

SEGURIDAD CIUDADANA Y RESPUESTA PENAL

por

BEATRIZ SCAPUSIO MINVIELLE

1. DIFERENTES EXPRESIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El concepto de seguridad ciudadana será empleado en esta comunicación en su sentido restringido, vinculado al sentimiento de confianza de la población de no verse expuesta a hechos de violencia física, tengan origen éstos en actos individuales o sociales.

La seguridad así entendida está referida a la razonable expectativa de preservar y conservar los valores más estimables, tales como la vida, la libertad personal, la integridad corporal y la libertad sexual.

Sin embargo, en un sentido amplio y profundo, la seguridad ciudadana se relaciona con las posibilidades de obtener en la realidad, respeto por los derechos humanos que permiten la satisfacción de las necesidades y la realización de las potencialidades humanas.

En el marco restringido, aparece el concepto de seguridad ciudadana como vinculado silogísticamente al de delincuencia, aunque en la realidad ésta es sólo una de las formas de violencia, pero no la única. Es quizás, para la mayoría, la más visible y publicitada y en la que por lo mismo, se repara con mayor facilidad y frecuencia.

Empero, existen otras múltiples manifestaciones de violencia física, individual y colectiva, aparte de la delincuencia y que provocan tanta o mayor inseguridad ciudadana. Piénsese por ejemplo en la violencia que representa la aplicación selectiva del sistema penal respecto de los sectores más vulnerables a su acción, en la abusiva acción de la policía respecto de estos sectores, o en la violencia intrafamiliar.

El debate actual en nuestro país tiende a identificar el problema de la seguridad ciudadana con un supuesto incremento de la delincuencia, en particular, de las formas violentas de atentados patrimoniales.

Los estudios criminológicos sobre seguridad ciudadana demuestran que frecuentemente los medios de comunicación de masas y los informes policiales tienden a restringir el tema de la seguridad ciudadana al de la violencia contra la propiedad, a la llamada "criminalidad callejera", dejando al margen todo otro

tipo de violencia como aquella contra el medio ambiente, la calidad del consumo o de la economía. De este modo, resulta que los conceptos de seguridad ciudadana y violencia son fácilmente manipulables y además, dotados de un alto grado de propiedades estigmatizantes y selectivas.

La inseguridad tiene, por ende, un importante componente subjetivo, que se basa en percepciones sociales susceptibles de ser influidas, de modo de crear imágenes distorsionadas o sobredimensionadas que presentan un cuadro de peligro para los intereses más vitales de las personas -vida, integridad física-, que es significativamente mayor que el que realmente existe. Se trata de la llamada "inseguridad subjetiva", esto es, la sensación que tienen las personas de que la criminalidad ha aumentado de manera importante y que la población se encuentra expuesta más o menos indiscriminadamente a ser objeto de atentados graves en su integridad física o su patrimonio.

El sentimiento de inseguridad subjetiva obedece a una base que tiene alguna realidad, pero que, por excesivo, no guarda relación con la dimensión real del fenómeno. En otras palabras, hay un aumento de la percepción de que se está en peligro de ser víctima de un delito. Tal percepción se constata claramente por medio de las encuestas de opinión pública que han evidenciado como el temor a la delincuencia o la sensación de inseguridad se ha transformado en una de las primeras preocupaciones ciudadanas.

Aparecen entonces las situaciones que se prestan a la distorsión: sobre la base de un fenómeno que parece tener un fundamento real, se lo representa en términos tales que se produce un incremento del referido sentimiento de inseguridad subjetiva mediante la exageración del peligro. Es así como las informaciones delictuales que hace algunos años aparecían en las páginas interiores de los diarios, se trasladan ahora en forma muy destacada a los titulares de las primeras planas.

Cabe destacar asimismo, que la mayor causa de muerte en nuestro país proviene de los accidentes de tránsito, pese a lo cual el sentimiento de inseguridad ciudadana es relativamente bajo a este respecto, en comparación con el originado en la delincuencia contra la propiedad.

Por otra parte, no existe en el Uruguay un sistema estadístico que brinde una información completa de la realidad criminológica, ni sobre la actuación de los diversos órganos del sistema penal. Lo que sí hay es un conjunto de estadísticas llevadas a cabo por los diversos órganos del Estado que abordan segmentos parciales de la actividad de cada uno de ellos y que persiguen finalidades diferentes. En efecto, la información estadística no se refiere a la realidad social misma, sino a la actuación del sistema penal sobre esa realidad, por lo cual nos da una visión del acontecer social sesgada, de acuerdo con la selección de hechos y sujetos que los órganos realizan de acuerdo a sus parámetros de funcionamiento.

2. LA RESPUESTA PENAL

En lo que se refiere a las respuestas de carácter institucional frente al incremento de la inseguridad ciudadana, ellas han consistido hasta el momento, en acceder a la demanda social supuestamente mayoritaria, en el sentido de extremar la severidad del sistema penal.

La creación de nuevos delitos y el agravamiento de las penas del elenco de los ya existentes, de acuerdo con una política de "mano dura", no resuelven el problema. Por el contrario, la intervención del sistema penal tiende más bien a agravarlo.

Esta afirmación, que integra el conocimiento científico penal y criminológico actual, no está incorporada a la conciencia ciudadana, la que mayoritariamente parece seguir creyendo que la mayor represividad del sistema penal contribuye a la solución de los conflictos y es una herramienta eficaz para la disminución y erradicación de la delincuencia.

Dentro de este planteo, es probable que el aumento de la represividad del sistema penal produzca una disminución del sentimiento de inseguridad colectiva provocado por la delincuencia, creando la sensación de que la criminalidad es contenida con esta nueva política de "mano dura".

La especial gravedad de enfrentar estos problemas por la vía del aumento de la represividad del sistema penal -ya suficientemente severo e ineficaz-, radica en que se crea la falsa creencia en la opinión pública de que a través de la creación de nuevas figuras penales y el establecimiento de sanciones más severas, se está contribuyendo a reducir eficazmente la delincuencia y a resolver los conflictos sociales.

Esta equivocada confianza impide en la práctica que se ponga énfasis en el establecimiento y la adopción de otra clase de medidas que sí podrían ser útiles en el propósito de defender los intereses individuales y sociales más relevantes.

La citada tendencia, que contradice los principios humanitarios que se remontan al siglo XVIII, según los cuales el derecho penal es una "amarga necesidad" a la que debe recurrirse en aquellos casos extremos en que no existe ninguna otra forma de preservar los valores más importantes, resulta además de primitiva, absolutamente irracional para enfrentar el problema de la seguridad ciudadana en nuestro país.

La inseguridad ciudadana está referida a delitos contra la propiedad, especialmente la rapiña. Pues bien, nuestro Código Penal sanciona la comisión de tal delito con una pena sumamente severa. Baste considerar que la rapiña en nuestro derecho se castiga con una sanción mucho más grave que el homicidio. Esto prueba el carácter irracional, puramente emocional y desinformado de la

discusión que se está llevando a cabo en nuestro medio sobre el tema de la seguridad ciudadana y la delincuencia.

La selectividad arbitraria en la protección de la propiedad se manifiesta en que justamente, tratándose de hechos que preferentemente serán cometidos por los sectores más vulnerables se extrema la represión en términos severísimos, en tanto que otros delitos contra la propiedad, de mucho mayor significación por su dañosidad social (criminalidad fraudulenta, delitos informáticos, criminalidad dorada), reciben un tratamiento penal benigno o inexistente. Así, la delincuencia económica por ejemplo, causa un daño social infinitamente mayor que la mayoría de los hurtos o rapiñas, pese a lo cual, o no está sancionada o lo está excepcionalmente. Además frecuentemente respecto de la criminalidad económica existen una serie de mecanismos tendientes a evitar la estigmatización del proceso. Con ello se viola el principio constitucional de igualdad, ya a nivel de criminalización primaria.

Resulta claro que el proyecto de "seguridad ciudadana" contempla sanciones que se limitan casi exclusivamente a las penas privativas de libertad. Respecto de ello creemos que no vale la pena hacer presente la crisis que atraviesa la institución carcelaria en cuanto a su incapacidad para cumplir los objetivos que le ha asignado nuestra Constitución, lo cual de algún modo invalida el principal instrumento estatal destinado a enfrentar el problema que nos ocupa.

3. EVALUACION GLOBAL DEL PROBLEMA

A pesar de no ser el objetivo preciso de esta comunicación, nos parece importante valorar algunos elementos que permitan aproximarse a una evaluación de la forma en que está operando el sistema penal, dado que el sentimiento de inseguridad generado en la población y la definición del "fenómeno delictivo", es básicamente producto de esa operatoria y no fenómenos que puedan ser examinados autónomamente.

Podemos decir que los problemas de nuestro proceso penal son vastamente conocidos, por lo cual nos limitaremos a señalar solamente algunas cuestiones particulares.

Así, las víctimas, cuyo interés es habitualmente invocado para justificar el aumento de la represividad, paradójicamente no reciben satisfacción de sus intereses concretos. El proceso genera obligaciones especialmente gravosas como sus ratificaciones y reconocimientos, los cuales deben ser prestados en condiciones de gran incomodidad y molestias, dados los problemas de funcionamiento de nuestros Juzgados. En general, no existen medias mínimas destinadas a la protección de la víctima y nuestro actual proceso penal suele transformarse para ella en una verdadera prolongación de su pesar.

Pensamos que no es necesario detallar los problemas y las distorsiones que la demora de los procesos provoca. Baste decir que ello violenta a los sujetos sometidos al mismo, a la víctima y frustra las expectativas de la sociedad, haciendo perder la credibilidad del sistema judicial.

Uno de los efectos más aberrantes de la larga duración de los procesos es el de la prisión sin condena, como efecto de la prisión preventiva durante ellos, fenómeno que se da masivamente en nuestro país que tradicionalmente ha presentado un enorme número de reclusos no condenados.

4. EL DESAFIO DOGMÁTICO

Si se considera, por una parte, la selectividad referida, tantas veces atentatoria de los principios básicos de justicia, como es la igualdad y por la otra, las incoherencias, inconsistencias y contradicciones planteadas, se comprenderá cuan difícil es hacer dogmática seria y racional sobre esta materia.

Nos parece, sin embargo, que lo que procede es no renunciar al trabajo dogmático a este respecto, a pesar de las dificultades señaladas.

Creemos que la dogmática en ésta y en todas las materias no debe limitarse a un juego formal, abstracto, silogístico, procurando darle coherencia o encontrarle justificación o explicación a lo que no tiene, sino que debe basarse en los principios garantistas básicos del derecho penal, producto de una larga evolución cultural, que por supuesto no se encuentra agotada ni completa.

La dogmática que propiciamos tiene un fundamento constitucional que incorpora además, al ordenamiento jurídico nacional, las normas internacionales sobre Derechos Humanos.

La dogmática así entendida tiene importantes posibilidades de rectificación y perfeccionamiento del sistema legal. Mientras no se produzca el ideal, que sería la adecuación completa y profunda del ordenamiento nacional a las exigencias de las normas y principios internacionales (reforma sustancial del proceso penal, alternativas a la pena de prisión), el trabajo dogmático, inspirado en dichos principios y normas puede morigerar en un grado importante las consecuencias indeseables de una legislación que no siempre coincide con los derechos humanos, tal como son concebidos actualmente y se encuentran incorporados a nuestro ordenamiento jurídico.

5. CONCLUSIONES

El enfrentamiento del problema de la represividad penal como presupuesto de la seguridad ciudadana, debe dirigirse más bien por el lado de la prevención. Si realmente lo que se pretende es preservar la seguridad de las

personas y evitar atentados contra su vida e integridad personal, como asimismo proteger sus bienes, deberían realizarse todos los esfuerzos para evitar que estos hechos se produzcan. La respuesta penal no sirve a este propósito, actúa después que se ha cometido el delito.

Es mucho lo que puede hacerse en el campo de la prevención, concretamente en lo que se refiere a la protección de la propiedad. Desde luego, al Estado le cabe un importante cometido en esta materia a través de una eficiente y racionalizada actuación en el campo de la vigilancia y de la protección.

Pensamos que los elementos planteados en esta comunicación, todos en un nivel provisorio, nos acercan a la evaluación negativa de la respuesta estatal al importante problema de los delitos contra la propiedad y la sensación de inseguridad ciudadana. Las distintas facetas de la acción estatal no dan protección ni satisfacción a las víctimas, no mejoran la sensación de seguridad ni de justicia a la población, no otorgan certeza sobre las responsabilidades y las sanciones y, sobre todo, provocan múltiples, permanentes y graves limitaciones y violaciones a los derechos y garantías de las personas, especialmente de los sujetos que son sometidos a los distintos órganos como supuestos responsables.