

Seguridad ciudadana, derechos humanos y sociedad civil: algunas notas aproximatorias

*Rafael Nieto Loaiza**

* *Rafael Nieto Loaiza*
Abogado colombiano y Socio Economista especializado en Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional.

Seguridad ciudadana, derechos humanos y sociedad civil: algunas notas aproximatorias

Este es un foro muy particular, entre otras razones porque la distancia entre el conferencista, aquí arriba, y los participantes, allá abajo, hace de esto algo muy formal. Creo que todos hubiéramos preferido unos niveles de igualdad distintos, pero no cabe sino acomodarse a estos problemas de la logística.

Con esa primera observación, y agradeciendo por supuesto de manera muy cariñosa las amables palabras de Juan Méndez y la invitación del Instituto a través de Roberto Cuéllar y Victoria Napky, quisiera compartir con ustedes un conjunto de inquietudes acerca del tema de la exposición, la relación entre seguridad ciudadana, derechos humanos y sociedad civil, no sin antes narrarles una anécdota que a mi juicio es clave en la percepción del fenómeno de lo que deben ser los espacios de compartir conocimiento entre ustedes y nosotros.

Dice Platón en su carta “A los amigos de Dión de Siracusa”, un escrito no muy conocido pero que quizá algunos de ustedes hayan leído, que iba Sócrates caminando con uno de sus discípulos hacia la academia cuando en la mitad de la vía se encontró con tres de sus más feroces contradictores filosóficos, los sofistas, enzarzándose en una profunda discusión al término de la cual, vaya sorpresa, quienes resultaron vencedores fueron los sofistas. El consternado discípulo, muy preocupado, se acerca a Sócrates y le dice “maestro has perdido”, a lo que el maestro contesta que “no ha perdido nada en absoluto”. Insiste el discípulo y le dice, “maestro claro que has perdido: ellos estaban en la razón, han ganado, tú estabas en un error, tu eres el que ha perdido”. Sócrates responde con profunda sabiduría: “tu lo has dicho, ellos estaban en la razón y en la razón han quedado luego no han ganado nada; yo

que estaba en el error he alcanzado la verdad, el que ha ganado todo aquí he sido yo”.

Y hasta aquí la historia de Platón, a quien por supuesto no cito de memoria. Ustedes sabrán perdonar los errores. La historia es muy linda porque nos plantea ya hace tantos y tantos siglos lo que debe ser el esquema de todo ejercicio intelectual: el amor a la verdad y su búsqueda incesante de la verdad a partir del ejercicio de contra posición dialéctica de distintas opiniones. Es en el “otro” no en “nosotros”, no en los que tenemos las mismas percepciones, la misma forma de ver la vida, el mismo punto de vista, la misma ideología o la misma inclinación política, sino insisto en los “otros”, en los diferentes, en los que no son como nosotros, en esos de allá, es en ellos en quienes puede estar el germen de la verdad que estamos buscando. Es sobre esa base que quisiera yo tener una conversación, un diálogo abierto con ustedes.

Voy a decir un conjunto de cosas todas susceptibles de crítica, todas susceptibles de opinión – de hecho el tema es sumamente polémico –, con la esperanza de que en un ejercicio dialéctico entre los puntos de vistas de todos ustedes y los míos quizás podamos ir caminando en la búsqueda de la construcción de esas verdades, verdades que para todos nosotros han de ser verdades provisorias, verdades en tanto y en cuanto no llegue alguien, “otro”, que nos demuestre que estamos en un error.

El título de la conferencia plantea tres pilares básicos sobre los cuales tendríamos que tener una pequeña discusión, “Seguridad Ciudadana, Sociedad Civil y Derechos Humanos”. Es decir, estamos buscando la construcción de una mesa con tres patas. Sobre el tema de derechos humanos no voy a profundizar, excepto por algunas referencias específicas acerca de su relación estrecha con sociedad civil y seguridad ciudadana, tomando en consideración que ustedes no han hecho nada distinto durante estos cinco días que trabajar sobre los derechos humanos y que por supuesto todos tienen un “back ground” y una experiencia previa profunda sobre el asunto. Pero sí vale la pena explorar cuáles son los conceptos y qué entendemos por sociedad civil y cuáles son los conceptos y qué deberíamos entender por seguridad y sobre todo cómo podemos vincular las tres cosas.

El primer problema no resuelto es qué es “sociedad civil”. Aristóteles sostenía que la sociedad civil era una sociedad natural porque respondía a la naturaleza social del ser humano. Hobbes retoma la idea pero la invierte, de manera que la sociedad civil es la antítesis del estado de naturaleza, estado en el cual el “hombre es lobo para el hombre”, donde hay caos y anarquía. Fíjense ustedes que a pesar de que hay diferencia en el ejercicio de aproximación acerca de lo que es la sociedad civil, bien una sociedad natural en Aristóteles o bien una sociedad construida en Hobbes, ambos, Aristóteles y Hobbes, coinciden en entender la sociedad civil como sociedad civilizada, como “sociedad que se opone al estado de la barbarie”. Por su parte, para el liberalismo la sociedad civil es el campo de la acción individual donde se actúa de acuerdo con los intereses privados. Pero también en el liberalismo ese campo de libertad que es la sociedad civil se entiende como campo de libertad organizada, no como anarquía y caos, porque en la anarquía y el caos no es posible la satisfacción de los intereses que resulta fundamental para el ejercicio liberal. Ese me parece, entonces, es un primer principio fundamental: cuando hablamos de sociedad civil estamos hablando de “civilidad” y, por supuesto, tenemos como connotación de fondo “civilización”. La sociedad civil en consecuencia no es la vida salvaje, es vida común mínimamente organizada en tanto y en cuanto esa al menos mínima organización para la convivencia es el elemento consustantivo de la “civilidad” y de la “civilización”.

Hegel tiene una aproximación que nos va dando la pauta de cómo entienden hoy muchos la sociedad civil. Para Hegel la sociedad civil es un momento previo en el proceso de formación del estado. Sociedad civil es entonces sociedad preestatal. La sociedad civil hegeliana representa ese primero momento de formación del estado administrativo – de acuerdo con una expresión que no es mía es de Bobbio – y, por supuesto, representa un estado inferior, una situación inferior del estado, estado que, ese sí, es una figura superior de organización política.

Es sobre estas bases que Marx construye su tesis de lo que es sociedad civil, imprimiéndole al concepto una modificación sustancial que nos acompaña hasta hoy: identifica sociedad civil con lo antiestatal. La sociedad civil es el espacio donde de acuerdo con Marx se producen las relaciones económicas, es la base estructural, base sobre la cual se erige, se construye

una superestructura jurídica y política, superestructura esta que se confunde con el estado. La sociedad civil entonces es la base y el estado la superestructura. Así las cosas, la sociedad civil es aquella donde se desenvuelven las relaciones que, sin embargo, van a quedar finalmente sometidas al estado, a esa superestructura jurídica y política que se impone sobre la sociedad civil. Hay que advertir que, sin embargo, los cambios de la superestructura, los cambios del estado, se gestan y se originan precisamente en esa base estructural, en la sociedad civil.

Es posible ver que Marx no solamente separa la sociedad civil, la base estructural, de la superestructura. En realidad la concibe como antítesis, como opuesta a esa superestructura. De ahí, de ese germen marxista, es que se gestan la percepción y la sensación antiestatal que hay hoy en el concepto de sociedad civil. Su semilla marxista es, creo, indiscutible.

Gramsci, un marxista italiano por todos conocido, hace un aporte adicional a mi juicio muy importante. Dice Gramsci que la sociedad civil nace precisamente de la disolución del estado, rescatando la dicotomía sociedad civil y estado y al mismo tiempo diferenciándose del pensamiento estrictamente marxista al proponer que la sociedad civil quede situada, quede ubicada en la esfera de la superestructura y no en la base como en Marx. Para Gramsci el ideal marxista se concreta en tanto y en cuanto la sociedad civil absorba – si ustedes me permiten el verbo – o, por lo menos, domine a la sociedad política, al estado.

Permítanme dar en este punto una mirada adicional al liberalismo. Fíjense ustedes que el liberalismo también propone una dicotomía entre sociedad civil y estado pero teniendo como sujeto fundamental de la historia al individuo y no al estado. Si el sujeto fundamental de la historia hegeliana es el estado, el sujeto fundamental de la historia liberal es el individuo. Y por tanto es la sociedad civil, y no el estado, el espacio de realización plena del individuo. En el liberalismo el bienestar, es decir la satisfacción de necesidades y el logro de los intereses, la combinación de ese conjunto de factores de satisfacción de necesidades e intereses, depende fundamentalmente de lo que la sociedad civil proponga, de lo que la sociedad civil realice, de los esfuerzos de la sociedad civil, o, voy a hablar en términos económicos, de la efectividad de la sociedad civil y no del estado. La sociedad

civil en el liberalismo debe ser capaz de organizarse de manera tan eficaz y eficientemente que no requiera la presencia permanente del estado.

A partir de esta muy rápida mirada es fácil comprobar que las tesis actuales sobre sociedad civil devienen todas de ese ejercicio dialéctico de oposición entre las corrientes liberales y las de origen marxista acerca de qué se entiende por sociedad civil y qué por estado. A mi juicio, sin embargo habría que agregar otra línea discursiva, aquella en la cual la sociedad civil se entiende como oposición a la sociedad militar, línea que tiene su origen en Huntington, el politólogo norteamericano que su libro básico “El Soldado y El Estado” terminó haciendo el ejercicio de definición no como contraposición entre estado y sociedad civil sino entre sociedad civil y sociedad militar. Lo hizo bajo la convicción de que el ejercicio de autarquía, de satisfacción autónoma, de hermetismo de cada una de estas dos sociedades iba en la ruta de fortalecer la democracia en los estados. Janowitz, un sociólogo militar, sostiene una tesis contraria, según la cual es el ejercicio de creación y fortalecimiento de vínculos entre ambas sociedades sociedad civil y sociedad militar el que permitirá finalmente la subordinación real de la sociedad militar a la civil y por tanto el ejercicio de la democracia. En mi opinión, Huntington estaba errado, primero porque estoy convencido como Janowitz de que para la mejor convivencia hay que rescatar el carácter ciudadano del soldado, integrarlo a la “sociedad” y deshacer los *ghettos*, y segundo porque la historia de décadas pasadas en América Latina prueba fehacientemente que la radical separación entre “militares y civiles” no asegura ni mucho menos la democracia.

Finalmente Norberto Bobbio en un libro titulado “Estado, Gobierno y Sociedad para una Teoría General de la Política”, que por cierto les recomiendo, hace una aproximación que a mi juicio resume los parámetros fundamentales del problema hoy. Bobbio sostiene que el debate actual se da entre dos líneas fundamentales, un proceso de estatización de lo social por un lado y un proceso de socialización del estado por el otro. En la primera de esas líneas el proceso de estatización de lo social, de la estatización de la sociedad, hay una apropiación de los espacios de la sociedad civil por parte del estado en especial en la regulación de la actividad económica. En el proceso de la socialización del estado lo que hay es una participación de la sociedad, de formas y a través de mecanismos e instrumentos muy diversos,

en la formación y en el ejercicio del poder político trascendiendo el mero ejercicio de representación política. Ya no basta para nuestras sociedades la elección mediata o inmediata de unos representantes que en teoría deberían traducir los intereses del pueblo, sino que se exige la generación de mecanismos e instrumentos adicionales de participación democrática a través de los cuales más allá de la representatividad, y sin que signifique anular dicha representatividad, la sociedad civil se organiza de forma tal que empieza a copar espacios nuevos en la organización, en la estructura, en el ejercicio del poder político. El primer proceso, el de estatización de lo social, llevado a su extremo, nos lleva al estado autoritario; el segundo proceso, de socialización del estado, en su extremo nos llevaría a la disolución del estado.

Si uno hace un ejercicio de mirada realista de la historia contemporánea, lo que puede ver no es otra cosa que un juego más o menos pendular en virtud del cual las sociedades se aproximan políticamente más a una o a otra columna del proceso general: estaremos en estados con tendencia más socializante o con estados con tendencia más liberal y, en consecuencia, también estaremos entonces frente a sociedades que se acomodan mejor en estados socializantes y a sociedades que se acomodan mejor en estados liberales.

En cualquier caso sociedad civil supone opinión pública. ¿Qué podemos entender por opinión pública? La capacidad de la sociedad de expresar consensos y disensos sobre aquellos asuntos propios de la esfera de lo público, de lo de todos, de lo que es común, de aquellos espacios organizados en comunidad, de la vida comunitaria. Como en esa vida comunitaria tienen intereses todos y cada uno de aquellos que conviven, si no hay opinión pública no hay sociedad civil.

De ahí la obligatoria apuesta por la democracia, porque con todas sus insuficiencias – me acuerdo aquí de Churchill – la democracia es el régimen político que por definición permite la expresión de mejor manera de la opinión pública, la construcción de consensos y disensos a través del diálogo y la palabra y no a través de la imposición, de la opresión, de la violencia. Sin duda, un estado sin opinión pública es un estado autoritario.

Quedan, sin embargo, algunas preguntas por resolver: La primera: sociedad civil es ¿sociedad civil altamente organizada? En otras palabras,

sociedad civil es el conjunto de sectores civiles organizados en formas asociativas? O cuando hablamos de sociedad civil incluimos también la sociedad civil no organizada de esta manera? En mi opinión resulta fundamental entender por sociedad civil también a aquellos individuos que no están afiliados o agremiados, que no hacen parte de la sociedad civil organizada en forma asociativa. Por tanto, es fundamental generar espacios de participación dentro del estado y de la sociedad civil, no solamente para quienes están afiliados o agremiados, sino también para aquellos que no lo están, bien porque no pueden o bien porque no quieren, para que también puedan ellos, al menos, expresar sus consensos y disensos alrededor de los temas claves, es decir, de los temas comunes, de interés público, de los temas “de la vida común organizada”. Otra cosa sería fomentar aún más la exclusión y la marginalidad. No podemos olvidar que en América, como en casi todos los países en desarrollo, la inmensa mayoría de la población está excluida y marginalizada y sus espacios de participación son prácticamente inexistentes.

Quiero insistir que en la práctica esa pregunta está por resolverse. Cuándo hablamos de la sociedad civil, en términos concretos ¿de quién estamos hablando? Cuando en Guatemala se diseñó la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil, un instrumento fundamental creado en el año noventa y cinco para abrir la participación directa en el proceso de paz a otros distintos a la insurgencia y el gobierno, sociedad civil eran sólo los sectores organizados asociativamente. En El Salvador el llamado Debate Nacional respondía también básicamente al criterio de sociedad civil organizada asociativamente. ¿En dónde están entonces las voces de aquellos que no están afiliados o agremiados? Quiero aclarar que esta pregunta no está dirigida a minar la legitimidad de esos espacios de construcción democrática sobre la base de sostener que en ellos no había representatividad, de que no tenían suficiente legitimidad. Muy al contrario: eventualmente fueron mucho más lejos de lo que había hasta entonces. Lo que quiero relevar es que me parece fundamental tener absolutamente claro que a pesar de esos esfuerzos hay todavía vacíos y espacios que están sin llenar y que exigen la construcción de mecanismos e instrumentos que permitan la participación de aquellos que no están organizados asociativamente. Aún queda mucha tarea pendiente en la construcción de espacios de participación comunitaria.

La segunda pregunta no hace referencia a la organización o no de la sociedad civil, sino a si las sociedades civiles son iguales en regímenes

democráticos consolidados o en regímenes democráticos en transición. A mi juicio no lo son: fíjense ustedes que lo que se propone en los acuerdos de paz centroamericanos son pactos en los que además de que los actores armados se ponen de acuerdo en unas reglas de juego que protegen intereses vitales para los contendientes, también acuerdan las nuevas reglas de juego para la democracia y las características del nuevo estado postconflicto. Son, entonces, pactos fundacionales. Cabe preguntarse hasta dónde esos pactos fundacionales son pactos nacionales. Me explico, hay que examinar hasta dónde los pactos entre los actores armados son también pactos donde la sociedad civil juega un papel fundamental, de manera tal que quede incluida también en un proceso fundacional del estado y podamos hablar entonces de pactos nacionales para la construcción entre todos, no solamente entre los actores armados, de una nueva sociedad democrática.

Creo que los procesos en Guatemala y en El Salvador en ese sentido fueron algo distintos. Me atrevería a decir que se asemeja más a un pacto nacional el proceso de paz guatemalteco que el salvadoreño, porque en el primero las partes, gobierno e insurgencia, al menos se comprometieron a discutir las propuestas que les fueran presentadas por la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil. En la medida en que en la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil hubo mayor capacidad propositiva para la sociedad civil en relación con los acuerdos fundantes del estado postconflicto, es posible sostener que los acuerdos de paz en Guatemala tienen un carácter más nacional que los de El Salvador. Son dinámicas y procesos distintos, sin duda. El proceso de Guatemala, por ejemplo, en su agenda sustantiva es muchísimo más amplio, más abarcante, más fundante, que el salvadoreño. De ahí el conjunto temático tan amplio de los acuerdos de paz guatemaltecos. Los acuerdos entre el FMLN y el gobierno de El Salvador tienen un eje fundamental, el de seguridad, que es tratado de manera muchísimo más somera, con menos detalle, en los acuerdos guatemaltecos y en cambio es detallado de manera casi exhaustiva en los salvadoreños. En Guatemala, sin embargo, los problemas devienen precisamente de la enorme cantidad de ciudadanos que no están afiliados y agremiados, muchos de ellos indígenas mayas tradicionalmente excluidos y marginalizados. Si los acuerdos de paz no son "apropiados" por ellos, seguirán siendo pactos de élites muy a pesar de su pretensión fundacional.

Planteado el problema, en sociedades como la mía – soy colombiano – está por resolver cuál será la naturaleza de los pactos entre insurgencia y gobierno. ¿Serán pactos fundacionales entre actores armados o pactos nacionales? Está por verse. La clave está en los canales de participación de la sociedad civil. Y los riesgos saltan a la vista: si no son suficientes tales espacios, es probable que la sociedad no los haga suyos, que no los apropie, y, por tanto, que a los acuerdos les falte capacidad de cohesión social. Si ello es así, en la práctica no podrán cumplir su función de ser “fundantes” elementos de convivencia social, de “seguridad”.

Este mismo análisis puede hacerse también en procesos de transición a la democracia no pactados como los centroamericanos, sino producto de la imposición como en el Cono Sur. Ahí también las preguntas sobre transición y consolidación son válidas: en estos casos, ¿de qué tipo de sociedad civil estamos hablando? ¿Cuál fue y cuál es el papel de la sociedad civil en ese ejercicio de transición?

En fin, aunque es mucho más lo que podríamos conversar sobre este punto, apasionante porque está íntimamente ligado a la democracia y a su naturaleza en nuestros países, las restricciones propias de esta conversación nos obligan a dar una mirada al concepto de seguridad. Y después, a precisar los alcances del adjetivo ciudadana, para ver si tiene o no tiene una relación con la sociedad civil y con los derechos humanos.

Ha habido transiciones claras en el concepto de seguridad. Sin hacer historia porque no nos queda mucho tiempo, basta decir que lo que es evidente es que el concepto de seguridad nacional producto de la guerra fría, que se enmarcaba en la bipolaridad mundial, en virtud de la cual los estados deciden, y resalto la expresión que estoy usando, deciden unos enemigos internos al interior de sus sociedades, está definitivamente abandonado. Bueno, corrijo, está provisionalmente abandonado. Sólo lo estará definitivamente en tanto y en cuanto la sociedad civil sea capaz, para no repetir fenómenos del pasado, de apropiarse de un nuevo concepto de seguridad y de trasmitirlo haciendo suyos los espacios adecuados dentro de la estructura estatal.

Teóricamente es posible hablar y discutir sobre la seguridad sin ni siquiera usar referencias a lo ciudadano. Por ejemplo, si hablamos de

seguridad del estado tendremos que ver cuáles son los elementos del estado para saber cómo se entiende en ellos la seguridad. Estado es la organización política de una sociedad en un territorio. Organización política (gobierno en su sentido más amplio), territorio y población son los tres elementos clásicos del estado. ¿Cómo podríamos entonces definir la seguridad del estado? Hay que advertir que el ejercicio de la definición de la seguridad del estado sobre uno solo de sus elementos siempre tiene una veta reduccionista que finalmente pone en peligro el concepto como un todo. Si la seguridad del estado es la de su territorio, cómo medimos la seguridad del territorio: en la medida en que seamos capaces de preservar la integridad territorial del estado. Si la seguridad del estado es la de su gobierno, cómo medimos la seguridad del gobierno: en tanto y en cuanto el gobierno sea estable y permanente. Pero, y ¿cómo medimos la seguridad de los individuos? No parece haber sino un misterio posible por resolver. En realidad estoy convencido de que la evolución de la comunidad internacional y de las ideas políticas en el siglo XX nos proporciona la respuesta: la seguridad de los individuos pasa por la inviolabilidad de sus derechos y libertades. Habrá más o menos seguridad para la población de un estado en tanto y en cuanto se garanticen de mejor o peor manera los derechos y libertades de esos habitantes. Lo que propongo entonces es un ejercicio de conceptualización de seguridad que es gradual y no absoluto: habrá más o menos seguridad en la medida en que haya más o menos garantía efectiva para el disfrute y gozo de los derechos y libertades por parte de las personas. En la medida en que haya violación a esos derechos habrá inseguridad; en la medida en que los derechos se respeten habrá seguridad.

Ahora, si uno concibe el estado como la unión organizada de estos tres elementos es evidente que entonces la tarea de preservar la integridad del territorio y la permanencia y estabilidad de los gobiernos, si bien es en principio legítima, no puede hacerse sobre la base de la violación de los derechos y libertades del individuo. La seguridad del territorio y la del gobierno no pueden estar por encima de la de la sociedad por una única, obvia y tantas veces olvidada razón: territorio estatal y gobierno son instrumentos concebidos para el bienestar de los miembros de la sociedad. Es ella la que se ha asentado en un territorio que ha hecho suyo y es ella la que debe decidir democráticamente el tipo de organización política que desea. Por tanto, territorio estatal y gobierno están, deben estar, subordinados a la

sociedad. La base fundante del estado, el motivo, la finalidad, la razón de ser, la misión misma del estado es la sociedad. En consecuencia, la seguridad del estado no puede suponer de ninguna manera la inseguridad de su elemento fundamental, la sociedad humana que lo compone. Olvidar que el territorio estatal, el gobierno y el estado mismo son y están por y para los individuos y para su servicio ha sido literalmente fatal. Esa y no otra es la lógica del derecho de los derechos humanos, una esfera de protección de los derechos y libertades del ser humano enfrente de aquellos que detentan el poder. El derecho de los derechos humanos presupone entonces que, quiero insistir en ello, el estado y el gobierno tienen como finalidad el servicio de los individuos y, por tanto, estado y gobierno son, debe ser, servicio público.

En esa medida es inaceptable cualquier teoría de la seguridad que, primero, reduzca la seguridad del estado a la seguridad de uno solo de sus elementos y que, segundo, coloque la seguridad de los otros dos elementos del estado, gobierno y territorio, por encima de su elemento fundante, la sociedad. La seguridad del estado debe medirse fundamental aunque no exclusivamente por la seguridad de su sociedad; el territorio es importante, es básico y es vital en tanto y en cuanto proporcione las condiciones en virtud de las cuales los ciudadanos pueden vivir en paz y prosperar, y el gobierno lo es en tanto y en cuanto es gobierno como poder soberano de la sociedad. Así, la democracia como el sistema que mejor permite la expresión y participación de la sociedad en el gobierno es elemento clave de la seguridad.

No perdamos nunca de vista estas dos proposiciones: la seguridad del estado no puede reducirse a la seguridad de uno solo de sus elementos y, en todos los casos, la seguridad de la sociedad es la clave fundamental de la seguridad del estado.

¿Qué será entonces seguridad ciudadana?

La seguridad ciudadana será la seguridad de los habitantes del estado. En consecuencia, la seguridad ciudadana es vital para la seguridad del estado.

La seguridad ciudadana se debe entender y quiero insistir en ello simplemente, solamente, nada más que como la vigencia o no de los derechos y libertades de los ciudadanos en su territorio.

Si uno centra la seguridad ciudadana en los derechos humanos, hace de los derechos y libertades humanas el eje básico de la seguridad del estado. En consecuencia, es posible y deseable examinar la actuación de los cuerpos de seguridad del estado y el fenómeno de la delincuencia con una óptica distinta, centrada en los derechos humanos. Según ella, la función primordial de la policía no es perseguir al delincuente, la función de la policía es la de prevenir el delito. El delito, con algunas pocas excepciones que no viene al caso estudiar, constituye casi siempre una violación de un derecho o una libertad fundamental. Como a todos resulta obvio, cuando el delito ocurre hay un individuo que vio vulnerada su seguridad. Si las tasas de criminalidad son muy altas será la sociedad la insegura. Si hacemos de la policía sólo una herramienta para perseguir a los delincuentes, olvidamos que con la ocurrencia del delito la inseguridad ya se ha producido. Un cuerpo policial para esa función de perseguir al delincuente será un aparato policial represor, existente solamente como respuesta al hecho delictivo, pero no un instrumento de la seguridad ciudadana. Para que sea un instrumento de seguridad, la policía debe consagrarse a la misión esencial de asegurar los derechos y libertades de los habitantes.

La tarea esencial de la policía, entonces, es de carácter preventivo. Usando medios y métodos lícitos y legítimos, la policía deberá hacer todo aquello que esté en sus manos para asegurar los derechos y libertades de la población.

Sólo después, sólo cuando la policía falló en su tarea esencial de prevención, es que la sociedad le da a la policía otro papel distinto. En esta situación hay que entenderla a la policía como instrumento del sistema de administración de justicia: la función represiva, de persecución del delito, de la policía no es autónoma, es dependiente del sistema de administración de justicia del estado. Para el ejercicio de su función represora, la policía requiere o autorización o supervisión de los mecanismos formales de administración de justicia del estado. De esa manera se entiende que la policía no pueda detener sin orden judicial, que la policía no pueda allanar sin orden judicial, la policía no puede hacer interceptaciones telefónicas sin orden judicial.

En la misma lógica se enmarca una premisa de Hugo Frulihn, según la cual la policía debe investigar para detener y no detener para investigar.

Parece menor, pero en realidad marca una pauta fundamental en el comportamiento de los cuerpos de policía. De la misma manera, agrego yo, la inteligencia policial debe ser previa a la detención y en principio la detención no debe ser un instrumento de inteligencia policial. En general, la inteligencia policial debe ser un instrumento que se use en el marco y con el cuidado de los derechos y libertades fundamentales, y siempre enmarcada en la autorización y en la supervisión del sistema de administración de justicia, de manera que se evite que se conculquen los derechos y libertades de los ciudadanos.

Nada más peligroso para la seguridad ciudadana que una policía represiva suelta, sin control. La policía represiva es instrumento, es medio del aparato de administración de justicia del estado y debe entenderse sólo de esa manera. Es la sujeción estricta de la policía al aparato de administración de justicia del estado lo que nos puede dar mayores garantías en términos de derechos y libertades de los ciudadanos.

Sigo, la seguridad ciudadana centrada en derechos y libertades, como la hemos propuesto, presupone necesariamente una sujeción de los aparatos de seguridad del estado a los principios del estado democrático de derecho. El estado de derecho exige tres asuntos fundamentales: imperio de la ley, principio de legalidad y vigencia de derechos y libertades.

En términos de policía y seguridad, en ¿qué se traduce el estado de derecho? Significa que no es el arbitrio policial el que determina el marco de sus atribuciones, es la ley; que el policía es un servidor público y que como servidor público no puede hacer sino aquello para lo que expresamente ha sido facultado por la ley y nada más; y que nadie puede violar la ley so pretexto de defenderla. Si hablamos con claridad, o la policía opera dentro del marco del estado de derecho o la policía asume un comportamiento delincencial. El uso de la fuerza es sólo posible y es sólo aceptable en tanto y en cuanto se enmarca en el derecho. La fuerza por fuera del derecho es violencia y es violento no sólo quien usa la fuerza en contra del derecho sino también quien abusa de ella, quien va más allá del derecho. Si en la operación policial se usa la fuerza por fuera del derecho o se abusa de ella, el policía es violento y se comporta como un delincuente porque viola los derechos y libertades de los habitantes a quienes hizo objeto de su violencia.

Hay policías violentas en tanto y en cuanto hacen un ejercicio abusivo o por fuera del derecho de la fuerza que le ha sido entregada por el estado.

¿Qué tipos de comportamientos deberíamos pretender de la fuerza pública? En términos prácticos los siguientes:

- 1) La policía tiene una misión fundamental y una razón de ser, la protección de los derechos y libertades. Los derechos y libertades no son una camisa de fuerza para la tarea policial ni deben entenderse de esa manera. Hay que hacer entender a la policía que toda su actividad gira y se centra en este único eje. En consecuencia, en las actividades de capacitación en derechos humanos para las policías hay que evitar el error de “vender” el discurso de los derechos humanos como el límite de la acción policial. Me explico, los derechos humanos tienen que venderse como la razón de ser de la acción policial, no como su límite sino como su misión última y esencial.
- 2) La policía debe ser en su misión, en su estructura, en su funcionamiento y en sus sistemas de control un servicio público democrático.
- 3) La policía debe ser, dentro de la estructura del estado, un cuerpo armado de naturaleza civil y no militar.
- 4) En su estructura, funcionamiento, misión y control deben estar determinados por la constitución y las leyes.
- 5) La policía debe contar con un código deontológico propio, con un código de ética que refleje su carácter, naturaleza y misión, inspirado en valores democráticos y en el respeto de los derechos humanos.
- 6) Si el de la policía es un servicio público, los ciudadanos deben tener derecho a participar en la elaboración de las políticas nacionales de seguridad y de criminalidad.

Así mismo, los habitantes deben tener derecho a colaborar con la ejecución de las tareas de seguridad. He dicho colaborar y quiero

insistir en ese verbo: colaborar no es reemplazar, colaborar es “ayudar en la tarea de” y no estar obligado a hacerlo. Se colabora solamente si se quiere. En este caso no debe olvidarse que la seguridad ciudadana es responsabilidad básica y primordial de aquellos que al interior de la estructura del estado deben prestar tal servicio público. La responsabilidad de la seguridad es del estado, del gobierno y de la policía y la ciudadanía tan sólo colabora en estas tareas. Resumen: la comunidad tiene el derecho y debe participar en la definición de la seguridad y de la doctrina de seguridad correspondiente y también en estructuración de las políticas correlativas; segundo tiene el derecho pero no el deber de colaborar en las tareas de seguridad ciudadana; y, tercero, tiene el derecho y el deber de establecer sistemas de control sobre las fuerzas de seguridad del estado. Voy a decir acá algo que quizá me valga una anatema: si bien es verdad que la militarización de nuestras sociedades es producto de una imposición, no es menos cierto que la sociedad civil ha sido incapaz de construir propuestas alternativas y democráticas de seguridad y de especialización técnica que permitan ponerle un “tate quieto” a las posiciones militaristas en relación con los asuntos de seguridad. Esa deficiencia hay que superarla prontamente. En este punto, los dos retos están claros: ¿cómo organizar a la sociedad civil para que pueda hacerlo? Y, segundo, ¿cómo hacemos para que los miembros organizados de la sociedad civil interesados en estos temas tengan la capacitación necesaria como para poder abordarlos de manera profesional y técnica?

- 7) Que el de policía sea un servicio público democrático supone, aun más, demanda que la sociedad civil tenga derecho a exigir permanentemente la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de sus funciones por parte de la policía y, al mismo tiempo, que la policía tenga el deber de rendir cuenta de sus acciones a la sociedad – “accountability” dicen los norteamericanos –, principio fundamental del estado de derecho.
- 8) La policía sólo debe usar la fuerza cuando sea necesario y en la medida estricta de la necesidad.

- 9) La policía debe ser en su función represiva parte de la estructura de la administración de justicia y debe de actuar en consonancia con ella.

La policía debe ser un servicio profesional e idóneo. Sin policías profesionales no hay tarea de seguridad completa. Sin idoneidad profesional en la policía las tareas de seguridad son imposibles. Eso supone que las comunidades y por ende los gobiernos no pueden ni deben menospreciar a sus cuerpos policiales. Si no se le da un estatus mínimo de dignidad al policía la tarea de seguridad será fallida; si nuestros cuerpos de seguridad recogen la escoria social la tarea de seguridad será fallida; si ser policía es algo menos que indignante, es ser “poliche” o “tombo” – hay tantas maneras denigrantes de nombrarlos en nuestro Continente –, ese ser humano difícilmente será un servidor público eficaz y efectivo y probablemente nunca será un factor de construcción de la seguridad. Eso supone que la sociedad debe contar con cuerpos policiales bien pagados, bien dotados y con valoración social de sus comunidades. Hay una expresión muy dicente para reflejar el problema: “dime qué policía tienes y te diré en qué sociedad vives”. Si miramos qué policías tenemos, con qué nivel de formación, cómo se les paga, con qué medios cuentan y qué reconocimiento social tiene, obtendremos también buena parte de la respuesta de por qué nos pasa lo que nos pasa en América Latina en materia de seguridad.

Una referencia especial merece el hecho de que, en consecuencia de su naturaleza de servicio público democrático, la policía deba estar al servicio de la comunidad. El servicio a la comunidad debe ser un componente esencial no periférico de la misión policial. La policía no es el instrumento de la seguridad del estado, la policía es la herramienta de la seguridad ciudadana. Si la policía es la herramienta de la seguridad ciudadana su servicio público deberá estar dirigido fundamentalmente a la comunidad. Como la tarea de la policía no es la de asegurar básicamente al estado sino la de asegurar a los ciudadanos, las prioridades de los cuerpos policiales deben ser concordantes con las prioridades de la comunidad. Ello supone que estamos en mora, que tenemos el reto de construir los espacios en virtud de los cuales la sociedad civil, la comunidad, los ciudadanos sean capaces de transmitir eficaz y eficientemente a su policía cuáles son sus necesidades. Al mismo tiempo hay que hacer una crítica a esas tesis de carácter asistencialista – que se

aplican no solamente en la teoría del desarrollo y en la cooperación internacional sino también en el servicio público del estado —, en virtud de las cuales los mismos policías determinan porque sí y ante sí, autónomamente, cuáles son las necesidades de seguridad a satisfacer en sus comunidades. Los policías no pueden ser dioses que bajan del Olimpo a tratar con los pobres mortales.

En ese sentido policía y comunidad deben verse no como enemigos irreductibles sino como parte ambos de una empresa común y por supuesto deben trabajar en consonancia con ella.

De hecho la seguridad ciudadana no es finalmente posible si no se cuenta con la colaboración organizada o espontánea de la comunidad con su cuerpo policial.

Por supuesto si la policía está al servicio de la comunidad tendríamos que advertir dos cosas: una, que tiene que ser centralmente apolítica y que no es posible una policía política, y segunda, que la policía no puede deliberar sobre asuntos de la comunidad distintos a aquellos relacionados con su actividad de servicio, porque la deliberación de los cuerpos policiales sobre los otros asuntos politiza al cuerpo policial. De la misma manera y eso hay que advertirlo la sociedad deberá luchar por preservar para sus cuerpos policiales una esfera mínima en virtud de la cual no sean objeto de la manipulación política de los gobiernos o de los partidos y movimientos políticos que actúan en las comunidades.

En fin, mucho queda por decir, el tema es inmensamente amplio, pero no tenemos el tiempo para hacerlo. Quiero terminar resaltando la importancia vital que tiene para nuestras sociedades redefinir la seguridad en términos de protección de los derechos y libertades. Así entendida, como esa situación en la cual se pueden disfrutar en mayor o menor grado los derechos y libertades, es posible sostener que la seguridad es también en sí misma un derecho humano, porque su satisfacción es muchas veces una precondition para el ejercicio de los otros derechos y libertades. Pero ese es tema para otra ocasión. Muchas gracias a todos ustedes por su amable y generosa atención.