

SEGURIDAD PUBLICA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Por: *Oscar A. Fernández O.*

73

Asesor Ejecutivo de la Dirección General Policía Nacional Civil de El Salvador, Catedrático Maestrías-UTEC

Foto: Yuri Cortéz

Por mucha importancia que pueda tener la conciencia individual de los ciudadanos, las iniciativas de los movimientos de base y de las fuerzas sociales, a la hora de imprimir los cambios necesarios a las políticas públicas, la tarea sigue siendo en esencia de un agente primordial: la gobernación, entendida globalmente y de manera particular, los gobiernos. Y, Dror.

Creo oportuno comenzar tratando de encontrar una definición de *Gobernabilidad*, por una parte y de *Seguridad Pública*, por la otra, para después aventurarme a relacionarlas como dos categorías interactuantes en un sistema social y algo más complicado aún, destacar su inequívoca importancia para una mejor dirección de los procesos de desarrollo integral, en el marco de una compleja transición que experimenta nuestro país y en general Centro América.

Según la planificación estratégica situacional, la gobernabilidad está intrínsecamente relacionada



con la capacidad de Gobierno y el proyecto de Gobierno, en el llamado triángulo de gobierno y se define como "la relación entre las variables que controla y no controla un actor, en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor

o peso en relación a la acción de dicho actor". Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables decisivas controle, menor será su

ENSAYO

libertad de acción y menor es la gobernabilidad del sistema.

La gobernabilidad de un sistema es relativa a un actor determinado, a las demandas o exigencias, que le plantea a ese actor el proyecto de gobierno y a la capacidad de gobierno que él tenga.

La primera relativización apunta a distinguir que un sistema no es igualmente gobernable o ingobernable para los distintos actores sociales, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema.

La Constitución salvadoreña encomienda a la PNC la protección del libre ejercicio de los derechos

La segunda relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del proyecto de gobierno y la tercera relativización establece que la gobernabilidad es mayor, si el actor tiene alta capacidad de gobierno y es menor, si tiene baja capacidad de gobierno, entendida ésta última como capacidad de dirección estratégica, liderazgo, gerencia, administración y control y, sin duda, esta capacidad se advierte en una de las manifestaciones más importantes de gobierno, la generación de adecuadas políticas públicas encaminadas a resolver la problemática social (sobre todo las más graves y acuciantes).

Finalmente, en este aspecto debo señalar que proyecto de gobierno es un conjunto de propuestas de acción; la gobernabilidad se refiere a posibilidades de acción y la capacidad de gobierno puede definirse como la capacidad para generar y controlar acciones.

Por su parte, la Seguridad Pública sólo puede ser entendida, en su definición más actual y civilizada, como la situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio, por parte de las personas, de todos y cada uno de sus derechos que ostentan, tanto individuales como colectivos. En este marco, la administración policial tiene que ser un elemento básico de ese conjunto homogéneo, social, jurídico y económico, que contribuirá al nacimiento de un clima general de tranquilidad, de tolerancia y de paz.

La Constitución salvadoreña actual encomienda a la Policía Nacional Civil la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, el cumplimiento de las obligaciones y la garantía de la seguridad colectiva.

Es evidente que, a lo largo de nuestra historia, la reflexión sobre la integración policial en la sociedad democrática no ha sido una constante. Por ello, en la actualidad, se convierte en una demanda precisa y urgente el análisis de datos, investigaciones y opiniones, así como el estudio comparado de los sistemas policiales en Centro y Latinoamérica, para conformar una preocupación permanente en el actual proceso de cambios profundos en el carácter y la administración de la policía.

El estudio y los perfiles históricos, que han configurado el

proceso de la Seguridad Pública, nos aportan elementos para comprender aquellos aspectos que, en relación a los objetivos de edificación de la democracia, deben ser cambiados para proyectarlos, más allá de la transición actual, con el propósito de ser congruentes con los principios constitucionales, que colocan al ser humano como sujeto y objeto de gobernabilidad y, por ende, sujeto y objeto de seguridad. “L’raison d’humanité”, que en la teoría de la gobernación define muy adecuadamente Ezequiel Dror y que debe ser la causa y no el efecto de una verdadera “raison d’etat”, tal y como la abordan Montesquieu y en su momento Rousseau. “Para que un pueblo pueda apreciar las sanas máximas de la política y seguir las reglas fundamentales de la razón de estado, sería necesario que el efecto se convirtiera en causa, que el espíritu social, que debe ser la obra de la institución, presidiese a la institución misma y que los hombres fuesen antes de las leyes, lo que por ellas deben llegar a ser”.

Retomando lo específico de la Seguridad Pública en el sentido señalado, H.P. Vignola también nos ilustra cuando concluye que el policía, en su calidad de *agente de defensa social*, se encuentra a menudo ante el dilema de asegurar un difícil equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de las personas y la seguridad de la colectividad.

Si en una sociedad democrática, la policía corresponde al deseo justificado de coadyuvar a la gobernabilidad, resguardando las libertades individuales y colectivas, para que éstas se ejerzan sin

cortapisa, también debe representar la necesidad de garantizar la armonización de tales libertades, es decir, sustentar la gobernabilidad.

Situémonos, ahora, en un intento casi taumatúrgico de explicar la relación Gobernabilidad-Seguridad Pública, dentro de un sistema donde el grado de gobernabilidad depende esencialmente del peso del Estado, frente al peso de la sociedad, para producir acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos. En este caso, la seguridad y la garantía de la tranquilidad de la población, estableciendo políticas objetivas y desarrollando estrategias pertinentes.

El "handicap" principal en este caso, puede establecerse cuando no se conoce a profundidad el problema de la delincuencia y sus causas generadoras, y no logramos

**El crimen
es un
problema
social, pues
su incidencia
en la población
es total.**

ubicar dicho problema en su entorno específico. No se trata, pues, sólo de establecer políticas por establecerlas, aunque sean correctas, porque las variables de la gobernabilidad no sólo dependen de uno de los actores, en este caso el Estado, ni se reducen a la capacidad de gobierno.

Si la teoría para conocer y actuar sobre el problema de la

delincuencia que incrementa la ingobernabilidad es limitada, el Estado difícilmente puede hacer que sus estrategias sean efectivas en un campo más amplio, como es el de las causas estructurales, y éstas se concretizarán a tratar de solventar lo inmediato del problema, cuya tendencia, sin duda, será la de reincidir.

Genoestructura del delito y actuación policial

Nuestra sociedad todavía cree que, para que no exista delito, hay que reprimir y, por lo tanto, concluyendo este falso presupuesto, después de una represión eficaz el delito habrá desaparecido.

Si bien este sofisma podría aceptarse en el marco de políticas gubernamentales exclusivamente represoras en regímenes autoritarios, sin duda nos puede plantear los siguientes problemas: si no garantizamos controles efectivos para que se respeten los derechos y las libertades (que de hecho colocan valladares a la investigación policial), podemos estar constituyendo un Estado policial y, si no existe un sistema penal ágil y eficaz, la gran cantidad de reos sin proceso, provocaría un caos en el proceso judicial, como sucede en el caso salvadoreño, que adolece de una hipoplasia judicial con un proceso penal lento y engorroso.

Además, como ya lo hemos mencionado en otras ocasiones, el triángulo policía-justicia-cárcel, se ha demostrado impotente. En los últimos años, nuestra policía ha crecido a dieciséis mil hombres (la corporación más grande de Centro América) y la delincuencia continúa sin haber experimentado

reducción alentadora. Asimismo la Fiscalía se ha convertido en un poderoso órgano capaz de monopolizar la investigación y la prueba y, sin embargo, su eficacia aún no ha sido demostrada, pues un elevadísimo índice de delitos no son solucionados y, en muchas ocasiones, los sospechosos son liberados por fallas u omisiones en los procedimientos legales o por falta de pruebas contundentes.

Tampoco debemos de ir al otro extremo de creer que la sociedad puede supervisarse y controlarse por sí misma; que todos hablemos de derechos y no recordemos las obligaciones o que no es necesaria la fuerza represiva antidelincuencial y que, sólo a través de los buenos sentimientos humanos se alcanzará la paz social.

Por lo tanto, los extremos son inadecuados y no corresponden al principio de realidad. Ni el garrote ni el libertinaje. Por eso, la gobernabilidad en este campo se vuelve más compleja y requiere de pensamiento científico estratégico de largo plazo y de métodos, instrumentos y técnicas adecuados.

Se afirma, desde hace más de treinta años, en varios países europeos occidentales, que la policía debe actuar antes de que se produzca el delito. En el nuevo proyecto salvadoreño de Seguridad Pública, nos convencemos más de ello cada día.

El delito tiene sus causas estructurales, mayormente, en factores sociales y morales; por tanto, la función preventiva policial (evitar la comisión de hechos criminales) debe de ser combinada con políticas de Estado más globales que, modificando en sentido positivo, la genoestructura del problema, reduzca drástica-

ENSAYO

76

mente la criminalidad. De lo contrario, si sólo se apela a la capacidad de la policía para disminuir el crimen y se crean falsas expectativas en ese sentido, mientras los demás nos desentendemos cínicamente de la situación, estaremos contribuyendo a incrementar la ingobernabilidad del problema.

El crimen es un problema social, pues su incidencia en la población es total, es persistente y resistente a las soluciones y a todos nos aflige.

Estado, Policía y Gobernabilidad

En otro plano y para complementar la idea que queremos relacionar, afirmamos que el grado de gobernabilidad de un sistema, depende, en mayor medida, de los actores sociales y el otro tanto, como ya lo hemos dicho, del actor Estado. Por la tanto, en términos genéricos, la sociedad, sus conflictos, actitudes, temores y problemas, pueden hacer más o menos gobernable la gestión del Estado.

Para el caso que nos ocupa y con el objetivo de explicar de manera abstracta la relación estado y sociedad, en el campo de la seguridad ciudadana frente al crimen, estableceremos como representación del Estado a la corporación policial.

La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y el mantenimiento del orden público, es el organismo del Estado que se encuentra constantemente en contacto directo, no sólo con el crimen y con los delincuentes, sino también con el público en general. Esta característica le confiere una

importancia particular.

Desde hace algunos años, estamos asistiendo a un incremento más o menos estable de la criminalidad e, incluso, a inquietantes agravaciones de sus manifestaciones (asesinatos, secuestro extorsión, delincuencia económica, delitos relacionados con el poder, pandillerismo juvenil, actos criminales contra la niñez, delitos contra la libertad sexual, narcotráfico y consumo de drogas, etc.). Asimismo, nuestro entorno social y económico está cambiando constantemente y de manera vertiginosa: crecimiento poblacional, industrialización, migración constante, alta tecnología, incremento de la pobreza, crecimiento de las franjas de miseria suburbanas, prácticas globalizadoras que implican mayor libertad en el tráfico de personas por las fronteras, levantamiento de restricciones en el control de mercadería, etc. Estos factores de transformación suelen ir acompañados de tensiones, de desequilibrios sociales a menudo generadores de criminalidad.

En los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, los conflictos recién superados son, inequívocamente, causas inmediatas generadoras de violencia criminal, que se suma a los graves problemas sociales que presenta la transición.

De esta forma, la policía que constituye históricamente una forma de cristalización social contra el crimen y de mantenimiento del orden social, cumple hoy su misión en un contexto societal en constante cambio y, por consiguiente, representa un dato inmediato y concreto de la dinámica social y, al mismo

tiempo, una de las instituciones esenciales del Estado para generar gobernabilidad.

El hecho policial puede ser abordado de varias formas: pero, en esta ocasión, nos interesa destacar la adopción de un modelo policial proyectado a la sociedad, en el entendido de que un Estado democrático debe borrar los abismos creados por los regímenes autoritarios, transformando la representatividad formal censataria, por una participación más activa, sobre todo en el planteamiento de las demandas y la supervisión del quehacer institucional.

Álvarez Sobredo plantea que: "...existe una gran relación entre un modelo social y un modelo policial". Es decir, cada sociedad tiene su propio tipo de policía, que surge de sus propias necesidades y realidades. Por eso, hoy que nuestra sociedad experimenta una serie de reacomodos y cambios sociopolíticos y se debate por la creación de nuevas formas de vida, se ha comenzado a construir un nuevo modelo policial con una nueva doctrina de seguridad pública que, me atrevo a asegurar, constituye un paradigma en América Latina.

En la misma dirección, López Garrido asegura que los cuerpos de seguridad (la policía) tienen una relación profunda y determinante con el sistema político, una relación que algunas veces se nos presenta más evidente y otras más reservada, oculta. De aquí que la cultura policial, su estructura interna, su actitud hacia el sistema político, sea fundamental para el funcionamiento del sistema.

Por lo tanto, podemos concluir que, en una democracia real, existe

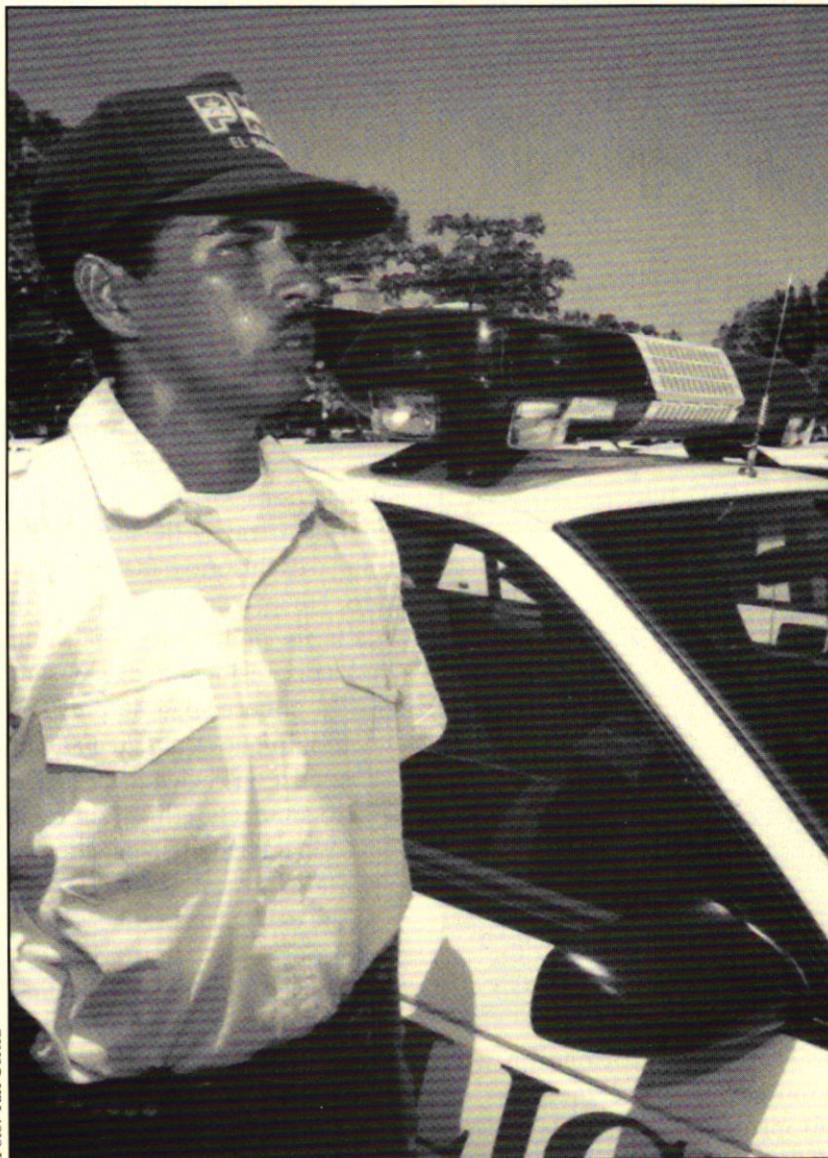


Foto: Yuri Cortéz

una relación bidireccional entre sociedad y policía. La sociedad genera un tipo determinado de policía (doctrina, organización y métodos de trabajo) y dicha policía, con su actitud afianza o debilita el sistema social y, por lo tanto, la gobernabilidad. Sociedad y policía tienen una relación íntima e insoslayable en el sistema.

Como es el caso de muchas experiencias históricas de regímenes autoritarios y dictatoriales, los aparatos policiales se diseñan para la "vigilancia y control", con la

misión prioritaria de garantizar la gobernabilidad o, en todo caso, reducir las variantes, manteniendo el "orden establecido".

En las dictaduras que se abrogan la definición y la administración del orden social es congruente la existencia de una policía que vigile y reprima conductas que se desvían de ese orden establecido o que cuestionan el statu quo. La función policial se centra en el espionaje y la represión a los disidentes políticos, con el objeto de minimizar los

elementos que causen ingobernabilidad, quedando en un plano inferior la función de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades.

Es lógico que la centralización en este tipo de organismo policial, sea alta, como ocurre en todo sistema, que tiende prioritariamente al control y al orden público y su relación social es muy baja, con lo que se evita la "contaminación" del policía.

La policía no debe actuar a su arbitrio, puesto que ello deteriora el estado de derecho, provocando una confrontación que se puede definir como autoritarismo vrs. derechos.

Estamos de acuerdo cuando se afirma que el carácter potestativo de la policía, en un régimen restrictivo, autárquico y verticalista, es un peligro, pues hay una inclinación lógica a la deformación y la corrupción y una tendencia a convertirse en aparatos de poder prácticamente incontrolables. No obstante, en una concepción en que el policía, además de mantener el orden público, es un promotor de la seguridad de los ciudadanos, la situación cambia notablemente.

Por ello debe quedarnos claro que es la ciudadanía la que define las necesidades en materia de seguridad pública, el Estado las transforma en políticas y la policía planifica y se organiza para cubrir esas necesidades. No al contrario.

Prevención y servicio público

Según los especialistas, la prevención de actos delictivos constituye la función principal de la policía. Un estudio efectuado por INTERPOL, en el cual

ENSAYO

78

Foto: Yuri Cortéz



participaron 34 países, permite establecer las diversas modalidades de la acción preventiva policial. Dieciséis países consideraron que la misma acción represiva (investigación del crimen y descubrimiento de los delitos) representa en sí una forma de prevención. La mayoría consideraron como efectiva la presencia policial en la calle (patrullaje) y otras formas de vigilancia. Varios destacaron las medidas administrativas como: reglamentos de armas y explosivos, documentos de identidad, control fronterizo, etc.. También se mencionó la vigilancia sobre personas con antecedentes criminales. Muchas policías

practican la información a la comunidad sobre medidas de autoprotección, la educación a jóvenes, exreclusos y casi todos mencionaron una forma de acción sobre la población, lo que coloca a la cabeza la importante cuestión de la relación policía-comunidad.

Hay otro nivel en el concepto de prevención del delito. Éste, sin duda, es el más importante, pues se refiere a las causas estructurales (sociales): la marginalidad, la pobreza, la pérdida de los valores éticos y morales, entre otros. Por lo tanto, en este campo, para prevenir el delito, se habla de modificar drásticamente y en sentido positivo, las causas.

Ésta, sin duda, es una función de política social y, en algunos aspectos, de políticas generales, que no corresponde, como venimos insistiendo, a un único organismo público de actuación directa como es la policía. Sería más que utópico, irracional, pretender que la policía acabe con la miseria, o con algunas formas malsanas y desmedidas de ambición y poder.

Por ello, hablar de prevención del delito en este sentido, es decir, actuar sobre las causas que lo generan a través de la policía, repito, o es ilusorio o malintencionado. Se pretendería dar a la policía un poder casi total, con amplia discrecionalidad, excusándose en la necesidad de prevenir el delito, lo que equivale a anular la libertad, estableciendo un estado de sitio sin declararlo, y sin estar seguros para beneficio de quién se actuaría.

Para epilogar estas líneas y sin pretender que sean juicios terminantes, me parece oportuno citar a Alain Peyrefitte, quien asegura que "la violencia está en el hombre". A menos que uno quiera complacerse con la utopía o caer en el totalitarismo, no se puede mantener la esperanza de llegar a su supresión de la violencia. Un mundo sin conflictos, sin contestaciones, sin marginados no es más que una quimera. Creer que se acaba con la violencia por medio de la fuerza, no es más que cambiar el sentido de las palabras. La violencia amenaza nuestra sociedad: a veces brutal a veces solapada, está a punto de convertirse en fermento de disgregación, que puede ser entendida como la fase terminal de la ingobernabilidad.

Hoy, nuestra sociedad, alarmada, se cuestiona acerca de su futuro. Sin embargo, comienza a tomar conciencia de sus responsabilidades. Ha de comprender que, para hacer frente a la violencia, tiene que aceptar que ella misma debe cuestionarse. La violencia, insiste Peyrefitte, en sus múltiples manifestaciones, se descubre como una realidad única a afrontar en común. Prevenirla no sólo es trabajo de la policía y de los especialistas, sino que requiere del esfuerzo de todos.

Más allá de recomendaciones mecanicistas, hiperseguristas o legalistas, responder a este complejo problema, requiere un cambio de mentalidad. Por ejemplo, que en el respeto de los intereses colectivos se preserven los derechos del individuo.

Que se reoriente el carácter de las leyes y su aplicación, reduciéndose a las estrictamente necesarias, para garantizar los derechos y señalar las obligaciones de todos y cada uno. El sustento y el alma de la juridicidad deben establecerse en el principio de que el ser humano es el comienzo y el fin del Estado. Sólo así se refutará la violencia.

Sin embargo, a más de cien años de fundados los cuerpos de seguridad en El Salvador, aún persisten determinadas controversias a nivel político, que reflejan una profunda interrogante respecto a las políticas y estrategias por adoptar para hacer frente a la violencia: leyes más severas o bien una prevención mejor organizada y global.

Conviene no perder de vista que, en El Salvador, la transformación del aparato policial y la concepción de la seguridad ciudadana actual, surgen de los Acuerdos de Paz, como un salto cuántico, revolucionario. Así lo hemos destacado en otros escritos. Sin embargo, el sistema legal no ha sido transformado y, a estas alturas, se encuentra en crisis y severamente cuestionado por las prácticas corruptas que le caracterizan. Por lo tanto, asistimos a una contradicción que, por el momento, es insuperable y produce continuos roces entre el cometido policial y

una administración de justicia retardada e inícuca. De esta manera, los objetivos de una nueva praxis de seguridad pública se ven obstaculizados por el retardo en el cambio de las reglas del juego que, en este caso, se expresan y aplican en el sistema legal y sobre todo penal.

Este sistema aún se sustenta en la defensa de la propiedad privada, desde su concepto más decimonónico y excluyente, presentando una cara conservadora y elitista y sus acciones punitivas adoptan el viejo estilo burgués y de justicia de clase del siglo XVII.

Finalmente, debe comprenderse que la consolidación del aparato policial moderno ha de responder a una doble y significativa necesidad social, derivada del conjunto de transformaciones que actualmente experimentamos. En primer lugar, hay que atender la necesidad social de seguridad lo que le confiere el carácter de "servicio público" y le obliga a proteger los derechos de los ciudadanos (especialmente su integridad física y su propiedad). En segundo lugar, debe descubrir la mayor cantidad de delitos cometidos, a fin de que, un nuevo y funcional sistema de justicia penal, pueda cumplir con su obligación principal de mantener a la criminalidad dentro de unos límites socialmente tolerables.

Por consiguiente, se puede concluir en que un nuevo sistema de justicia criminal ha de ser, junto al actual modelo policial, uno de los pilares para sustentar la gobernabilidad porque, lo contrario, pondría en riesgo la precaria estabilidad existente, como reconoce las Naciones Unidas (UNESCO) "*el sistema de justicia penal actual produce efectos negativos al sustentarse en la premisa falsa de que el delincuente común es un anormal y antisocial y por ello puede contribuir al aumento de la injusticia social existente*".

¹ Escrito en 1997.

² Matus, Carlos. *Adiós, Señor Presidente*. Ed. Pomaire. Caracas, Venezuela. 1987.

³ Matus, Carlos. *Ibidem*.

⁴ Rousseau, J.J. *El Contrato Social*. Editorial EDUCA. San José, Costa Rica 1987..