

# REVISTA DE CIENCIAS PENALES



Nº 4 - 1998



La Revista de Ciencias Penales es una publicación periódica fundada por un grupo de docentes de la Facultad de Derecho (Universidad de la República), implica un proyecto de índole académica tendiente a ensanchar las posibilidades del espacio universitario a través de un medio de divulgación científica especializada.

Se trata, en suma, de crear un círculo de reflexión crítica en materia penal y criminológica, que queda abierto al libre intercambio de opiniones, desde una perspectiva pluralista y de respeto a la disidencia.

**Material digitalizado con fines de docencia e investigación. Distribución sin fines de lucro.**

**Para solicitar la publicación completa debe dirigirse a CARLOS ALVAREZ EDITOR**

Carlos Alvarez  
Editor  
Colonia 1814 Of. 801  
Tel 400 12 90  
Montevideo-Uruguay

# LA POLICÍA Y LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

por

**Juan Faroppa Fontana\***

Referencia N°: 00-

## Sumario:

I. Introducción. II. Seguridad ciudadana, derechos humanos y legislación de emergencia. III. La consolidación democrática, el papel del Estado y las políticas sobre seguridad ciudadana. IV. Dos aspectos para consolidar una doctrina de seguridad ciudadana democrática. El aporte de los cuerpos policiales. V. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN.

Entre el 28 de octubre y el 2 de noviembre de 1996 se realizó en Santa Fe de Bogotá la 1ra. Conferencia Iberoamericana de Paz y Tratamiento de los Conflictos (CIAPTC I), a la cual fui invitado para presentar una ponencia sobre el tema «La policía y la consolidación democrática». Teniendo en cuenta los diferentes planteos que se realizan actualmente en Uruguay sobre aspectos relacionados con la seguridad ciudadana, entiendo que algunos contenidos de dicha ponencia, que resumo para este artículo, pueden llegar a ser un aporte para el debate.

En este marco, y reconociendo las diferentes posibilidades que ofrece el tratamiento de esta temática, abordaré exclusivamente tres puntos específicos: en primer lugar, haré referencia a las relaciones entre la seguridad ciudadana y el elenco de derechos y garantías individuales, frente al discurso justificador manejado por doctrinas sustentadas en el concepto de emergencia. Posteriormente, analizaré los factores de riesgo que aportan a la consolidación democrática en América Latina las posiciones que justifican la ampliación de la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana, en forma paralela al reclamo de limitación o reducción del sistema de protección de derechos y garantías individuales. Finalmente, trataré de presentar dos aspectos concretos en los que los cuerpos policiales pueden incidir positivamente para establecer una

---

*(\*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor Aspirante de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Asesor Político del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en El Salvador, en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos. Asesor en el Grupo de Trabajo sobre Reformas al Sistema de Seguridad Ciudadana en el proceso de negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.*

nueva doctrina de seguridad ciudadana. Los mismos se refieren, por una parte, a los controles democráticos y los mecanismos de fiscalización internos, y, por otra parte, a la contribución de una policía profesional y altamente tecnificada, concebida como un servicio a la comunidad, en la superación de los niveles de calidad de vida de la población.

## II. SEGURIDAD CIUDADANA, DERECHOS HUMANOS Y LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA.

El proceso de ampliación de la esfera protectora de los derechos y garantías individuales, iniciado con la finalización de la 2da. Guerra Mundial, sufre sus primeras muestras de desaceleración en la década de los años '70, especialmente en el occidente europeo. Paradójicamente quizás, este fenómeno se origina en países donde las instituciones democráticas funcionaban plenamente.

También quizás paradójicamente, esta circunstancia coincide con uno de los momentos de mayor desarrollo dogmático del derecho de los derechos humanos, tanto en los foros académicos, como en el campo de las relaciones internacionales, con la multiplicación de instrumentos y mecanismos destinados a su promoción y protección.

Diversos factores políticos y sociales son los causantes de esa sutil ruptura del proceso, que tiene como consecuencia que legislaciones nacionales con contenido garantista comiencen a ser cuestionadas. Señala Alessandro BARATTA<sup>1</sup>, que sus impulsores fundamentaron este cuestionamiento en la «emergencia» provocada por la aparición del fenómeno del terrorismo en varios países de Europa. A partir de este momento, surgen nuevas normas que representan, inicialmente un congelamiento, y, posteriormente, un retroceso en el avance de la filosofía garantista. El énfasis de esta nueva normativa se ubica en el concepto de seguridad interna, que reclama el aumento de la intervención penal del Estado, sobre todo en cuanto a las facultades asignadas a las fuerzas de seguridad. La reforma compromete tanto la legislación penal sustancial, como, fundamentalmente, el marco procesal, verificándose, además, una marcada «administrativización» del sistema de represión penal del Estado.

Pasada en parte la «emergencia terrorista», las normas elaboradas para enfrentarla continuaron vigentes. Pero, a la vez, transmitieron a la totalidad del ordenamiento jurídico la impronta de la ideología que las sostiene. Es entonces que el discurso justificador del marco regulatorio se traslada a una nueva situación de «emergencia de la seguridad ciudadana». De esta forma, los objetivos de la política criminal del Estado se amplían, abarcando nuevos sujetos dentro del sistema de control social institucional: junto al «terrorista» se ubican ahora el llamado «delincuente común», el inmigrante ilegal, y las difusas «redes del crimen organizado» vinculadas en especial al narcotráfico, el lavado de dinero, el proxenetismo y otras manifestaciones mafiosas.

(1) BARATTA A. y SILBERMAGEL, M.: «La legislación de emergencia y el pensamiento jurídico garantista en el proceso penal», en *Doctrina Penal*, año 8, Nº 29-32. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1985.

En esos mismos años, América Latina vive un proceso sustancialmente diferente. Es la etapa de auge de gobiernos autoritarios y dictaduras militares, donde adquiere un relevante protagonismo una doctrina sobre seguridad caracterizada por impulsar una fuerte represión contra todo tipo de cuestionamiento social o político. No puede obviarse, para comprender cabalmente esa diferencia, que la acción estatal en nuestra región se desarrolla, en general, fuera de la institucionalidad democrática<sup>2</sup>. La inexistencia de un estado de derecho lleva a que en nuestros países no se presenten sutilezas: las violaciones a los derechos humanos no se refieren a «retrocesos de la legislación garantista», legitimados por la acción de gobiernos democráticos, sino que se trata de una situación reconocida por las graves violaciones a los derechos humanos, permanentes, sistemáticas, y masivas.

## III. LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA.

La reconstrucción democrática en América Latina se encontró, entre los temas que pasaron a integrar su voluminosa y compleja agenda, con el problema de la seguridad ciudadana. En este momento debo puntualizar que solamente me referiré a uno de los tantos aspectos que abarca este problema, a pesar que, en definitiva, sea imposible plantear la cuestión de modo reduccionista. No obstante ello, solo podré prestar atención al aspecto relativo a la intervención policial-penal del Estado. Por lo tanto, no entraré a considerar en esta oportunidad, la incidencia de las otras aristas, de tipo económico, social o político, que conforman ese prisma que puede definirse como «la percepción de seguridad o inseguridad» que afecta a los habitantes de un país en determinado momento de su historia.

Hecha esta aclaración, puede decirse que desde el inicio del proceso de transición democrática en nuestros países, el discurso sobre la seguridad pasa de ser accesorio o coyuntural, a constituirse en el centro de las preocupaciones de las autoridades públicas, los dirigentes políticos, los medios de comunicación, y por supuesto, de la ciudadanía en general. Una primera consecuencia de esta situación es que, como nunca antes, las cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana pueden llegar a incidir y hasta a condicionar, la viabilidad de la misma gobernabilidad, y, en consecuencia, la consolidación de las instituciones democráticas.

Es evidente entonces que, más allá de las diferentes posiciones sobre causas o intenciones del fenómeno, la región se ha visto sumergida en una situación cotidiana de «emergencia de la seguridad ciudadana». El marco de un estado de derecho, no obstante que débil y en fase de consolidación, es un testigo legítimo del tránsito de la doctrina de la seguridad nacional (originada en el marco de la Guerra Fría, y funcional a un

(2) A este punto me referiré con mayor detalle en «Función policial y derechos humanos en la sociedad democrática», en *Revista de la Procuraduría para la defensa de los derechos humanos de El Salvador*, Nº 2 San Salvador, 1995.

enfrentamiento de tipo político, ideológico y militar contra un enemigo interno), a los aún primarios bocetos de una justificación doctrinaria para la ampliación de la intervención del Estado en ese todavía confuso terreno de la «seguridad ciudadana».

Como todo discurso que pretende legitimar las apelaciones a la «emergencia», específicamente en el plano del sistema de control penal-policial del Estado, el de la «inseguridad ciudadana» se fundamenta en la generación de una «cultura de la emergencia»<sup>3</sup>. Como más adelante ampliaré, este telón de fondo conduce, por su propia necesidad de justificación, a propuestas técnico-políticas que implican el riesgo de retrocesos en el sistema de garantías personales, y en consecuencia, de la misma institucionalidad democrática. Si se analizan detenidamente los componentes del discurso actualmente hegemónico que impulsa la «cultura de la emergencia», sus promotores atribuyen una especial responsabilidad, en lo que califican como incremento de la «inseguridad ciudadana», a la permanencia de un régimen protector de los derechos y garantías individuales<sup>4</sup>. La consecuencia de este tipo de planteos es sumamente peligrosa, ya que conduce, casi inevitablemente, a sostener que sólo podrían aumentarse las cotas de seguridad ciudadana si se disminuyen, al mismo tiempo, los márgenes de protección de los derechos y garantías individuales consagrados por el ordenamiento jurídico.

Los riesgos antes enunciados me llevan al convencimiento de que, en el actual momento histórico, la consolidación de los sistemas democráticos en América Latina demanda generar una doctrina alternativa sobre seguridad ciudadana, razonable y debidamente sustentada en insumos técnicos, de forma tal que logre ser comprendida, aceptada y, por ende, legitimada por una amplia mayoría de la población. Esta doctrina debe girar en torno a los diferentes aspectos que involucra el concepto de seguridad ciudadana democrática, concepto que no puede perseguir otro objetivo que el de lograr el necesario punto de equilibrio entre la libertad y la seguridad. En otras palabras: lograr que la acción de las agencias oficiales del sistema de control policial-penal se desarrolle alcanzando los grados de eficacia que la ciudadanía reclama, pero a partir del fortalecimiento del estado de derecho.

#### IV. DOS ASPECTOS PARA CONSOLIDAR UNA DOCTRINA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEMOCRÁTICA. EL APORTE DE LOS CUERPOS POLICIALES.

Me referiré en primer lugar a la necesidad de que la acción del Estado en materia de seguridad se someta a férreos controles democráticos, que resulten trabas imprescindibles para la tentación autoritaria y el ejercicio abusivo del poder. Estos mecanismos de control

(3) BARAITA, A. y SILBERNAGEL, M., *op. cit.*

(4) Ver al respecto ZUÑIGA RODRIGUEZ, L.: *Libertad personal y seguridad ciudadana*, pág. 55 y ss. Ed. PPU, Barcelona, 1993.

limitan la intervención de las instituciones públicas, y, por ende, favorecen el armónico desarrollo de las relaciones siempre tensas entre el Estado y la sociedad.

La generación, y en su caso, el fortalecimiento de esas instancias de control, resulta esencial para el funcionamiento adecuado de un sistema de seguridad ciudadana que se pretenda democrático. En este sentido, hago referencia a los controles políticos, jurisdiccionales, casi jurisdiccionales y administrativos que operan respecto a las diferentes instituciones oficiales con responsabilidad en materia de seguridad ciudadana. Específicamente en lo que hace a los cuerpos policiales, y sin perjuicio del control político sobre sus altas autoridades, entiendo que resulta imprescindible para el desempeño eficaz de sus diferentes funciones, contar con adecuadas instancias de fiscalización interna. Estas deben atender tanto al funcionamiento de los servicios como a la conducta de los efectivos policiales, y, en función de los mismos beneficios que aporta a la institución, los resultados de sus procedimientos deben generar la mayor confianza por parte de la ciudadanía. Sin perjuicio del control realizado por parte de otras agencias del Estado, judiciales, cuasi-judiciales o administrativas, la fiscalización interna como parte de un proceso de profesionalización y significación de la labor de la misma policía, es una garantía insustituible para la consolidación de una doctrina de seguridad ciudadana democrática<sup>5</sup>.

En segundo término, y complementando necesariamente el punto anterior, me extenderé sobre algunos aportes concretos que puede realizar la institución policial para una política de Estado que busque establecer y fortalecer su marco doctrinario a partir del concepto de seguridad ciudadana democrática.

Como ya antes señalé, asumo el riesgo de realizar una presentación incompleta del tema, de por sí lo suficientemente amplio como para permitir diferentes abordajes. No obstante esta limitación, entiendo necesario referirme concretamente a algunos conceptos que deberían inspirar las decisiones sobre aspectos institucionales, técnico-jurídicos y operativos que rodean el ejercicio de las diferentes funciones de un cuerpo policial.

Estimo que uno de los aportes que puede realizar la policía para la instalación y consolidación de un sistema de seguridad ciudadana democrática, es comenzar por reconocer que cualquier acción, tanto del Estado como de la sociedad, relacionada con la vigencia del derecho a la seguridad, debe referirse necesariamente, a un cúmulo de aspectos de diferente naturaleza que operan sobre la realidad cotidiana. Este punto se vincula íntimamente a la necesidad de avanzar en la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, como uno de los requisitos imprescindibles para el afianzamiento del estado de derecho. El desarrollo de esta aseveración, desde el punto de vista operativo, implica que las funciones policiales se definan y se planifiquen con base en las siguientes premisas:

(5) Ver sobre el tema: RICO J. y SALAS, L.: *Inseguridad ciudadana y policía*. Ed. Tecnos, Madrid, 1988.

a) que las decisiones que adopte el Estado en la materia representen un tratamiento integral e interdisciplinario del problema de la seguridad ciudadana. Ello significa que deben contemplarse acciones simultáneas en los campos normativo penal y político social, en especial en cuanto a la prevención de conductas delictivas, dirigidas a los sectores más vulnerables de la población (por presentar mayores carencias en cuanto a educación; situación familiar; empleo; acceso a los servicios básicos; entre otros);

b) que las medidas que se diseñen en el plano penal-policial no impliquen en ningún momento un retroceso respecto a la vigencia del sistema de garantías y libertades personales;

c) que se persiga el involucramiento de la población, impulsando, mediante una adecuada información, la participación ciudadana especialmente respecto a acciones preventivas, en estrecha colaboración con las instituciones del Estado. De esta forma pueden evitarse las respuestas privadas irracionales o violentistas, que atenten contra la vigencia de los derechos humanos y el mismo sistema democrático;

d) que se desarrollen, a través del sistema educativo y los medios masivos de comunicación, actividades dirigidas a consolidar la comprensión de que toda acción decidida en dirección a consolidar un sistema de seguridad ciudadana efectivo, necesariamente dará sus frutos a mediano y largo plazo. Esto contribuiría a quitar espacio a las posiciones inmedatistas y las respuestas simples, irreflexivas, y carentes de sustento técnico.

Este último punto merece, desde mi punto de vista, una especial atención. En ese sentido, creo que los cuerpos policiales de la región deben evitar seguir ciertos planteos surgidos desde diversos sectores de opinión, que realizan un manejo irresponsable de la sensación de inseguridad que realmente padece gran parte de la población.

Esta advertencia tiene que ver con el tratamiento del concepto de seguridad ciudadana desde un punto de vista criminológico. Como señala Gonzalo FERNANDEZ, a diferencia del enfoque jurídico -esencialmente más acotado- criminológicamente, la idea de seguridad ciudadana abarca a todo tipo de delitos, sea cual sea su índole específica: cualquier ataque a la seguridad conmueve la tranquilidad y perturba la paz social. En ese contexto, el Estado se enfrenta a la necesidad de proporcionar coactivamente seguridad, para evitar que el «estado de tranquilidad» no se defraude ante la sensación de temor generalizado<sup>6</sup>.

Siguiendo este mismo orden de ideas, la consolidación del concepto de seguridad ciudadana democrática, requiere, como otro aporte de los cuerpos policiales, que éstos trabajen en dirección de recabar los elementos de juicio suficientes que permitan definir con claridad los patrones objetivos de seguridad o inseguridad ciudadana, e identificar los elementos subjetivos que inciden en la generación de la «sensación de inseguridad».

(6) FERNANDEZ, G.: *Seguridad ciudadana y reforma procesal*, Ed. FCU, Montevideo, 1995.

En esta perspectiva, el tratamiento técnico y profesional que la policía realice sobre el fenómeno contribuirá a evitar la manipulación del sentimiento de inseguridad de la población que se realiza muchas veces mediante planteos ideológicos irresponsablemente manejados por sectores de opinión, y, en ocasiones, por las mismas autoridades, con la imponente amplificación que representan algunos medios masivos de comunicación.

Entiendo necesario reiterar mi convicción de que un inadecuado tratamiento del sentimiento de inseguridad de la ciudadanía, altamente inestable, puede acarrear gravísimas consecuencias para el normal funcionamiento del sistema de convivencia democrático. Los ejemplos históricos al respecto son más que ilustrativos.

En definitiva: la policía, como servicio a la comunidad que es, tiene un ineludible papel en la consolidación de un sistema de convivencia que evite la generación de lógicas sociales intolerantes, las que ineludiblemente siempre derivan en severas restricciones a los derechos de la población, y por ende, a colocar en situación de riesgo la misma estabilidad del estado democrático de derecho<sup>7</sup>.

## V. CONCLUSIONES.

Creo que puedo concluir este breve artículo con una cita del español Francisco ALONSO PÉREZ<sup>8</sup>, quien pone sobre la mesa cuatro principios básicos que deben tenerse presentes al momento de referirse a las políticas de seguridad ciudadana:

a) La seguridad total no existe: solamente se pueden reducir algunos factores de riesgo.

b) La seguridad ha de reforzar las libertades del ser humano. En consecuencia, la seguridad es un elemento esencial para el desarrollo del orden democrático y la convivencia ciudadana.

c) Una sociedad segura es una sociedad más justa, ya que los niveles óptimos de seguridad ciudadana sólo pueden alcanzarse en un orden justo y estable, en el que se vayan erradicando las causas sociales, económicas y culturales que originan en nuestros países el aumento de la delincuencia.

d) La seguridad es cosa de todos, porque, como en todos los aspectos que importan a una sociedad democrática, la consolidación de un sistema de seguridad eficaz, requiere de la participación activa de toda la ciudadanía.

(7) Ver también BOSSARD A.: «Las funciones policiales», en *Policía y Sociedad Democrática*. Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 1983.

(8) ALONSO PEREZ, F.: *Seguridad Ciudadana*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.