

Referencia N°: 00-

LAS FUNCIONES POLICIALES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

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

JUAN FAROPPA FONTANA*

1. Presentación

No es aventurado afirmar que para las fuerzas de policía las relaciones con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o en conflicto con la ley penal siempre han constituido un campo conflictivo y plagado de preconceptos, estereotipos y temores mutuos.

Dentro de la sub-cultura policial¹, las manifestaciones en la sociedad de los niños, niñas y adolescentes encarnan el desorden, la indisciplina, el caos... Es decir: todos aquellos elementos que conforman la contracara de lo que, para la mentalidad policial, son los valores de un "orden constituido" que, precisamente, la fuerza pública entiende que debe conservar.

Si a ello se le adiciona la referencia a la protección y promoción de los derechos humanos de este sector de la población, el panorama se torna aún más irritante para la policía. Se suman así dos temas que siguen generando reacciones de rechazo o negación, o que constituyen una especie de tabú para las fuerzas de seguridad: por una parte, el mundo desconocido de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo o en conflicto con la ley penal; por otra parte, la referencia al tema derechos humanos, que sigue siendo urticante para la gran mayoría de las fuerzas de policía latinoamericanas.

Como factor adicional, el actual clima de inseguridad ciudadana subjetiva, presente en todos los países del continente, lleva a que las fuerzas policiales estén sometidas a permanentes presiones por parte de grupos conservadores, medios de comunicación y también amplios sectores de la sociedad, que reclaman "mano dura" en el enfrentamiento a los fenómenos que implican violación a la ley penal.

A ello, finalmente, deben incorporarse los factores culturales propios de nuestras sociedades, signados por el paternalismo, el machismo y la permanente tentación de

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay). Oficial Político y de Derechos Humanos en las Misiones de Paz de Naciones Unidas en El Salvador y Guatemala entre 1993 y 1998. Actualmente es consultor del Área Adecuación Legal e Institucional de la Oficina de UNICEF en Uruguay y consultor externo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Profesor Ayudante de la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho (Universidad de la República, Uruguay).

¹ En el sentido que le asignan a esta expresión Rico, José M. Y Salas, Luis: "Inseguridad ciudadana y policía", pág. 77 y stes. Ed. Tecnos, Madrid, 1998.

resolver mediante la intimidación o la violencia problemas "de conducta" de toda persona que se perciba como diferente en cualquier tipo de aspecto.

Creo que los avances y los retrocesos que han experimentado en los últimos años las fuerzas de policía en nuestra región, constituyen un ejemplo claro de la necesidad de intentar modificar positivamente la situación antes mencionada. No ha sido, no es y no será fácil concretar la totalidad de las medidas de diferente naturaleza necesarias para revertir completamente este estado de cosas. Por esta misma razón, los cambios que trabajosamente han impulsado varias instituciones policiales en América Latina adquieren mayor validez, y merecen un reconocimiento expreso.

En este contexto, es que me atrevo a compartir algunas ideas que puedan contribuir a enriquecer el debate y la necesaria planificación e implementación de acciones concretas para continuar con este proceso de adecuación en normas, organización, procedimientos y prácticas necesario para la permanente construcción de cuerpos policiales funcionales a sociedades democráticas.

2. El deber del Estado de garantizar, proteger y promover los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes

En forma complementaria a las obligaciones impuestas por las normas constitucionales vigentes en cada país, al suscribir y ratificar tratados internacionales sobre derechos humanos los Estados asumen una serie de obligaciones ante sus contrapartes miembros de la comunidad internacional, tanto en el ámbito regional como en el ámbito universal. Esto tiene como objetivo central generar los mayores niveles de protección para la persona humana, centro y razón de ser de todos los mecanismos y sistemas de protección que han sido creados y que permanentemente amplían su ámbito de aplicación.

Uno de esos tratados internacionales más identificado por el mencionado proceso de ampliación y perfeccionamiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante "la Convención"), vigente en la totalidad de los países latinoamericanos y, prácticamente, en la totalidad de los Estados que integran la organización de las Naciones Unidas, con la única excepción de los Estados Unidos de Norteamérica.

La Convención, además de reafirmar la vigencia de todos los derechos humanos para todas las personas (más allá de su edad), incorpora derechos que conforman un *plus de protección* específico para las personas menores de dieciocho años de edad. La niñez y la adolescencia, históricamente objeto de acciones de compasión-represión por parte del Estado y el mundo adulto, adquiere, a partir de la Convención, el reconocimiento indiscutible de su calidad de sujeto de derechos. En forma

complementaria, es necesario recordar que los derechos reconocidos en la Convención deben interpretarse en forma armónica y sistemática, teniendo en cuenta que del texto de la misma se desprende un cúmulo de acciones dirigidas a garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, como sucede con todos los derechos humanos, los derechos de la niñez y la adolescencia solamente pueden concebirse, generarse y hacerse efectivos en una sociedad democrática. La Convención puede considerarse como una herramienta de enorme utilidad para impulsar, ampliar y fortalecer los procesos de consolidación de la democracia en nuestra región, no solamente por las obligaciones que impone a los Estados, sino porque contribuye a generar relaciones más democráticas dentro de la familia y la comunidad.

Pero también la Convención impone otras obligaciones significativas a los Estados Parte. Y estas se refieren a la necesidad de que los mismos dispongan lo necesario para *adecuar* su ordenamiento jurídico y la organización, prácticas y procedimientos de todas sus instituciones de acuerdo a los compromisos asumidos al suscribir y ratificar ese tratado internacional. Y es aquí donde entran en este tema los cuerpos policiales, institución básica en las intervenciones del Estado dirigidas a garantizar la seguridad ciudadana de todas las personas que habitan en su territorio.

3. Seguridad ciudadana en democracia

He utilizado en otras ocasiones un concepto de seguridad ciudadana que define a la misma como un sistema normativo, operativo, institucional y simbólico. Como sistema, el concepto de seguridad ciudadana es dinámico cruzado, en forma transversal, por permanentes equilibrios, tensiones y antinomias. Por ello, uno de los indicadores que permiten medir más certeramente el grado de gobernabilidad democrática en cualquier país, es la habilidad de los representantes de las instituciones de gobierno para administrar sus decisiones de forma tal que esos equilibrios y tensiones no se alteren bruscamente.

Pero, fundamentalmente, ese sistema constituye un cúmulo de factores (fácticos y normativos) que hacen posible la efectividad de los derechos humanos de todas las personas que están bajo la jurisdicción de un Estado determinado. Como sostiene Barcelona Llop: la seguridad ciudadana comprende el cúmulo de garantías que debe prestar el Estado contra aquellos "comportamientos perturbadores de la tranquilidad que pongan en peligro el libre ejercicio de los derechos y libertades"; esto es que los "amenacen, obstaculicen, o impidan... sea actual, sea potencialmente"²². Se trata, al decir de Aguilera, del "derecho que asiste al ciudadano, o, en sentido más amplio, al integrante

²² Barcelona Llop, *Justicia, Policía y Constitución*, Ed. Tecnos S.A., Madrid, España, 1987.

de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes¹⁸.

Como veremos en detalle más adelante, si bien el concepto de seguridad ciudadana en una sociedad democrática no incluye exclusivamente el cumplimiento de las funciones que tradicionalmente se le han asignado a los cuerpos de policía, es igualmente cierto que no puede entenderse el concepto de seguridad ciudadana sin incluir entre sus contenidos el adecuado ejercicio de las funciones esencialmente policiales que tiene como cometido prestar el Estado.

El marco antes mencionado permite, precisamente, buscar el nexo entre la garantía de la seguridad ciudadana como requisito esencial para la existencia del Estado Democrático de Derecho, elemento que, como ya se ha dicho, es condición *sine qua non* para la efectiva vigencia de los derechos humanos en general, y de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en particular.

Históricamente, el pacto o contrato social en América Latina se caracterizó por sus debilidades y defectos. Estas carencias favorecieron la construcción de sociedades elitistas, con altos niveles de inequidad, marginalidad, discriminación e impunidad. En suma, el Estado de Derecho en nuestra región fue, desde sus mismos orígenes, débil, incompleto, cuando no inexistente. Por lo tanto, la democracia, carente de contenidos reales, no representó el papel de garante del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales de las grandes mayorías. Esos vicios o defectos de origen contribuyeron, sin dudas, al nivel de cuestionamiento del papel del Estado como administrador de los conflictos entre los diferentes grupos de interés existentes en la sociedad. Como si esto fuera poco, ese mismo Estado, en lugar de cumplir con el papel que el hipotético "contrato" le encomendaba en cuanto a proveedor de seguridad para el ejercicio de las libertades, se convirtió en el principal protagonista de las peores demostraciones de arbitrariedad, violencia y terrorismo acontecidas en tan dramático período de la historia de los países de la región.

Al finalizar el mundo bipolar a fines de la década de los años 1980, con enormes dificultades de todo tipo, los países latinoamericanos comienzan a transitar hacia un modelo de convivencia basado en los valores y principios democráticos y en la vigencia del Estado de Derecho. Ya han pasado más de diez años de este lento proceso, y, en estas horas, nuestras nacientes democracias se enfrentan a lo que tal vez sea una de sus más difíciles pruebas: demostrar que constituyen mecanismos válidos para articular y administrar el conflicto social; para revertir los escandalosos niveles de exclusión y pobreza, en especial verificados en niños, niñas y mujeres; para superar la grave crisis económica. En definitiva: que la democracia es valiosa porque puede darle satisfacción

¹⁸ Justitia. *hacer. Entre seguridad ciudadana y democracia (en "Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Programa Guatemala, Guatemala, 1986.*

a las enormes expectativas de la población, asegurando, para comenzar, a todos los y las habitantes ese marco de garantías que les permita alcanzar los mayores niveles de desarrollo de sus capacidades personales.

En la actualidad, la eficacia de ese complejo sistema que hemos definido como seguridad ciudadana se ubica como una de las bases del proceso de legitimación de las democracias en América Latina. Objetivamente, en general, los pueblos de la región optaron por rechazar regímenes de gobierno autoritarios, mesiánicos, dictaduras militares o peligrosas formas de populismo. Apostaron, en concreto, a las garantías de un pacto, expresadas en la vigencia de la Constitución, que promete generar las condiciones para que, en el marco de un Estado gobernado por autoridades legitimadas por la voluntad popular, se hagan efectivos todos y cada uno de los derechos y libertades inherentes a la persona humana.

La generación de niveles aceptables de seguridad ciudadana se vincula, directamente, con esas expectativas: fundamentalmente, se relaciona con la percepción de que el Estado democrático tiene la capacidad de garantizar el goce de los derechos humanos de sus súbditos, al tiempo que transmite a los mismos la certeza de que concretará el mandato del Derecho, actuando, a su vez, sometido al mismo. En concreto: que el Estado es la garantía contra cualquier forma de impunidad (pública o privada), desde que asegura la vigencia del principio de igualdad ante la ley en toda su dimensión.

Por otra parte, debido a la incidencia de diferentes factores, los asuntos directos o indirectamente vinculados a la seguridad ciudadana, y, por añadidura, a las fuerzas políticas, se posicionaron en el centro del discurso de gobernantes y dirigentes políticos, y, por la propia dinámica electoral, fueron ingresando en el paquete de promesas o compromisos asumidos por los diferentes partidos. Es bien sabido que el lado subjetivo de la construcción democrática pasa, entre otros elementos, por la credibilidad de los actores políticos. Esto se deriva, directamente, de su capacidad real para "cumplir con lo prometido". En concreto, sin haberlo pedido, la seguridad ciudadana ingresa al elenco de los indicadores de credibilidad en el sistema democrático, porque los actores que operan más visiblemente dentro del mismo, así lo han querido, muchas veces sin prever que la sensación de seguridad o inseguridad, por su subjetividad, es altamente inestable, y, por ende, manipulable.

Lo antes señalado es todavía más delicado si nos atenemos a que, objetivamente, las encuestas sobre niveles de victimización indican que la inseguridad ha aumentado, y que, según las estadísticas, en varios de los países de la región se ha transformado sustancialmente (en términos negativos) el grado de violencia que se aplica para la comisión de algunos hechos delictivos¹⁹. Obviamente, cuando víctimas o victimarios

¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

son personas que no han cumplido los 18 años de edad, esta situación es amplificada, cuando no distorsionada, por las acciones u omisiones de varios actores sociales.

También es cierto que han aumentado las oportunidades para que se pueda comprometer la seguridad ciudadana, en la medida que los niveles de consumo y ostentación han crecido también en nuestros países, y que otros componentes de tipo económico y social (desempleo; incremento de los niveles de exclusión social; infantilización de la pobreza; generación de nuevas sub-culturas por la ampliación de los círculos de marginalidad, exclusión y auto-exclusión, etc.), ingresan, cada vez con mejores credenciales, al escenario que estamos analizando.

4. Desafíos actuales para el cumplimiento de las funciones policiales en sus intervenciones con niños, niñas y adolescentes:

Para comenzar a analizar este punto, se hace necesario identificar el escenario en el cual el sistema democrático debe satisfacer la demanda social de mejores niveles de seguridad ciudadana. Nuestros países ya han experimentado (desgraciadamente por largos períodos) las respuestas represivas, arbitrarias, ejecutadas sin ningún tipo de contralor. El resultado de esa experiencia está a la vista: el modelo represivo ha fracasado, en la medida que no puede ofrecerse seguridad en forma sostenida si se desconoce la esencia misma del concepto de seguridad para el ser humano: la estricta vigencia de sus derechos y libertades.

En ese orden, la policía, como parte fundamental del sistema de seguridad ciudadana, deberá enfrentar, y superar, algunos desafíos concretos que se refieren, especialmente, a sus intervenciones con niños, niñas y adolescentes, a partir del marco jurídico generado por la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. Como se dijo al principio, estos desafíos coexisten con una cultura institucional históricamente reactiva frente a esta temática, cuyos hechos generadores, en parte, ya se han expuesto.

De esta manera pueden identificarse, sin dudas que entre muchos otros, cuatro grandes desafíos a superar en dirección de adecuar las normas, organización, procedimientos y prácticas policiales al marco de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Ellos son: (a) las garantías de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes presuntamente involucrados en infracciones a las leyes penales frente a la generación de niveles adecuados de seguridad ciudadana; (b) la "participación de la comunidad" en cuestiones relativas a la seguridad ciudadana; (c) la confusión conceptual entre políticas sociales y políticas criminales; y (d) en cierta forma vinculado al punto anterior, la delimitación clara del papel a desempeñar por las fuerzas policiales

en casos vinculados a niños, niñas o adolescentes, dentro de las funciones del Estado dirigidas a garantizar la seguridad ciudadana.

- a. Las garantías de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes presuntamente involucrados en infracciones a las leyes penales, frente a la generación de niveles adecuados de seguridad ciudadana

No es extraño encontrarse todavía con planteos que atacan directamente el sistema de garantías de los derechos humanos en general, y de la niñez y adolescencia en particular, sosteniendo que no es posible incrementar los niveles de seguridad ciudadana si no se introducen recortes o limitaciones a estas garantías. Como he sostenido en una anterior oportunidad, esto es el resultado de analizar los actuales problemas vinculados a las nuevas modalidades delictivas, y al incremento, real o presunto, de las mismas, en el marco de una "cultura de la emergencia", la cual, por su propia fundamentación, conlleva, necesariamente, a la afectación severa de la libertad en aras de una química seguridad que se obtendría a costa de la primera, aunque, según los defensores de esta posición, solamente en forma temporal o provisoria. Sin embargo, como puede comprobarse a partir del estudio comparado de diferentes normas limitativas o restrictivas de derechos humanos dictadas en el marco de situaciones de "emergencia", suele resultar que lo "provisorio" se torna en "definitivo", o, en otras palabras, que resulta sumamente difícil volver al soneto luego de haber introducido una mala enmienda.

Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que, en este sentido, actualmente el discurso se ha modificado sustancialmente en cuanto a su forma (si bien, obviamente, no a su contenido), en la medida que para algunos sectores de opinión ya no resulta "políticamente correcto" manejar planteos que impliquen una crítica directa a los mecanismos de protección de los derechos humanos. Pero, y he aquí lo que me parece más preocupante, en los hechos se camina hacia el mismo objetivo, muchas veces por acción, otras por omisión. Como ejemplo de esto podemos citar el congelamiento que se viene produciendo en la región en los trámites parlamentarios para aprobar normas procesales penales que impliquen mayores niveles de garantías para los adolescentes involucrados, o reformas a la legislación penal sustantiva en dirección contraria al establecimiento de un sistema mínimo de responsabilidad penal adolescente que deje fuera de la sanción estatal un cúmulo de conductas de hecho inocuas, pero que, no obstante, se continúan persiguiendo. De la misma manera, en muchos países no prosperan iniciativas dirigidas a consolidar instancias de control eficaces del funcionamiento de las instituciones del Estado (como, por ejemplo, el Ombudsman o Defensor del Pueblo; o mecanismos internos de investigación o fiscalización contra el abuso de poder, la corrupción, etc.).

5 "La policía y la renovación democrática" (Revista de Ciencias Políticas No. 4, 1998, Carlos Alvarez Editor, Montevideo, Uruguay, 1999)

En suma: las resistencias a la hora de consolidar y ampliar el sistema de protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia siempre, de manera explícita o implícita, siguen presentes. Lamentablemente, en algunas ocasiones desde tienditas policiales, estas resistencias encuentran una buena acogida. En este caso, el punto se plantea desde la perspectiva de que respetar los derechos de las personas menores de dieciocho años de edad constituye, en términos operativos, una limitación seria a la eficacia en el ejercicio de las funciones policiales. En las conversaciones que frecuentemente mantengo con funcionarios policiales, es común escuchar el argumento, planteado en términos por demás gráficos, de que las normas de protección de los derechos humanos "les atan las manos" y que solamente "amparan a los menores delincuentes".

Lo expresado tiene como finalidad destacar que, a pesar de los innegables avances que, como ya se ha dicho, se vienen verificando en la región en los últimos tiempos con relación a este tema, todavía queda mucho camino por andar. Aún es posible constatar que sigue siendo grande la tentación a tomar un equivoco "camino más corto" en términos policiales, que implica el ejercicio de sus funciones en desconocimiento de lo que ordenan la Constitución, las normas internacionales, la ley y los propios reglamentos internos. Pero, sin perjuicio de estas consideraciones jurídicas, y siguiendo a Ugaz, "quienes creen en la aplicación de modelos hiperpresivos, sostienen que las normas que protegen y garantizan los derechos ciudadanos son un obstáculo para la adecuada persecución y sanción del delito, cuando lo correcto es, precisamente, lo inverso: un procedimiento adecuado (garantista y científico), rápido y equilibrado, potencia la eficacia en la lucha contra la criminalidad".

b. La "participación de la comunidad" en cuestiones relativas a la seguridad ciudadana; Otro de los desafíos sobre los que se hace necesario profundizar es el que tiene que ver con la apelación a la "participación de la comunidad", o a su "co-responsabilidad" en aras de mejorar los niveles de seguridad

Sin duda, las condiciones objetivas o subjetivas de seguridad se han constituido en uno de los aspectos más sensibles para las condiciones de vida de los habitantes de los países de la región. En consecuencia, no es extraño, y, por supuesto, es altamente positivo para la construcción de nuestras democracias, que la ciudadanía haya incorporado esta temática entre aquellas que generan su mayor interés y que convocan a encontrar formas y modalidades de participación colectiva. Esto significa que existen razones ligadas con la necesidad de algunos sectores de la sociedad, de aumentar los espacios de participación ciudadana como forma de fortalecer y consolidar los procesos democráticos. Por otra parte, puede entenderse que es saludable para la sociedad que sus miembros participen controlando la forma como el Estado hace las cosas en este campo, a la vez que

contribuyendo a generar planes o políticas que favorezcan la prevención de la violencia y la delincuencia, antes que apelar exclusivamente a medidas de corte represivo.

Sin perjuicio, entonces, de reconocer los aspectos positivos de esa convocatoria a la participación de la sociedad en cuestiones vinculadas a las condiciones de seguridad ciudadana (responsabilidad primaria del Estado), deben analizarse otros perfiles de la misma que, a mi juicio, no contribuyen en absoluto a la construcción de sociedades tolerantes, respetuosas de los normas que regulan la convivencia, y, en definitiva, esencialmente democráticas. Al respecto, en temas tan delicados como los que pueden lesionar el monopolio del Estado en la utilización de la fuerza legítima, la participación de la ciudadanía en forma organizada o individual debe tener límites precisos. En concreto: esos límites determinan que la participación ciudadana en esta materia debe referirse exclusivamente al potencial comunitario para la implementación de actividades dirigidas a favorecer espacios de tolerancia y respeto dirigidos a niños, niñas y adolescentes, que contribuyan a la construcción de más ciudadanía democrática.

A partir de la anterior afirmación, debe señalarse que ese potencial comunitario se ha dado, históricamente en nuestras sociedades, en forma de diferentes instancias o mecanismos naturales de participación, generados para alcanzar diversos objetivos de interés común. De esta forma, centros educativos, comisiones de fomento, parroquias, clubes deportivos, gremios empresariales, sindicatos, etc. constituyen un valioso capital social y tradicionalmente, han sido los canales adoptados por la ciudadanía para reunirse a los efectos de defender sus intereses o resolver problemas puntuales.

Es por ello que crear estructuras específicas para que la ciudadanía participe en cuestiones ligadas a la seguridad interna ("Comisiones de Seguridad Barrial", "Programa Vecino Alerta", "Juntas de Seguridad", entre otras denominaciones que han tomado estas iniciativas) es un recurso innecesario, y además, inconveniente, en la medida que tienden a constituirse en instrumentos para fines electoralistas de determinados funcionarios o gobernantes, cuando no en estructuras al servicio de una minoría de ciudadanos cercanos a las esferas de poder económico o político, o en peligrosas formas de organización dirigidas a perseguir a todo aquél que, a juicio de sus integrantes, sea considerado "peligroso" por cualquier tipo de motivos (edad, aspecto físico; origen social; opciones culturales; opciones sexuales; ideas religiosas, filosóficas o políticas; etc.). En síntesis: el desafío para la policía consiste en encontrar una forma de articular y relacionarse activamente con la comunidad, sin favorecer la generación de climas intolerantes o discriminatorios, donde, por lo general, los niños, niñas y adolescentes terminan siendo las principales víctimas.

c. La confusión conceptual entre políticas sociales y políticas criminales.

Las acciones, programas o proyectos dirigidos a la niñez y la adolescencia son un campo fértil para la aparición reiterada de esta seria confusión. El discurso sobre seguridad ciudadana manejado por diferentes actores, estatales o incluso no estatales en nuestra

⁶ Ugaz, José. *Graves urnes e inseguridad ciudadana: (re) "Seguridad ciudadana y derechos humanos"*. Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1999.

región reproduce (voluntaria o involuntariamente) una marcada incapacidad para diferenciar lo que constituyen decisiones en materia de política criminal de aquellas que corresponden intervenciones en el campo de las políticas sociales. Muchas de las apelaciones a la "prevención de la violencia y el delito" están marcadas a fuego por esta confusión, y, lo que es todavía más preocupante, es que de las palabras se pasa a los hechos.

Como ya se señaló, no se debe tampoco volver a los planteos que sostenían que la seguridad ciudadana es una materia que solamente compete al aparato de control policial-penal del Estado. Por el contrario, por su propia naturaleza, las intervenciones en materia de seguridad ciudadana deben asumirse desde una perspectiva multidisciplinaria, incorporando diferentes saberes y, por tanto, la coordinación entre instituciones especializadas del Estado, con la participación, allí donde sí corresponde, de organizaciones no gubernamentales o sociales.

Sin embargo, las agencias del sistema de control policial-penal del Estado (instrumentos para la implementación de su política criminal) no deben involucrarse en áreas de trabajo para cuyo desempeño no solamente no están preparadas, sino que, en concreto no deben estarlo, por no ser parte de sus funciones profesionales.

Existen, en la región, varios ejemplos de unidades policiales a las que se les asignan funciones tan heterogéneas como la "protección de grupos sociales especialmente vulnerables", el "desarrollo de acciones de tipo promocional, formativo o asistencial", la estimulación de "la interacción social, o "la movilidad del sector privado y de la sociedad civil, desalentando así la gestación y evolución de procesos de exclusión".

La pregunta que surge a partir de lo antes planteado es ¿qué relación tiene la especialización profesional de un policía con acciones promocionales, formativas o asistenciales? ¿Cuál es la explicación lógica que permita convencer a quien analice la norma que asigna estas funciones que la policía tiene facultades y competencia para "estimular la interacción social, la movilidad del sector privado", o para "proteger a los grupos sociales especialmente vulnerables".

Este ejemplo permite apreciar como se puede llegar a niveles de confusión tan significativos con relación a la responsabilidad que deben asumir las distintas instituciones del Estado. El punto adquiere mayor significación si observamos que ejemplos como el antes mencionado abundan, cuando se plantean las intervenciones del Estado con niños, niñas y adolescentes, extremo que por lo general incrementa la institucionalización; penaliza la pobreza; y estigmatiza a amplios sectores de este grupo poblacional.

Es por ello, que debe recordarse (ya que el punto no parece ser tan obvio como debiera) que las políticas sociales deben ser "propuestas, ejecutadas, coordinadas y

evaluadas" por aquellas instituciones públicas con especialización y mandato para ello (en los sectores salud, educación, trabajo, recreación, seguridad social, etc., etc.). A las unidades policiales de cualquier tipo, solamente le corresponden las funciones policiales. Y, entre esas funciones, sin lugar a ninguna duda, se encuentra la función preventiva. Pero la policía *solamente debe intervenir preventivamente desde su especialización profesional*. La prevención de la violencia y la criminalidad es un elemento que contribuye, de manera preponderante, a garantizar adecuados niveles de seguridad ciudadana. Y, en esta dirección las fuerzas policiales tienen una responsabilidad fundamental en las acciones de prevención que le competen (mediante la recopilación y análisis de información; el patrullaje; la presencia disuasiva; etc.). Pero también tienen responsabilidades en la prevención de la violencia y la criminalidad otras instituciones del Estado en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. Esto, sin embargo, no quiere decir que los funcionarios del Estado que integran los sistemas de salud, educación, seguridad social, etc., desempeñarán funciones policiales cuando realicen su trabajo, ni que los policías improvisarán en acciones que correspondan a la implementación de políticas sociales cuando cumplan sus funciones profesionales en materia de prevención de la violencia y la criminalidad.

El punto aquí tratado se relaciona íntimamente con el siguiente, por lo que no se abundará en estos desarrollos.

d. La delimitación del papel de las fuerzas policiales en casos vinculados a niños, niñas o adolescentes, dentro de las funciones del Estado dirigidas a garantizar la seguridad ciudadana.

En doctrina suele plantearse la cuestión de las funciones policiales diferenciando lo que se denomina "modelo legalista" frente al "modelo de servicio". Desde esta perspectiva, el modelo legalista es aquél de cuño tradicional, que identifica las funciones policiales, en términos generales, como aquellas dirigidas a "hacer cumplir la ley".

Frente a este modelo, se ubica el "modelo de servicio". Para los autores que adhieren a esta posición, este modelo se compadece más "con lo que realmente hace la policía", ya que "en la práctica, las funciones que realizan los agentes de policía, o al menos una parte importantísima de ellos, superan en número a las que consisten, de una forma u otra, en velar por la aplicación del ordenamiento (jurídico)...".⁷ En derecho positivo, se señala como un ejemplo que recoge este modelo a la Ley de la Policía de la Generalitat de Catalunya, de 1994. Esta norma establece que: "El Cuerpo de Mossos d'Esquadra, como policía al servicio de la comunidad, contribuirá a la consecución del bienestar social, cooperando con otros agentes sociales, especialmente en los ámbitos preventivo, asistencial y de rehabilitación".

7. Según discurso el Ministerio del Interior de Uruguay con el objetivo de proceder a la "reestructura orgánica de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, unidad dependiente directamente dependiente del Ministerio del Interior, integrada por personal policial, (sin perjuicio que algunos de sus funcionarios además cuentan con formación universitaria o técnica), y por ende, sometido a las normas disciplinarias policiales.

8. Barcelona Llop, Javier (op. cit.)

Es por eso que, desde mi punto de vista, debe comenzar a decirse, con todas las letras, que la policía que necesitan nuestras sociedades democráticas, especialmente para la implementación de políticas en materia de seguridad ciudadana que involucren a niños, niñas o adolescentes, es una policía profesional, con funciones específicas y claramente delimitadas por el estricto cumplimiento de las normas de protección de los derechos humanos.

En estos últimos tiempos, muchos de nosotros hemos estado buscando un perfil para una policía democrática partiendo de la nefasta experiencia de los modelos policiales que históricamente conocimos en América Latina, más aún durante las pasadas dictaduras militares, sistemas autoritarios o conflictos internos. Por eso, iniciada la transición democrática, en muchas ocasiones aspiramos llegar a tener una policía con tantas capacidades, saberes, aptitudes y actitudes, que casi no nos dimos cuenta que nos estábamos quedando sin la capacidad de exigir a otras instituciones del Estado el estricto cumplimiento de sus responsabilidades. En concreto: ya no aspirábamos, en definitiva, a un buen servicio público de policía, sino a construir una súper-institución que cumpliera, además de sus funciones policiales específicas, con prácticamente todos los servicios públicos.

Ha corrido ya bastante agua bajo los puentes para que podamos bosquejar una conclusión: por diferentes motivaciones, para dirigentes políticos, funcionarios policiales y sectores académicos resultó más fácil construir la idílica imagen de un funcionario policial *abogado-asistente social-docente-psicólogo-operador primario de salud*, que recibiera capacitación en derechos humanos, antes que trabajar en dirección de construir, en los hechos, un policía profesional que cumpliera las funciones que estrictamente le competen, en el marco del estricto respeto a los derechos humanos. Esta circunstancia constituyó, y constituye, un excelente soporte para el "gatopardismo" criollo, que tanto sirve a los intereses de algunos enclaves corporativos policiales, como a las campañas electorales de ministros, dirigentes políticos y al lucro de varias de nuestras más fuertes agencias de publicidad. El lema "que todo cambie para que todo siga como está" se materializa, en definitiva, cuando en los hechos no se hace absolutamente nada para operar cambios o ajustes en el núcleo duro de la policía (que es, repito, la tarea más compleja, plagada de fuertes resistencias y que, necesariamente debe visualizarse a largo plazo), sino que, por el contrario, las decisiones se centran en medidas de impacto tendientes a "cambiar la imagen" de la institución operando sobre aspectos periféricos, accesorios o poco irritativos, que casi nada tienen que ver con las funciones estrictamente policiales.

En materia de intervenciones con niños, niñas y adolescentes, esta tendencia se refuerza aún más, por la propia sensibilidad que genera la temática en nuestras sociedades, que fluctúa entre la compasión y la represión, muchas veces de manera irracional.

Ahora bien: lo antes señalado no significa defender aquellas posiciones corporativistas, basadas en un falso "profesionalismo" que entienden que las "cuestiones de la policía

En lo personal, como lo ampliaré un poco más adelante, me afilio al primero de los modelos mencionados, haciendo la salvedad de que debe precisarse qué se entiende, en una sociedad democrática, por "hacer cumplir la ley". Coincido con el segundo modelo en que la policía es un servicio público, y que, por tanto, el cumplimiento de sus funciones tienen como objetivo servir a la ciudadanía. Pero me preocupa que esas funciones tengan un contenido tan lato, tanto que pueden llegar a invadir competencias o responsabilidades de otras instancias del Estado.

Entonces: ¿qué significa la expresión "hacer cumplir la ley", asumida, por otra parte, por la propia Asamblea General de las Naciones Unidas para referirse a "todos los funcionarios que ejercen funciones de policía"⁹?

En primer lugar, más allá de cualquier otra consideración, en la base de la función policial se encuentra la idea de coerción o coacción legítima. Desde mi punto de vista, esta es, por naturaleza, la esencia de la función policial. Ahora bien: ¿qué significa entonces "hacer cumplir la ley" en un Estado democrático?

Al respecto comparto que, en un Estado democrático, donde se asume "que el ordenamiento jurídico se fundamenta sobre la posición preferente de los derechos y libertades, es claro que la misión de hacer cumplir la ley se acaba identificando con la salvaguarda de un sistema normativo que tiene en los derechos y libertades su punto esencial de referencia (...). La policía no sólo está obligada a ello, sino que ha de asumir que toda su actividad debe estar impregnada por el respeto de los derechos y libertades. Esto es, el régimen de los derechos y libertades se erige en norma de ineludible observancia de todo comportamiento policial"¹⁰.

Por ello me parece más compartible la solución que encontró la Constitución Española de 1978 en su artículo. 104.1: "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Y más compartible todavía, la fórmula del art. 272.1 de la Constitución de Portugal, que declara, expresamente que:

"La policía tiene por función defender la legalidad democrática y garantizar la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos"

Dentro de este marco, y luego del impulso de los primeros años del inicio de esta fase de construcción democrática en América Latina, y de la necesidad de asumir un compromiso riguroso con la promoción y protección de los derechos humanos, que determinó desde un célebre examen de las instituciones del estado más involucradas en sus violaciones durante las década pasadas, hasta un cuidadoso tejido en el plano simbólico y semántico, creo que se ha avanzado lo suficiente como para comenzar a pulir conceptos y a asumir definiciones precisas.

⁹ "Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17/12/1979 (Res.34/163)
10 Barcelona Leop. Javier (en. cit.)

solamente deben ser tratadas dentro de la policía y por los propios policías", a partir de una conducta que ha sido definida como comportamiento endogámico. El punto ha sido tratado por Davini, cuando escribe que "La noción de endogamia pretende describir un proceso de necesidades y autorregulación institucional, produciendo un mecanismo de relación circular e interna entre los miembros de la institución y dificultando la circulación entre ésta y el contexto, con el consecuente aislamiento y empobrecimiento de la producción. Construidas a través del fortalecimiento de los lazos primarios entre sus miembros y alimentados por la imagen de una "gran familia", las relaciones endogámicas se constituyen en progresivo sistema defensivo frente a la desconfianza hacia otras instituciones particulares y/o el contexto en general. La endogamia funciona como capa protectora generando puntos enquistados de difícil remoción..."¹¹

En suma: en una sociedad democrática todos los asuntos de interés común están abiertos a la participación, el cuestionamiento y el control por parte de todos y todos los miembros de la comunidad. Por supuesto, que esto no significa abrir la puerta a la improvisación, a los juicios arbitrarios o a las propuestas sin fundamento. Pero tampoco admitir que haya temas vedados al más amplio escrutinio de todas las personas que, en definitiva, son los beneficiarios directos del servicio que el Estado debe prestar a través de la fuerza pública.

Por lo tanto, aspiro a que podamos contribuir a que la ciudadanía de nuestros países cuenten con las mejores instituciones policiales, profesionales, eficaces, eficientes y, por añadidura, estrictamente democráticas y respetuosas de los derechos humanos de todas las personas, especialmente de los grupos más vulnerables, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes. Como se argumentó anteriormente, esto no es otra cosa que tener policías sean capaces de "cumplir y hacer cumplir la ley".

No obstante, no debe pasarse por alto que "No basta que los cuerpos de policía opten por un talante democrático, sino que se requiere, además, que toda su estructura, desarrollo institucional y funcionamiento, tenga por lógica cumplir con su misión fundamental que se resume en decir que la policía existe para la protección de los derechos y libertades fundamentales y no para el mantenimiento del viejo concepto de orden público que, como en el pasado, puede llegar a contrariar los principios de la dignidad humana (...). Se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir"¹².

Haciendo referencia a la Carta Europea del Policía, Andrés Domínguez Vial sostiene que "Como órgano constitucional la policía enmarca su acción en los mismos deberes

de respeto y protección de los derechos humanos que todos los demás órganos del Estado". Sin perjuicio de esta obligación general a todo el aparato estatal, existen principios institucionales definitorios de una policía democrática:

- "(a) la ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las actuaciones policiales;
- (b) la desmilitarización de todos los aspectos del servicio policial;
- (c) el respeto absoluto de los derechos fundamentales de los ciudadanos;
- (d) la transparencia de actuación y control de actividades y centros de dirección por parte de los poderes ejecutivo y legislativo;
- (e) la limitación de la acción de la policía al sector de la criminalidad;
- (f) el monopolio del uso de la fuerza en la vida social"¹³.

No tengo dudas de que seguiremos caminando en esa dirección, y que, con creatividad y esfuerzo, iremos concretando las acciones necesarias para consolidar los sistemas de seguridad ciudadana con la eficacia y eficiencia que demandan las sociedades latinoamericanas, en el marco estricto que determinan la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de todas las personas, con énfasis en los derechos de la niñez y la adolescencia, como requisito para consolidar, ampliar y mejorar nuestros sistemas democráticos en construcción.

¹¹ Citado por Marensi Inés: *Un nuevo enfoque pedagógico para la capacitación judicial en América Latina* (en "Sistemas Judiciales" Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2001).

¹² Ramírez Ocampo, Augusto. (en "Seguridad ciudadana y derechos humanos", Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1999.)

¹³ Domínguez Vial, Andrés: *El estado democrático de derecho y el poder de policía* (en "Policía y Sociedad Democrática", Revista Pena y Estado No. 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1999).