; Consorcio de Policía Comunitaria, 1994).

La Participación Ciudadana en la Policía Comunitaria

En términos de conocimiento de los programas específicos de Policía Comunitaria, es más probable que los ciudadanos hayan escuchado acerca del Programa de Seguridad Comunitaria y no del Programa de Policía de Proximidad. La razón de esto es que el primero está más enfocado hacia la comunidad, ha estado en ejecución por un espacio de tiempo más largo y en una escala mayor. Para el 2004, por ejemplo, existían en San José 1042 comités de seguridad comunitaria (Carranza y Solano, 2004). Consecuentemente, la probabilidad de que los ciudadanos tengan conocimiento acerca de los comités de seguridad comunitaria es alta. Como se muestra en la gráfico 3, en el Área Metropolitana de San José ampliada, únicamente el 24 por ciento de los que respondieron la encuesta de los ciudadanos no había escuchado sobre el Programa de Seguridad Comunitaria.

Gráfico 3: Los Comités de Seguridad Comunitaria en de los barrios



Fuente: Cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el área metropolitana de San José, noviembre y diciembre de 2004.

Cuando se preguntó a los encuestados que tenían conocimiento del programa acerca de la presencia de un comité de seguridad en su propio barrio, el 15 por ciento respondió afirmativamente, y de ellos, solo el 3 por ciento manifestó su participación en un comité de seguridad comunitaria. Como se refleja en la gráfico 4, esto significa que a pesar del elevado conocimiento, solo una pequeña parte de la población del área metropolitana está verdaderamente involucrada en los comités de seguridad comunitaria. Otra encuesta realizada en 2004 confirmó que el 10 por ciento de costarricenses residentes de áreas urbanas había participado en grupos organizados contra la delincuencia (PNUD,

2005, p. 559).²⁵ Aun cuando el Programa de Seguridad Comunitaria se ha puesto en ejecución en gran escala, y un considerable número de ciudadanos ha aprobado los cursos de seguridad comunitaria, este ha tenido un efecto modesto²⁶ en términos de la continuidad prolongada de los comités de seguridad comunitaria y del número de ciudadanos que participa en la capital. Así, uno de los problemas del Programa de Seguridad Comunitaria en San José está relacionado con su sostenimiento a largo plazo. Con todo, al menos por medio de los cursos de seguridad comunitaria se sensibiliza y educa a los ciudadanos acerca de la seguridad pública y los servicios de policía. Esto, en sí mismo, constituye un desarrollo positivo.

Asímismo, cabría preguntarse en qué medida están los ticos dispuestos a involucrarse en la organización de su comunidad contra la delincuencia. Tal como Putnam (2000) lo conceptualiza, ¿hay suficiente capital social?²⁷ De acuerdo con una reciente investigación, el capital social en Costa Rica es razonablemente elevado, especialmente en comparación con el resto de centroamericanos (Vargas y Rosero, 2004, pp. 130-143; Seligson *et al.*, 2004). En estos términos, existe potencial para la participación en las reuniones relacionadas con la comunidad, para interactuar con vecinos y para involucrarse en la resolución de los asuntos sobre la seguridad pública local. Sin embargo, a pesar de la disposición de organizarse contra la delincuencia, los costarricenses, como señala el informe de PNUD (2005), consideran primordialmente que la seguridad pública es responsabilidad del Estado.

25 Este es el porcentaje de personas que en el ámbito nacional respondió: sí lo hago, casi siempre, siempre, a la pregunta: Con qué frecuencia usted participa en grupos organizados para luchar contra la delincuencia?

26 Un estudio piloto muestra que en áreas rurales estos números son considerablemente más elevados (Cordero, 2005).

27 El capital social se refiere a las conexiones entre personas, la red social y las normas de reciprocidad y confianza, entre ellas (Putnam, 2000, p. 19).

Además de esto, el éxito de la Policía Comunitaria depende de cuán dispuestos estén los ciudadanos a desarrollar esas relaciones y a colaborar con la policía. Como se puede observar en lo sugerido por los resultados del cuestionario de 2004, un 78 por ciento de los habitantes del Área Metropolitana consideró que la comunidad siempre estaba en capacidad de darle información a la Fuerza Pública.²⁸ Una mayoría también creía que los comités de seguridad ciudadana le ayudan a la Fuerza Pública en su labor.²⁹ Esto indica que en términos de las relaciones ciudadanos-policía, existe disposición entre los habitantes del Área Metropolitana para involucrarse en los servicios de Policía Comunitaria.

En relación con el Programa de Policía de Proximidad, es mucho más complejo afirmar que gracias a este los ciudadanos se involucraron en dicha estrategia particular de derechos humanos para la policía. Desde la perspectiva ciudadana, esta fue otra forma de aproximarse a las relaciones ordinarias ciudadanos-policía. Ya que este programa está enfocado hacia la reorganización de la policía, existe una alta probabilidad de que los ciudadanos lo noten en su interacción directa con la policía. Los funcionarios de policía tienen la disciplina de anotar el número telefónico de la estación de policía y estimular a la gente para que se ponga en contacto con la policía. Todo lo anterior es con referencia a la Policía de Proximidad. Las experiencias de los ciudadanos con la Policía de Proximidad también variaban de acuerdo con la estación de policía. Esto obedecía a que, en cierta medida, los comandantes de policía ejecutaban de manera diferente el Programa de Policía de Proximidad. En algunos deltas de policía, había, por ejem-

28 El 78 por ciento de los encuestados está de acuerdo o completamente de acuerdo con la afirmación: “La comunidad siempre le puede dar información a la Fuerza Pública” (Fuente: Cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el Área Metropolitana de San José, noviembre y diciembre de 2004.

29 El 68 por ciento de los encuestados está de acuerdo o completamente de acuerdo con la afirmación “Los comités de seguridad comunitaria asisten a la Fuerza Pública en su labor.” (Fuente: Cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el Área Metropolitana de San José, noviembre y diciembre de 2004.

plo, funcionarios de Policía de Proximidad especiales que llevaban a cabo labores relacionadas con la Policía Comunitaria, como visitar escuelas. Mientras que en otros, todos los funcionarios de policía rasos, incluida la policía de asuntos comunitarios, eran responsables del Programa de Policía de Proximidad. Desde la perspectiva ciudadana, cabría preguntarse qué ha cambiado desde la puesta en marcha del Programa de Policía de Proximidad en términos de las relaciones ciudadanos-policía.

Surgen expectativas públicas

A pesar de que la Policía Comunitaria empodera a los ciudadanos, muchos descontinuaron su participación o se abstienen totalmente de comprometerse. Especialmente cuando el Programa de Seguridad Comunitaria comenzó, los ticos tenían dudas acerca de esta estrategia particular de derechos humanos para la policía. Así lo explica un funcionario público del Departamento de Seguridad Pública:

Una visión más civil del Programa. Porque al principio estaba la confusión de que es lo que quería ser el Programa. Quería ser realmente, hacer esto que estamos haciendo ahora, o formar policías ad honórem de las comunidades. Hubo mucha confusión al principio en eso. Se cayó mucho en ese error: los mismos policías, las mismas personas. Se creía que ellos se iban a convertir como un policía dentro de las comunidades, creo que lo cual puede ocasionar muchos problemas (entrevista, 28 de enero de 2004).

Los costarricenses a menudo asocian la reforma policial, tal como la introducción de la Policía Comunitaria con *militarismo* (Biestanz *et al.* 1999). Esto, por ejemplo, se reflejaba en cómo la

sociedad tradicionalmente percibía el tema de la seguridad. Tal como este empleado de una ONG:

Aún más, no solo lo sacó de la discusión del debate público, generó profundas resistencias sociales contra esa discusión. Porque el tema de seguridad en el momento en que uno hablaba de seguridad, el tema adquirió connotaciones militares, entonces alguien que hablaba mucho de seguridad era alguien como que no era bien visto, verdad. O sea, el tema adquirió connotaciones castrenses, connotaciones militares y eso es lo peor que le puede pasar a alguien aquí en Costa Rica, verdad, hay una cosa muy fuerte cultural antimilitar, verdad, y el tema de seguridad termina siendo identificado como un tema militar paradójicamente y en esa medida nunca figuró en el debate político y si lo hizo, lo hizo con muchas resistencia” (entrevista, de 20 setiembre de 2004).

Por esta razón, en el pasado los costarricenses preferían evitar el tema de la seguridad. Todos los temas sobre seguridad se asociaban y, en menor medida, se asocian con *militarismo*. Un incidente en 2002 reflejó esta situación al suscitarse una fiera resistencia pública al establecimiento de la Academia Americana Internacional de Aplicación de la Ley (Lindsay, 2004; Pacificar, 2003; Wola, 2003).³⁰ Los ticos se mostraban escépticos por la amenaza que representaba para la neutralidad costarricense y esto también afectó determinados tipos de formación policial internacional percibida como militar o represiva.

30 En los Estados Unidos existen cuatro academias para hacer cumplir la Ley, donde se imparte formación a funcionarios de policía de alto nivel sobre el combate del tráfico de drogas, el terrorismo y la criminalidad en diferentes regiones del mundo (Departamento de Estado de los Estados Unidos, acceso al website, 28 de mayo de 2005). En 2002, el Gobierno de Costa Rica y los Estados Unidos firmaron un convenio para establecer la academia para la región latinoamericana en Costa Rica. La Asamblea Legislativa propuso criterios adicionales en relación con la protección de la soberanía de Costa Rica, los currículos y la jurisdicción antes de considerar la ratificación del convenio (Asamblea Legislativa, Proyecto de Ley Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre una Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley, sus notas aclaratorias y su enmienda Expediente No. 15215).

Como respuesta por una serie de reportajes que salen publicados en la prensa donde se cuestiona que los comités de seguridad comunitaria hagan labores de vigilancia en las comunidades y se les capacite en materia de aprehensiones, el Gobierno modificó el Programa de Policía Comunitaria y el mensaje que ofrecía.

Debido a esta tendencia de evitar el tema de la seguridad en la conversación, existía un desconocimiento acerca de la policía preventiva en la sociedad costarricense. Al inicio del proyecto piloto de la Policía de Proximidad, por ejemplo, la gente simplemente no estaba acostumbrada a que los funcionarios de policía visitaran sus vecindades (Entrevista, 20 de febrero de 2004). Esto conducía en ocasiones a confusión y malentendidos. Existían otras razones, adicionales a la percepción de seguridad, para resistirse a los programas de Policía Comunitaria. Ante la pregunta a los encuestados de por qué no participaban en los comités de seguridad comunitaria, entre la variedad de sus respuestas indicaban desde falta de tiempo, no sentirse parte de la comunidad, hasta la desintegración del comité (Cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el Área Metropolitana de San José, noviembre y diciembre de 2004). En este contexto, el presidente de uno de los comités de seguridad comunitaria hizo la observación de que los participantes de mayor edad del Programa de Seguridad Comunitaria tendían a ser más firmes que los jóvenes (Entrevista, 28 de enero de 2004). Mi observación personal fue que la mayoría de los participantes eran personas de mediana edad o mayores. También hay que agregar que, en el ámbito de la comunidad, existe una especie de pasividad pública. Algunas personas no sienten ninguna necesidad de participar en un comité de seguridad comunitaria o solo lo hacen cuando el Estado los invita específicamente a hacerlo. Por ejemplo, una vez concluido el curso, no es de extrañar que los comités de seguridad comunitaria se desintegren. Un antiguo funcionario público del Departamento de Seguridad Comunitaria considera que esta pasividad pública en otras

palabras, la expectativa ciudadana de que el Estado resuelva todos los problemas es una de las principales limitaciones a la puesta en ejecución de la Policía Comunitaria en Costa Rica (Entrevista, 12 de enero de 2004). Esto explica por qué a pesar del considerable número de personas que participó en los cursos de seguridad comunitaria en 2004, solo el 3 por ciento de la población del Área Metropolitana se involucró en un comité de seguridad comunitaria (Véase gráfico 4).

Comunicación Ciudadanos - Policía

La comunicación ciudadanos-policía en torno a las actividades policiales comunitarias se realizaba mayormente con los jefes de policía o con los funcionarios de policía encargados de asuntos comunitarios, mientras que en el transcurso de los servicios de policía ordinarios, la gente usualmente interactuaba con funcionarios de policía rasos. En el ámbito local, entre los funcionarios de policía con poder están los comandantes de la estación de policía, la policía de asuntos ciudadanos, y los funcionarios de policía especiales o el Departamento de Seguridad Comunitaria; en otras palabras, los representantes de policía directamente responsables de poner en marcha los programas de Policía Comunitaria. El papel de ellos suscita expectativas públicas acerca de la policía, mientras que en la realidad no todo funcionario de policía ordinario está tan involucrado en la Policía Comunitaria como debería estar, según piensan los ciudadanos participantes. En una ocasión, durante una reunión de un comité de seguridad comunitaria, los ciudadanos intentaron responsabilizar a la policía al presentar una queja ante la policía de asuntos comunitarios local. La respuesta de ella fue que *existe falta de interés entre los funcionarios de policía en cuanto a la participación en la seguridad comunitaria*. Una señora mayor preguntó: *¿por qué?* A lo que la funcionaria de policía encargada de asuntos comunitarios, respondió: *porque no les gusta* (Diario de

la Investigación, 15 de diciembre de 2003). Esta explicación refleja expectativas ciudadanas que se justifican con base en la filosofía de la Policía Comunitaria, y no necesariamente corresponden a la realidad de la Policía de Proximidad en su vecindad. Adicionalmente, las relaciones ciudadanos-policía dependen de la medida en la que un comandante de policía local esté verdaderamente comprometido con los programas de Policía Comunitaria. Un representante de un comité de seguridad comunitaria explicaba que la intensidad de este contacto con los funcionarios locales había variado de acuerdo con la persona encargada (Entrevista, 28 de enero de 2004).

Asimismo, desde la perspectiva ciudadana, la integración local entre las dos estrategias de derechos humanos para la policía, es compleja. En primer lugar, para muchos, la diferencia entre el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad no es clara. Segundo, las personas involucradas en los comités de seguridad comunitaria no ven el valor adicional del Programa de Policía de Proximidad. Durante una reunión de la junta directiva del comité de seguridad comunitaria en un barrio de San José, un hombre mayor le manifestó su enojo al funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, debido a la falta de comunicación de la Policía de Proximidad con su comité de seguridad comunitaria, *“El funcionario de Policía de Proximidad toca las puertas para hacer preguntas, pero ¿por qué no me pregunta a mí? Yo conozco a todo el mundo en el vecindario y estoy en el comité de seguridad comunitaria. ¿Por qué no hay comunicación?”* (Diario de la investigación, 15 de diciembre de 2003). Su queja se relacionaba principalmente con el hecho de que los ciudadanos involucrados no son reconocidos como actores claves en la puesta en ejecución del Programa de Policía de Proximidad. Son tratados como un miembro cualquiera de la comunidad. El punto de vista de esta persona es comprensible debido a su participación activa en la seguridad pública local. No obstante, también es problemático

el trato preferencial a los ciudadanos involucrados. Para la puesta en marcha de la Policía Comunitaria, interesa la participación de todos los ciudadanos y no únicamente de los miembros de los comités de seguridad comunitaria. Este incidente refleja que a pesar de que existe un esfuerzo del Gobierno Central por la integración de ambas estrategias de derechos humanos para la policía, desde la perspectiva local esto no siempre tiene éxito.³¹

Debido a la falta de recursos adicionales para la ejecución y a las prioridades cambiantes, de acuerdo con un jefe de policía, la prioridad del Ministerio de Seguridad Pública es el Programa de Policía de Proximidad y el establecimiento de nuevos comités de seguridad comunitaria. Con mucha frecuencia, simplemente no hay suficiente material ni recursos humanos para la conducción de la policía preventiva y, por lo tanto, en el ámbito local, mantener relaciones con los comités de seguridad comunitaria más antiguos no es una prioridad. Si el Ministerio no asigna suficientes recursos extraordinarios para la ejecución de la Policía Comunitaria, esto crea resistencia entre los funcionarios de policía y los ciudadanos por igual (Bayley, 1994; Goldstein, 1990). Además de esto, dado que los ciudadanos involucrados se tornan cada vez más críticos de la policía, los funcionarios de policía prefieren el contacto con ciudadanos individuales y no con comités de seguridad comunitaria.

Resistencia Ciudadana

La resistencia a los programas de Policía Comunitaria es mayor que la actitud pasiva de no involucrarse. Hay ciudadanos que consideran que la Policía Comunitaria interfiere con su forma de vida. Algunos, por lo tanto, ejercen una resistencia activa. Este funcionario de policía

31 El Plan Nacional y la Seguridad Integral y la Participación Ciudadana integran los dos programas de Policía Comunitaria (*Nacional de Seguridad Integral y de Participación Ciudadana 2002-2006*).

resume su experiencia con ciudadanos que han opuesto resistencia a la ejecución de los programas de Policía Comunitaria:

Porque desgraciadamente en las organizaciones comunales se infiltraron vendedores de droga, ehh, otro tipo de personas, que obstruyeron la labor policial(...) Que por el tipo de trabajo, muchas personas, por ejemplo, uno llegaba a la casa, saludaba, hablaba, a veces lo invitaban a tomar café o tomar un fresco y si el vecino del frente tenía problemas con ese vecino, entonces, llamaba a la delegación o llamaba al 911 y decía que el policía tiene cinco o diez minutos, quince minutos y está metido en una casa(...) También el plan de proximidad lo usamos muchas veces para poder sacar información de quienes vendían droga, porque había hasta vecinos que apoyaban hasta los vendedores de drogas, entonces, lo que sucedió, fue que cuando uno se paraba frente a un búnker donde vendían drogas, entonces, alguien hacía llamadas falsas indicando que había un disturbio en otro lado o incluso decían (...) los sistemas comunitarios, cuando uno llegaba, tal vez alguien que estaba en el comité comunitario, tal vez, el padre y la madre estaban en el comité comunitario, pero el hijo consumía drogas, consumía licor, cuando uno los detenía, entonces, ellos buscaban la manera de hacerle problemas a uno. ¿Por qué? Porque es el hijo de ellos, por preferencia. (Entrevista, 12 de marzo de 2004).

Esta cita demuestra que además de la resistencia pasiva existe la resistencia activa a la Policía Comunitaria. Esta cita permite concluir que el desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía no es de interés de las pandillas locales. En ocasiones, los ciudadanos quieren que la policía actúe en su beneficio. Cuando estas expectativas son justificadas por ellos en razón de su participación en los comités de seguridad

comunitaria, esto crea problemas para esta estrategia de derechos humanos para la policía. En la encuesta practicada a los ciudadanos, por ejemplo, un hombre que participaba en el comité de seguridad comunitaria local telefoneó a la policía cuando los entrevistadores comenzaron su labor en la calle donde él vivía. Cuando la policía llegó y no arrestó a los delincuentes –como denominaba él a los Entrevistadores- se mostró enojado y preguntó a los oficiales de policía de qué lado estaban, si *del lado de los vecinos o de los delincuentes*. Esto llevó a la policía a hacer una advertencia, después de lo cual el hombre continuó insultando a los Entrevistadores. Finalmente, la policía presentó una denuncia contra él por hablar agresivamente (Diario de la investigación, 27 de noviembre de 2004). Situaciones de este tipo en las que un representante de un comité de seguridad no tiene claridad acerca de su papel y sus responsabilidades, ocurren regularmente. En el ámbito local, estas situaciones obstaculizan la ejecución de los programas de Policía Comunitaria en Costa Rica (Diario de la investigación, 18 de junio de 2004). En esta calle en particular, probablemente se vean afectadas las relaciones ciudadanos-policía. Otro aspecto relacionado con la expectativa que de la Policía Comunitaria tienen los ciudadanos es si la policía local está en capacidad de facilitar el tipo de servicio que de acuerdo con la filosofía de la Policía Comunitaria se puede esperar. Los ciudadanos participantes frecuentemente se convierten en una masa crítica que afecta su relación con la policía local.

A pesar de que las relaciones ciudadanos-policía se han desarrollado con la puesta en marcha de los programas de seguridad comunitaria y de Policía de Proximidad, solo una pequeña porción de la población del Área Metropolitana está realmente involucrada en los programas de Policía Comunitaria.

Experiencias de los funcionarios de Policía

Las experiencias de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley aportan un entendimiento verdadero acerca de cómo ellos se relacionan con las estrategias de derechos humanos para la policía que permiten poner en ejecución la Policía Comunitaria. Al dirigir el foco hacia los funcionarios de policía en su entorno de trabajo, el papel de estos en el proceso de ejecución se clarifica. Esto es crucial, puesto que en el largo camino hacia la Policía Comunitaria, ellos se encuentran en una posición de autoridad. En última instancia, dentro del sistema policial, los funcionarios de policía rasos realizan un trabajo policial operativo y la puesta en ejecución exitosa de las estrategias de derechos humanos para la policía depende de que se cumplan. Esto implica más que decir, por ejemplo, que todos los funcionarios de policía de la Fuerza Pública se han convertido en funcionarios de Policía de Proximidad. Requiere que los funcionarios de policía apliquen la filosofía de la Policía Comunitaria permanentemente. En consecuencia, es importante entender las experiencias de los funcionarios encargados de aplicar la Ley en el proceso de la Policía Comunitaria.

El Concepto de Acuerdo con los funcionarios de policía

Los funcionarios de policía tienen un entendimiento del proceso de la Policía Comunitaria que se ajusta a su propia realidad. Desde ese punto de vista, la percepción es ligeramente diferente de la que tuvieron quienes iniciaron el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad. Varios de los funcionarios de policía que entrevisté explicaron la Policía Comunitaria en forma similar a como lo hizo este funcionario de policía motorizado, cuya edad oscilaba entre

30 y 40 años, procedente, como muchos funcionarios de policía costarricenses, de la provincia de Guanacaste:

La Policía de Proximidad es como la Guardia Rural en los viejos tiempos. Tú vas y le hablas a la gente; por ejemplo, el jefe te ordena ir a un centro comercial y tú preguntas los nombres y les pides los números telefónicos. También visitas las casas y les hablas a los grupos con los cuales está trabajando López –el funcionario encargado de asuntos comunitarios–. ¿Cómo se llaman? otra vez(...) En ocasiones nos llaman y nos dan información. Es difícil distinguir entre estos grupos y otros ciudadanos. También nos asignan a una escuela –el año pasado yo tuve una escuela–. Tú les hablas a los profesores y a las madres de los niños (Entrevista, 14 de marzo de 2004).

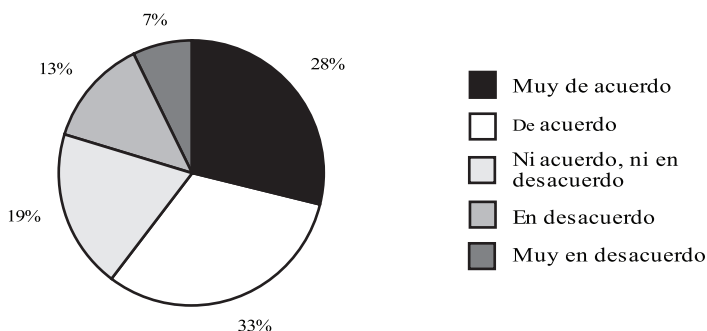
En esta cita, el funcionario de policía motorizado hace referencia al desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía, elemento clave en el proceso de la Policía Comunitaria. Manifestó haber establecido contactos con la comunidad visitando negocios y escuelas locales. Los funcionarios de policía se relacionan con los líderes policiales porque en la práctica ellos determinan la forma de desempeñar los servicios policiales en el área. Esto refleja cómo valoran los funcionarios de policía a su jefe de policía en la ejecución de los programas de Policía Comunitaria. Muchos consideraban la Policía Comunitaria como una asignación específica, tal como la visita a una escuela, que no era necesariamente parte de la labor policial cotidiana. Además, a pesar de que el funcionario de policía motorizado no sabía cómo se llamaban los grupos organizados, hacía referencia a los comités de seguridad comunitaria. Consideraba la interacción con los comités principalmente como

una responsabilidad del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios. Al hacer hincapié en que le era difícil distinguir entre cuáles ciudadanos pertenecían a los comités de seguridad comunitaria y cuáles no, sugirió que no existía una diferencia real entre los ciudadanos organizados y no organizados. Desde la perspectiva del funcionario de policía, la Policía Comunitaria era un medio para establecer relaciones con los ciudadanos.

Los funcionarios de policía recibieron formación sobre Policía Comunitaria durante los Cursos Técnico Básico Policial, del Sistema de Ascensos de Grado o por medio de talleres de Policía Comunitaria especiales. A pesar de que no pude obtener ninguna estadística sobre el número exacto de funcionarios de policía que recibieron capacitación en alguno de los dos programas, el de Seguridad Comunitaria y el de Policía de Proximidad, es muy probable que una mayoría de funcionarios de policía en San José estuvieran al menos familiarizados con la filosofía del Programa de Policía de Proximidad. La razón de esto es que este programa reformó la totalidad de la organización policial y, por lo tanto, todos los funcionarios de policía en San José habrían estado involucrados de una u otra forma. Por ejemplo, transferir las comisarías de policía a deltas de policía significaba para los funcionarios de policía, tener que aprender cómo trabajar en estaciones de policía más pequeñas en turnos con menos funcionarios de policía, trabajar en áreas geográficas preasignadas y hacer referencia a la Policía de Proximidad a la hora de interactuar con los ciudadanos. Resulta más difícil probar si los funcionarios de policía estaban conscientes de la filosofía del Programa de Seguridad Comunitaria. A finales de 1990, un número considerable de la Fuerza Pública recibió formación impartida por la academia de policía o por el Departamento de Seguridad Comunitaria (Chacón, 2001). Como mínimo, esto sensibilizó a los funcionarios de policía acerca de este programa de Policía Comunitaria. Como se puede observar en la gráfico 4, una modesta mayoría de 61 por ciento de

funcionarios de policía, a quienes entrevisté para la encuesta de policía, consideraba que los comités de seguridad comunitaria ayudaban a la policía.

Gráfico 4: Los Comités de Seguridad Comunitaria ayudan a los oficiales de la Fuerza Pública



Fuente: Encuesta a la Fuerza Pública sobre derechos humanos y actuación policial, setiembre y diciembre 2004.

Durante mi periodo de observación participativa y mis Entrevistas con funcionarios de policía rasos, me enteré de que los comités no son considerados dentro de las labores ordinarias de la policía. Especialmente en la estación de policía de Hatillo, donde se llevaba a cabo el proyecto piloto de seguridad comunitaria (Chinchilla y Rico, 1997), me sorprendió enterarme de que los funcionarios de policía no parecían estar involucrados en el Programa de Seguridad Comunitaria. Los funcionarios de policía frecuentemente manifestaban que los comi-

tés de seguridad comunitaria no eran su responsabilidad, sino del jefe de policía, y además, o en su defecto, del funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios. Como en las labores policiales del día a día se hacía una mayor referencia verbal a la Policía de Proximidad, durante mi periodo de observación participativa, parecía que se relacionaban más con el Programa de Policía de Proximidad. Por lo general, los funcionarios de policía en San José están al tanto de la filosofía sobre la cual descansan el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Proximidad, pero por la interpretación que hacen de ellos se puede concluir que la Policía Comunitaria todavía está en proceso de encontrar su incorporación dentro del sistema policial de Costa Rica. La Policía Comunitaria se percibía como una asignación de policía específica y no como algo que asistía a los funcionarios de policía en la labor cotidiana.

Cumplimiento y resistencia de los funcionarios de policía

Como lo refleja el incidente descrito en la introducción, aun en una situación hipotética en la cual los ciudadanos y los líderes de policía se involucraran en las actividades de la Policía Comunitaria, el éxito a la hora de poner en marcha las estrategias de derechos humanos para la policía, requiere del cumplimiento por parte de los funcionarios de policía rasos. En ellos recae la responsabilidad de las labores policiales operativas y, como parte de esto, interactúan con los ciudadanos diariamente. Por lo tanto, el cumplimiento lo mismo que el incumplimiento por los funcionarios de policía, en forma de resistencia a la Policía Comunitaria, afecta la puesta en ejecución de los programas de seguridad comunitaria y de Policía de Proximidad. La Policía Comunitaria está en proceso de incorporación al sistema policial y encuentra resistencia de la policía (Zamora, 2005). Consecuentemente, con la finalidad de responder efectivamente a esta resistencia, es crucial

entender las experiencias de los funcionarios de policía. A pesar de que en los sistemas policiales las experiencias individuales son diferentes, las respuestas en el ámbito grupal desempeñan un papel crucial en las estrategias de derechos humanos para la policía. La razón de esto es que la subcultura del grupo de compañeros motiva y controla la conducta individual de los funcionarios de policía (Reuss-Ianni e Ianni, 1983). Las estrategias de derechos humanos para la policía van dirigidas tanto hacia la estructura formal del sistema policial como también hacia la cultura informal de la organización policial (Bayley, 2001; Trojanowicz y Bucqueroux, 1994).³² La Policía Comunitaria se introduce en los sistemas de policía por medio de la estructura formal de las estrategias de derechos humanos para la policía, que tienen como objetivo hacer que los funcionarios de policía cumplan con los derechos humanos.

¿A cuáles elementos del proceso de Policía Comunitaria responden los funcionarios de policía? En términos de estas estrategias particulares de derechos humanos para la policía, los funcionarios de policía rasos cumplen -o en su defecto, resisten el proceso de descentralización de la organización de policía- el enfoque preventivo para la resolución de problemas de la policía y el desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía. Por lo tanto, el cumplimiento con la Policía Comunitaria en el ámbito de la estación de policía está sujeto a que los funcionarios de policía rasos de la Fuerza Pública cooperen con la reorganización de la policía e integren a su labor policial operativa cotidiana la filosofía de la Policía Comunitaria. En la medida de lo posible, deberían comunicarse y desarrollar relaciones sostenibles ciudadanos-policía en forma *proactiva*. Su enfoque de los servicios de policía debería volverse preventivo y no reactivo. En caso de presentarse alguna interacción comunidad-policía, ellos invitan a los ciudadanos a ponerse en contacto con la estación de Policía de Proximidad local e informar sobre los inci-

32 Para mayor información sobre cultura policial, véase Waddington, 1999; Chan, 1996; Manning, 1989/1977; Reuss-Ianni e Ianni, 1983.

dentes locales. Dentro de las estaciones de policía, estos funcionarios de Policía de Proximidad rasos están abiertos a compartir información con quienes tienen un rango más alto en la jerarquía policial. Sin temor de la reacción que puedan tener el jefe de policía o sus colegas, ellos se hacen responsables de resolver los problemas de la comunidad a la que sirven. Los funcionarios de policía rasos cumplen con el proceso de la Policía Comunitaria, aplicando en forma *proactiva* dicha filosofía a su trabajo.

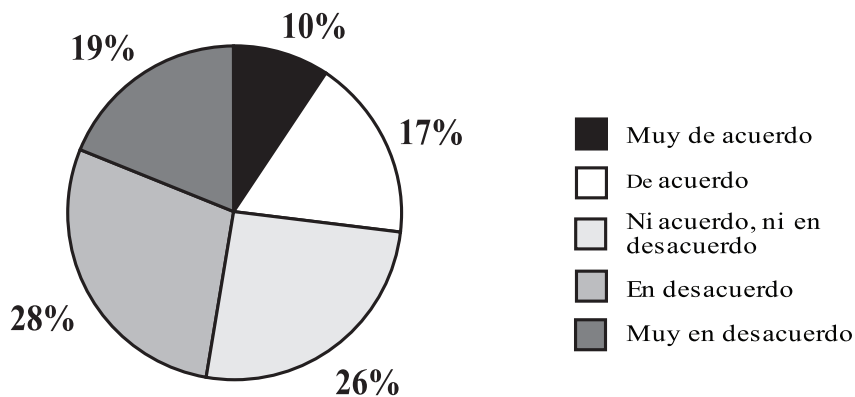
Debido a que el tipo de cambio que generan los programas de Policía Comunitaria no es de su interés personal, los funcionarios de policía rasos también oponen resistencia a estas estrategias de derechos humanos para la policía (Bayley, 2001; Trojanowicz y Bucqueroux, 1990). Al evitar, boicotear u oponer resistencia, a cualquier cosa que se relacione con el desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía, al enfoque *proactivo* para la resolución de problemas policiales y, además, o en su defecto, a la descentralización de la policía, los funcionarios de policía de la Fuerza Pública oponen resistencia pasiva o activa al desarrollo del Programa de Seguridad Comunitaria y al Programa de Policía de Proximidad. Entre otras cosas, esto se expresaba por medio de: una actitud no comunicativa, evitando desarrollar o mantener relaciones con los ciudadanos, ignorando los comités de seguridad ciudadana, no participando en actividades comunitarias, boicoteando al funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios o a los funcionarios de Policía de Proximidad, siguiendo con un estilo policial autoritario reactivo, y obedeciendo fielmente las estructuras jerárquicas. En la Fuerza Pública de Costa Rica muchos funcionarios de policía rasos oponen resistencia al proceso de Policía Comunitaria (entrevista, 14 de enero, 29 de enero, 12 de febrero, 12 de marzo, 15 de marzo de 2004). Tal como lo señaló este funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios “*Con el programa, yo estoy feliz, pero estoy frustrado con mis colegas. En realidad, la respuesta de los colegas es negativa. En este*

momento de cambio, no hay aceptación” (entrevista, 15 de marzo de 2004). Esta falta de aceptación de los funcionarios de policía rasos en parte es causada por las experiencias de los funcionarios de policía con el proceso de Policía Comunitaria.

En general, los funcionarios de policía rasos argumentan que ciertas secciones –si no todas– de la comunidad no quieren cooperar con la policía, falta preparación adecuada y recursos para poner en marcha el cambio. Por último, pero no por ello menos importante, esta estrategia de derechos humanos para la policía en una u otra forma creó trabajo adicional para los funcionarios de policía rasos, a cambio de lo cual reciben pocos beneficios (entrevista, 29 de enero de 2004; entrevista, 15 de marzo de 2004). En retorno por su servicio a la comunidad, los funcionarios de policía rasos esperaban que los ciudadanos mostraran respeto por la autoridad policial. Hablando de manera general, los funcionarios de policía, sentían que para proteger la seguridad pública, los ciudadanos deben cumplir con su parte del trato, que es proporcionar información y respetar el criterio profesional de los funcionarios de policía. Esta expectativa de la policía se basa en la estructura del sistema policial, así como en la cultura policial. Tener autoridad se relaciona con la posición de los funcionarios de policía en la estructura de poder o autoridad de la organización policial, y también con su propia autoridad individual (Reuss-Ianni e Ianni, 1983, p. 304). Un funcionario de policía raso ocupa una posición baja en la jerarquía interna de la Fuerza Pública, donde es costumbre que el funcionario de policía con una posición de autoridad más alta tome la mayoría de las decisiones. En la escala de autoridad decreciente, un funcionario de policía raso no es un actor poderoso dentro del sistema policial. Uno de los pocos elementos de la actividad policial que en alguna medida ellos podían controlar era su propio trabajo. En efecto, las expectativas de los funcionarios de policía en relación con los ciudadanos tenían conexión con su propia experiencia dentro del sistema policial.

Esta contradicción aparente entre reconocer por un lado que la policía le sirve a la comunidad, y por el otro, que con la finalidad de desempeñar su trabajo policial los funcionarios deben estar totalmente a cargo, era la visión más extendida entre los funcionarios de policía en las estaciones de policía donde realicé mi trabajo de campo. Representa un mensaje de la policía, y no de la comunidad, como actor central y, por lo tanto influye en la efectividad de la Policía Comunitaria. Tanto en las Entrevistas como en conversaciones informales, los funcionarios de policía justificaron este punto de vista al afirmar que debido a que los ciudadanos no entienden en realidad la labor de la policía, ni respetan la autoridad policial, ellos, y no la policía, son quienes obstaculizan la puesta en marcha de los programas de Seguridad Comunitaria y de Policía de Proximidad. Esta conclusión está fundamentada en la gráfico 5, en la cual solo el 27 por ciento de la policía dijo considerar que los ciudadanos entienden la labor de la policía.

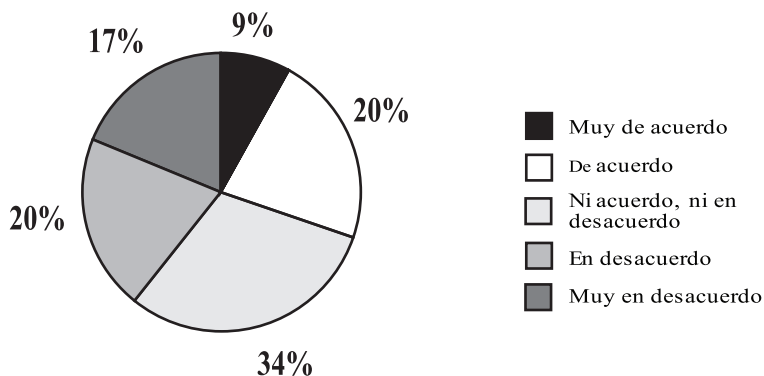
Gráfico 5: Los ciudadanos entienden el trabajo policial



Fuente: Encuesta a la Fuerza Pública sobre derechos humanos y actuación policial. setiembre y diciembre de 2004.

Mientras que en la gráfico 6, solo el 29 por ciento de los policías encuestados manifestó estar de acuerdo con la afirmación de que los ciudadanos respetan su autoridad.

Gráfico 6: Los ciudadanos tienen respeto a la autoridad de los oficiales de la Fuerza Pública



Fuente: Encuesta a la Fuerza Pública sobre derechos humanos y actuación policial, setiembre y diciembre de 2004.

Desde la perspectiva de un funcionario de policía, la participación ciudadana en las estrategias de derechos humanos, tal como la Policía Comunitaria, solo puede ser un obstáculo para la conducción de la labor policial. Ellos no ven la comunidad como un verdadero actor en esta estrategia de derechos humanos para la policía. Como mucho, al proporcionar información, ellos ayudan a los funcionarios de policía en su trabajo. Desde la introducción de los programas de Policía Comunitaria, se sensibilizó a los funcionarios de policía en cuanto al desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía, pero ellos temen la interferencia de los ciudadanos con las labores policiales.

Cuando se habló sobre la resistencia de la policía a la puesta en ejecución de los programas de Policía Comunitaria, los actores clave, así como también ciertos funcionarios de policía rasos, argumentaron que esto se debía a la falta de recursos y profesionalismo de sus colegas, distinguiendo así entre funcionarios de policía profesionales y no profesionales (Entrevista, 11 de febrero de 2004; entrevista, 20 de febrero de 2004). Los funcionarios de policía profesionales son aquellos que aprobaron el Curso Técnico Básico Policial, puesto que ellos cumplen con los criterios profesionales más importantes, lo que les permite estar amparados por el Estatuto de Policía, tienen una mejor oportunidad para obtener un empleo estable (artículos 84-86 Ley General de Policía). Además, los funcionarios de policía no profesionales no cumplen con los requisitos para recibir los incentivos profesionales. Un alto porcentaje de este grupo tiene una considerable experiencia policial, ha participado en cursos del Sistema de Ascensos de Grado, de Especialización y de Actualización, pero carece de la formación introductoria integral para llegar a ser funcionario encargado de hacer cumplir la Ley. Al estar amparados por el estatuto de policía, los funcionarios de policía profesionales obtienen diferentes tipos de beneficios, tales como aumentos salariales (artículo. 84 Ley General de Policía). Presumiblemente, los funcionarios de policía profesionales son más abiertos a la filosofía de la Policía Comunitaria. Este funcionario de policía profesional, con cinco años de experiencia en la Fuerza Pública, explicó:

Los compañeros, a algunos les ha costado (...)especialmente los que tienen muchos años de laborar, vienen de un tipo de policía diferente. Para nosotros los nuevos (...)nos formamos con ese sistema de Policía Proximidad, donde la comunicación con las personas es lo más importante (...)es mucho más fácil porque (...)pero a las personas que tienen más años de trabajar se les ha estado dando cursos, sobre en lo que es la Policía Proximidad, y cómo es el trato con las personas (Entrevista, 20 de Febrero de 2004).

Sea por medio del Curso Técnico Básico Policial, Cursos del Sistema de Ascensos de Grado, de Especialización o por medio de talleres especiales sobre Policía Comunitaria, los funcionarios de policía rasos en San José han sido preparados para la Policía Comunitaria. Lentamente, pero a paso seguro, la Fuerza Pública está dando apoyo a la formación relativa a la Policía Comunitaria, especialmente en Cursos de Especialización en la Academia de Policía (acceso al sitio de Internet del Ministerio de Seguridad Pública, 4 de diciembre de 2005, MSP, 2003a, p. 44). En el transcurso de su capacitación básica, los funcionarios de policía estudiantes reciben formación sobre la filosofía de la Policía Comunitaria. En teoría, una materia técnica especial sobre policía prepara a los funcionarios de policía estudiantes para el proceso de Policía Comunitaria.³³ En la práctica, debido a otras obligaciones policiales, las clases de los estudiantes se cancelan regularmente (Diario de la investigación, 26 de febrero de 2004). Además, puesto que uno de cada tres funcionarios de policía rasos no ha participado en la formación policial básica, los talleres desempeñan un papel importante en la preparación de la policía para la Policía Comunitaria en Costa Rica. A pesar de que se organizan talleres especiales para funcionarios de policía no profesionales, en términos de amplitud y profundidad, no se pueden comparar con los cursos que se imparten en la academia de policía (Chacón, 2001). Adicionalmente, el 55 por ciento de los no profesionales no cumple con los actuales criterios educativos del Ministerio de Seguridad Pública, y hay un número considerable de personas iletradas *de hecho* (PNUD, 2005, p. 197: Semanario, 2004; Ley General de Policía). Al ser prioritario para el Ministerio invertir los escasos recursos disponibles en la formación de la llamada *Nueva Generación*, la diferencia entre los funcionarios de policía profesionales

33 Otras materias relacionadas son la de relaciones interpersonales del área de humanidades y el curso de derechos humanos del área legal que también enseñan elementos sobre la filosofía de la Policía Comunitaria (*website* del Ministerio del Interior, Policía y Seguridad Pública, acceso del 19 de febrero de 2005; Rico, 2003).

y no profesionales se convirtió en una profecía de autosatisfacción.³⁴ En otras palabras, quienes más necesitaban la preparación sobre Policía Comunitaria, eran los que menos recibían. Y debido a su formación y, en general, a los altos niveles educativos, los funcionarios de policía profesionales frecuentemente obtienen posiciones de actores claves en la puesta en marcha de los programas de Policía Comunitaria. En respuesta a este desarrollo, los experimentados funcionarios de policía rasos no profesionales oponían resistencia mediante la continua relación con la subcultura de policía informal con la cual están familiarizados (Chan, 1996; Reuss-Ianni e Ianni, 1983). Cuando entrevisté a esta funcionaria de policía no profesional de 43 años de edad acerca de la Policía de Proximidad, ella explicó:

Bueno, lo que ha sido la proximidad no había existido ahora tenemos este proyecto y yo considero que es muy bueno (...) comunicación con la gente, más cerca de la gente (...) yo ya me acostumbré al tiempo de antes ya no lo puedo superar, ya hay muchas cosas que yo no puedo superar y he tratado de superarlas pero no puedo yo ya me acostumbré a un dominio total, (...) aunque la jefa me ha hecho ver las cosas diferentes yo siempre tengo la misma mentalidad de antes, verdad, no me gusta inmiscuirme en cosas que nada que ver, me gusta mucho lo que es el respeto, la disciplina cosa que se ha perdido mucho (...) Sí, a mí siempre me ha gustado la disciplina y el respeto y la consideración para las personas, lo que pasa es que a veces pues uno da eso, pero no lo recibe (Entrevista, 18 de marzo de 2004).

34 El eslogan usado por el Ministerio de Seguridad Pública para este proceso es “Profesionalizando la Nueva Generación” (Matul y Dinarte, 2005, p. 11; ‘La Experiencia de la Seguridad Comunitaria en Costa Rica’, Discurso de la Primera Viceministra de Seguridad Pública, María Fullmen Salazar Elizondo, 7 de setiembre de 2004.

Por un lado, esta funcionaria de policía no profesional estaba abierta al cambio generado por el Programa de Policía de Proximidad. Ella recibía con agrado el incremento de la interacción ciudadanos-policía. Por otro lado, continuaba identificándose con un enfoque militarizado de la policía. Esto se manifestaba a la hora de identificar las estructuras jerárquicas, donde el jefe de la estación de policía es el actor central. A la vez espera que los funcionarios de policía profesionales cumplan con la disciplina a la que ella estaba acostumbrada. Este es un problema común en la Fuerza Pública. Una vez que los graduados del programa básico de formación policial abandonan la academia, se encuentran con la subcultura de la unidad de policía a la cual han sido asignados y, a su debido tiempo, comienzan a identificarse con ella (Bayley, 2001; Manning, 1997/1989). En algunas unidades y estaciones de policía, esta cultura laboral informal se basaba en un enfoque militar de la policía. Esto influye a la resistencia tanto de los funcionarios de policía profesionales como de los rasos no profesionales a los desarrollos puestos en marcha por los programas de Policía Comunitaria. También la funcionaria de policía citada destacó los numerosos cambios a los cuales ella había estado expuesta durante su carrera profesional. Durante el último decenio, el sistema policial costarricense ha estado sujeto a una extensa reforma policial. Esto, por ejemplo, incluye la puesta en ejecución simultánea de varias estrategias de derechos humanos para la policía: el Programa de Seguridad Comunitaria, el Programa de Policía de Proximidad, el Código de Ética de la Policía, la unidad de asistencia legal, políticas de género e igualdad, nueva formación, reclutamiento y normas, etc. (Rico, 2003; Chaves, 2002). Para algunos funcionarios de policía, simplemente son muchos cambios a la vez, y quizá lo que más sorprende de la manifestación de la funcionaria supracitada, es la situación común que comparten los funcionarios de policía rasos no profesionales: la falta de respeto de los oficiales de policía profesionales por la experiencia policial de los primeros. Aparentemente, esta es la mejor forma de perder amigos potenciales y separar a los funcionarios de poli-

cía rasos no profesionales de su participación en la Policía Comunitaria (Bayley, 2001). Al darle prioridad al papel de los funcionarios de policía profesionales en el proceso de la Policía Comunitaria, los funcionarios de policía no profesionales quedaron relegados en relación con el cambio generado por estas estrategias de derechos humanos.

Cabe agregar que, contrariamente a la visión que se tuvo del Programa de Policía Comunitaria, esto no mejoró las condiciones laborales de la policía (Defensoría de los Habitantes, 200/1999, pp. 367-369). Como parte del proceso de Policía Comunitaria, se espera que los funcionarios de policía mejoren sus destrezas comunicativas; sin embargo, dentro de la jerarquía de la policía, ellos reciben un trato diferente del que esperaban al interactuar con el público. Por ejemplo, durante el Curso Técnico Básico Policial se hace conciencia en los funcionarios de policía estudiantes del elemento más importante de la policía: el respeto a la autoridad de los que están en posición más alta dentro del sistema policial.³⁵ Se les enseñó a respetar la jerarquía policial en todo momento y, a pesar de que el currículo del Curso Técnico Básico Policial es variado e incluye la práctica policial, materias de humanidades y asuntos legales, los funcionarios de policía estudiantes invierten una cantidad de tiempo considerable en prácticas (Acceso al sitio de Internet al del Ministerio de Seguridad Pública, 4 de diciembre de 2005, Diario de la Investigación, setiembre de 2004). Antes y después de clases, marchaban, se alineaban y participaban en actividades tipo campamento de entrenamiento militar. De esta manera, inmediatamente se producía su socialización en la estructura jerárquica predominante de la subcultura policial y no se les estimulaba a desarrollar un enfoque independiente de la policía, orientado a la resolución de problemas. Además, a pesar de la puesta en marcha del Programa de Policía de Proximidad, los turnos continúan siendo de 12 en lugar de 8 horas y

35 Los funcionarios de policía que ingresaron en la Fuerza Pública con anterioridad a 1992 han seguido un tipo de formación policial básico diferente o no han recibido ninguna del todo. En 2003, el 35 por ciento de los funcionarios de policía de la Fuerza Pública aprobó el Curso Técnico Básico Policial (Obando citado por el Estado de la Nación, 2003, p. 96).

muchos de los funcionarios de policía rasos de la estación de San José viven alejados de su lugar de residencia (Defensoría de los Habitantes 2000/1999, pp. 367-369). Esto es problemático porque impedía a los funcionarios de policía rasos desarrollar lazos estables con sus familias. Durante el tiempo de trabajo, a menudo residen en el delta policial. Un porcentaje alto de funcionarios de policía en el Charlie Delta, por ejemplo, trabajaban durante tres semanas y luego iban a su hogar durante una semana. Debido a que ellos socializan en gran parte con otros funcionarios de policía, eso les impedía desarrollar relaciones sostenibles con las comunidades a las cuales sirven.

En razón de que el cambio generado por el proceso de Policía Comunitaria está orientado hacia una policía operativa, estas experiencias mixtas de los funcionarios de policía rasos afecta la puesta en marcha de las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica. El cumplimiento, lo mismo que la resistencia a la policía comunitaria, se relacionaba con la forma en que ellos son tratados por el sistema policial y con el hecho de si el cambio sirve o no a sus intereses profesionales.

Reflexiones

Lentamente, pero con seguridad, la Policía Comunitaria está produciendo un cambio en el sistema policial costarricense. Las estrategias de derechos humanos para la policía: la Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad, están orientadas a fortalecer el servicio de policía para la comunidad, intentando así, indirectamente, aumentar el cumplimiento con los derechos humanos por parte de los funcionarios de policía. Desde principios de 1990, el Gobierno inició el Programa de Policía Comunitaria, que comprendía estrategias de derechos humanos, tales como el Programa de Policía Comunitaria. El Programa de Seguridad Comunitaria está orientado a reducir los

sentimientos de inseguridad mediante la organización y educación de las comunidades, a la vez que simultáneamente mejora las relaciones ciudadanos-policías. De igual manera, al reorganizar la policía para que llegue a ser *proactiva* y descentralizada, el Programa de Policía de Proximidad pone en marcha la Policía Comunitaria. A pesar de que la filosofía de ambos programas difiere, ambas son iniciativas gubernamentales que con la asistencia de diversos actores claves ponen en ejecución la Policía Comunitaria en Costa Rica.

A pesar de que los ciudadanos han sido sensibilizados en gran escala acerca de los programas de Policía Comunitaria, verdaderamente no tienen voz en cuanto a la policía en el ámbito local. Esto tiene que ver con el número relativamente pequeño de ciudadanos que está en disposición de mantener su participación, con las expectativas públicas suscitadas en torno a la policía en el ámbito local, y asimismo, con las relaciones de poder entre los ciudadanos y la policía. Los funcionarios de policía temen que los ciudadanos tengan poder sobre la policía y, por lo tanto, resienten la cooperación con la sociedad civil. Esta situación se da a la vez que ciudadanos costarricenses comprometidos, que han recibido la formación del curso de seguridad comunitaria, probablemente estén interesados en fortalecer las relaciones ciudadanos-policía en el ámbito local. Debido al contexto de una reforma policial exigente, y a la escasez general de recursos, la prioridad de los actores policiales claves, tales como los jefes de policía es incrementar la cantidad de ciudadanos involucrados en lugar de invertir en calidad a la hora de desarrollar relaciones sostenibles con la comunidad. *Con el objeto de que los ciudadanos tengan voz* (verdaderamente), su papel como actores claves en la Policía Comunitaria debe ser reconocido por la policía.

Los funcionarios de policía rasos estarán abiertos al cambio generado por la Policía Comunitaria siempre que esta facilite el trabajo policial operativo y no interfiera con él. Desde este punto de vista, el desarrollo de las relaciones ciudadanos-policía apoya el trabajo policial.

Los funcionarios de policía, sin embargo, siguen percibiendo el mantenimiento de la seguridad pública como una labor policial especializada. De acuerdo con muchos funcionarios de policía rasos, este punto de vista no es reconocido por la sociedad. A pesar de las diferentes experiencias de los funcionarios de policía rasos con el proceso de Policía Comunitaria, la mayoría percibe la policía y no a la comunidad como el actor central de la Policía Comunitaria. Esta percepción se relaciona con la baja posición de los funcionarios de policía rasos en la jerarquía policial, con la estructura del sistema policial, y con la cantidad de formación que los funcionarios de policía reciben. La resistencia de los funcionarios de policía a la Policía Comunitaria frecuentemente se asocia con la diferencia entre funcionarios de policía profesionales y no profesionales. Debido a que el Gobierno de Costa Rica invierte sus escasos recursos en la preparación de profesionales de la policía, la resistencia de los funcionarios de policía no profesionales a las estrategias de derechos humanos para la policía se convierte en una profecía de autosatisfacción. Consecuentemente, aquellos que más necesitan formación sobre Policía Comunitaria reciben menos. Los funcionarios de policía no profesionales consideran que su experiencia policial no se valora y, en parte debido a eso no se abren al cambio. Solo cuando los funcionarios de policía rasos sean tratados con mayor respeto tanto por el público como por el sistema policial, y el cambio sirva a sus intereses, ellos estarán más abiertos a la Policía Comunitaria.

El camino hacia la puesta en marcha de la Policía Comunitaria parece largo, pero si el Gobierno apoya regularmente a los actores claves, reconoce el papel de la comunidad, educa a todos los funcionarios de policía rasos y fortalece su posición dentro del sistema policial, la puesta en ejecución del Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad podrán incrementar el cumplimiento de los derechos humanos en Costa Rica.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo se presentó durante el Congreso de 2006 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en San Juan, Puerto Rico, del 15 al 18 de marzo de 2006. Sesión: Relaciones Policía-Público en América Latina. Quiero expresar mi agradecimiento a Manuel Cartín, Alfonso Chacón, Iván Dumani Sáenz, Martha Huggins, Omar Matarrita, José María Rico, Karen Sanabria, Patricio Silva, Dorian Valladares, Patricia Vargas Chacón, Mario Zamora Cordero y Saima Husain, por sus comentarios, y a Olmer Núñez Sosa, Agustín Gómez Meléndez, y a Paola Omodeo Cubero, por su cooperación con el cuestionario sobre la percepción de la Fuerza Pública en el Área Metropolitana de San José. Por último, pero no menos importante, quisiera expresar mi agradecimiento a Jacques Detiger y Priscilla García Valverde, para la traducción al español, y a FLACSO - Costa Rica por permitirme al publicar en la serie de los Cuadernos de Ciencias Sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bayley, D.H. (1985): *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. (Rutger University Press).
- (1994): *Police for the Future*. (New York: Oxford University Press).
- (2001): *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to Do It*. (Washington: U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, National Institute of Justice, NCJ 188742).
- Bayley, D.H. y Clifford S. Shearing (2001): *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*. (Washington: U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, National Institute of Justice, NCJ 187083).
- Biesanz, M. y Biesanz, M. y R.Biesanz y K.Zubris Biesanz (1999): *The Ticos: Culture and Social Change in Costa Rica*. (Boulder, Lynne Rienner Publishers).
- Call, C. (2000): *Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity*. (Hamburg: Institut für Iberoamerica-kunde, Central America 2020, working Paper 8).
- Carranza y Solano (2004): *Seguridad frente al Delito en Costa Rica: Magnitud y manifestaciones de la violencia delictativa en las últimas dos décadas, 1983-2003* (Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, ILANUD y Estado de la Nación, 2003).

- Chacón Mata, A.M. (Ed.) (2001): *Las Relaciones Policía-Comunidad: Una Aproximación a la Experiencia Costarricense en Seguridad Comunitaria* (sin publicar).
- Chan, J. (1996): “Changing Police Culture”. *British Journal of Criminology*, Vol. 34, pp. 109-134.
- Chávez C., Paul (2002): “La Policía en Costa Rica” (sin publicar).
- Chevigny (1995): *The Edge of the Knife*. (New York: New Press).
- Chinchilla (1997) (ed.): *Documentos de un Proceso de Reforma Policial en Centroamérica*. (Taller regional sobre Seguridad Ciudadana y Capacitación Policial, San José).
- Chinchilla Miranda, L. y J.M. Rico (1997): *La Prevención Comunitaria del Delito: Perspectivas América Latina* (Miami, Florida, Center for the Administration of Justice).
- Community Policing Consortium (1994): *Understanding Community Policing: A Framework for Action*. (NCJ 148457, website <http://www.communitypolicing.org/framework.htm>, accessed 21 September 2005). *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949.
- Cordero, (2005). *Seguridad ciudadana y tejido social: El caso de los Comités de Seguridad Comunitaria en el Cantón de San Carlos*. (San José, Costa Rica, FLACSO)
- Costa, Gino (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. (San Salvador: UCA Editores).
- Cotterrell, R. (1992): *The Sociology of Law: An Introduction*. (London: Butterworths).
- Dammert, L. (2002): *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* (Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo).
- (2004) (ed.): *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Valparaíso, Red 14 URBAL
- Dammert, L. y J. BaiLey (Eds.) (2005), *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y Desafíos*. (ILANUD, FLACSO: México D.F.: Siglo Veintiuno Editores).

- Dror, Y. (1971): "Law and Social Change" in Grossman Joel B. and Mary H. Grossman (1971): *Law and Change in Modern America*. (Goodyear Publishing Compagny, Inc: Pacific Palisades, California).
- Dumani Sáenz, I. (1999): "La Participación Comunitaria como Estrategia de Seguridad para el Nuevo Siglo", *Revista Parlamentaria*, Vol. 7, N.º 3.
- Estado de la Nación (2003): *Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, X Informe 2004*. (San José: Editorama).
- Ferret, J. (2004): "The State, Policing, and the "Old Continental Europe": Managing the Local and Antional Tension", *Policing and Society*, Vol.14, N.º 1.
- Frühling, (2003): *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el Impacto?* (Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciuadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile).
- (2004) (ed.): *Calles más seguras. Estudios de la Policía Comunitaria en América Latina*. (Washington D.C Inter-American Development Bank).
- Goldstein, H. (1990): *Problem Orientated Policing*. (McGraw-Hill, New York, NY).
- IADB, Interamerican Development Bank (1999): *Technical Note 9: Controlling violence*. (Washington D.C.: Inter-American Development Bank).
- Latinobarómetro (1996/2004): *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana*. (Santiago, Chile, Latinobarómetro).
- Manning, P.K. (1977/1989): *Police Work: The Social Organization of Policing*. (Prospect Heights, Illinois: Waveland Press Inc. (2nd edition).
- Matul, D. y G. Dinarte (2005), *Enfoques Politicos vigentes sobre Seguridad Ciudadana en Costa Rica, Informe Final*. (San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert).
- Méndez, J.E. y Guillermo O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.) (1999): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. (Notre Dame: University of Notre Dame Press).

- Ministry of Public Security, (2003a): MSP Anual Report, *Memoria Institucional 2002-2003, Ministerios de Gobernación y Policía y Seguridad Publica*. (San José, Ministry of Public Security).
- (2003b): *Policía de Proximidad de Curridabat Region; Cero-Delta 6, Informe, Policía de Proximidad de Curridabat, delta 6*. (San José, Ministry of Public Security, 5 November 2003).
- Moore, S.F. (1973): “Law and Social change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Field of Study”, *Law and Society*, Vol. 7, pp. 719-746.
- Ombudsman’s Office (1999/2005): *Informe Anual*, (San José: La Defensoría de los Habitantes).
- Police Code (1994): Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Policía*. N.º 7410, 1994.
- Punch, M. y V. K. van der y O. Zoomer (2002): “Dutch “COP” Developing Community Policing in the Netherlands”, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, Vol.25, N.º 1, pp.60-79.
- Putnam, R.D. (2000): *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. (New York: Simon y Schuster).
- Reuss Ianni, E. y F.A.J. Ianni (1983): “Street cops and management cops: the two cultures of policing”, in M. Munch (ed.) (1983), *Control in the Police Organization*._(Cambridge, MA; MIT Press).
- Rico, J.M. (2003): Datos Mundiales sobre los Sistema de Justicia Criminal; in *The World Factbook of Criminal Justice Systems*, Washington D.C.: U.S.A. Department of Justice.
- Rico, J.M. y L. Chinchilla Miranda (2000): *Seguridad Ciudadana en Centroamérica: Aspectos Teóricos y Metodológicos*. (San José: Inter-American Institute on Human Rights).
- (2002): *Seguridad Ciudadana en América Latina: Hacia un política integral*. (México: Siglo Veintiuno Editors).
- (2006): *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. (Lima: Instituto de Defensa Legal).

- Rodley, N.S. (1999): "Torture and the Conditions of Detention in Latin America", in Méndez, J.E. y G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (Eds.) (1999): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Rosenbaum, D.P. y A.J. Lurigio (1994): "An insider look at community policing reform: definitions, organizational changes and evaluation findings", *Crime and Delinquency. Special Issue Community Policing*, Vol. 40, N.º 3, pp. 299-314.
- Seagrave, J. (1996): "Defining Community Policing", *American Journal of Police*, Vol.15, N.º 2, pp. 1-22.
- Seligson, Mitchell A. (ed.) (2004): *The Political Culture of Democracy in Mexico, Central America and Colombia*. (Latin American Opinion Poll Project; CAM/C Monograph Series: 2004, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University).
- Semanario, (2004): "Unen esfuerzos para frenar violencia", *Semanario*, 4 November 2004.
- Skolnick, J.H. y David H. Bayley (1986): *The New Blue Line-Police Innovation in Six American Cities*. (New York: The Free Press).
- Sojo Carlos (2005): "Capital Social y Seguridad Ciudadana. Una aproximación empírica". En *Informe Sobre Desarrollo Humano Sostenible en Costa Rica: Venciendo el Temor, (In)seguridad y Desarrollo Humano en Costa Rica*. (San José, Costa Rica, PNUD, Costa Rica).
- Trojanowicz, R.C. y B. Bucqueroux (1990): *Community Policing: A Contemporary Perspective*. (Anderson Publishing, Cincinnati, OH).
- (1994). *Community Policing: How to Get Started*. (Cincinnati, OH, Anderson Publishing).
- Unimer R.I. (2002/2004): *Encuesta nacional de opinión pública*. (Unimer-La Nación; San José: La Nación www.lanacion.com).
- UNDP United Nations Development, (1997): *United Nations Development Program Democratic Governance Project for Central America Barómetro centroamericano, public opinion survey*. (San José, Costa Rica, UNDP-Costa Rica).

- _____ (2005): *Informe Sobre Desarrollo Humano Sostenible en Costa Rica: Venciendo el Temor, (In)seguridad y Desarrollo Humano en Costa Rica*. (San José, Costa Rica, UNDP, Costa Rica).
- Vargas Chacón, P. (2001): *La Formación en Derechos Humanos en la Policía Civil de Costa Rica (The Formation of Human Rights in Costa Rica's Civil Police)*. (Masters thesis, University of Peace: San Costa Rica).
- Vargas Cullell, J. y L. Rosero Bibxy (2004): *The Political Culture of Democracy in Costa Rica*. (Latin American Opinion Poll Project; CAM/C Monograph Series: 2004, Nashville, Tennessee; Vanderbilt University).
- Waddington, P.A.J. (1999): *Policing Citizens: Authority and Rights*. (London: UCL Press).
- Wola, The Washington Office on Latin America, (1999): *Community Policing: Themes and Debates in Public Security Reform: a Manual for Civil Society*. (Washington DC: Wola).
- _____ (2002a): *Citizen Security Monitor. Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*. (Washington DC: Wola).
- _____ (2002b): *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community*, (Washington DC: Wola, by M. Ziegler y R. Neild).
- Zamora Cordero, M. (2005): "El Programa de Seguridad Comunitaria en el Contexto de la Policía Costarricense: Apuntes y comentarios frente a su Décimo Aniversario", <http://www.derechopenalonline.com>, 3 September 2005.

OTROS TÍTULOS PUBLICADOS

134. María de los Ángeles Pozas, Minor Mora Salas, Juan Pablo Pérez Sáinz. *La Sociología Económica: una lectura desde América Latina*. Diciembre 2004.
135. Mauricio Menjívar Ochoa, Ricardo Antonio Argueta, Édgar Solano Muñoz. *Historia y memoria: perspectivas teóricas y metodológicas*. Febrero 2005.
136. Priscilla Carballo Villagra, Onésimo G. Rodríguez Aguilar, Mario Castañeda, Mario Zúñiga Núñez. *Culturas Juveniles. Teoría. Historia y casos*. Abril 2005.
137. Carlos Barba. *Paradigmas y regímenes de bienestar*. Junio 2005.
138. Ludwig Guendel, Manuel Barahona, Eduardo Bustelo. *Derechos Humanos, niñez y adolescencia*. Setiembre 2005.
139. Leonardo Garnier. *El espacio de la política en la gestión pública*. Noviembre 2005.
140. Alberto Minujin, Enrique Delamónica, Alejandra Davidzik. *Pobreza infantil. Definiciones, mediciones y recomendaciones de políticas públicas*. Febrero 2006.
141. Roxana Hidalgo Xirinachs. *Mito y poder. Sobre la diferencia entre feminidad y masculinidad en la novela Casandra de Christa Wolf*. Abril 2006.
142. Carlos Sojo (compilador) *Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina*. Junio 2006.
143. Ronald Soto Quirós, David Díaz Arias. *Mestizaje indígenas e identidad nacional en Centroamérica. De la Colonia a las Repúblicas Liberales*. Setiembre 2006.
144. Edith Olivares Ferreto. *Migraciones y división social del espacio. El asentamiento de la población nicaragüense en el cantón Central de San José, Costa Rica*. Noviembre 2006.

MAYOR INFORMACIÓN SOBRE NUESTRAS PUBLICACIONES

<http://www.flacso.or.cr>

Distribución de Publicaciones: libros@flacso.or.cr

