

ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA PREVENCIÓN Y DEL CONTROL SOCIAL COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL*

César Barros Leal**

1 Introducción. 2 La planeación y la acción estatal. 3 El ius puniendi y el Derecho Penal. La despenalización y la discriminación. El encarcelamiento. 4 Alcances y perspectivas de la prevención. 5 Alcances y perspectiva del control social. 6 Apuntes finales. Referencias bibliográficas.

RESUMO

El autor analiza el problema de la violencia urbana y el deber del Estado de ofrecer la seguridad para la sociedad, tarea que viene siendo negligenciada ultimamente. No es el caso de emplear medidas paliativas o de actuar con un discurso lleno de retórica, porque es clara la incapacidad de alcanzar resultados satisfactorios si no hay disposición política y sensibilización general para el problema. El crimen debe ser combatido con políticas criminales y sociales eficientes, de carácter eminentemente inclusivo, porque el crimen no es un problema exclusivo de seguridad pública.

PALABRAS-CLAVE: Inseguridad. Criminalidad. Política criminal. Represión. Prevención. Control social. Instrumentos ideológicos.

1 INTRODUCCIÓN

En el I Congreso Mundial de Seguridad Pública, Procuración y Administración de Justicia, llevado a efecto en el DF, en 2000, participé en un panel acerca de la delincuencia urbana y la seguridad pública de Brasil y México. Me acuerdo de haber señalado, a la sazón, que el crecimiento brasileño y mexicano

* A despeito do artigo não ser da lavra de autor estrangeiro, por razões de estética e organização, optamos por inseri-lo como "doutrina estrangeira", uma vez que a escritura do texto se deu originalmente em espanhol, em razão de conferência proferida pelo autor (Nota dos Editores). Conferencia impartida en el Congreso Internacional de Política Criminal y Prevención del Delito: Retos y Perspectivas de la Seguridad Pública. México, Guanajuato, 19-20 de mayo de 2005.

** Maestro en Derecho. Procurador del Estado de Ceará (Brasil). Miembro del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia. Presidente del Instituto Brasileño de Derechos Humanos.

no estaban siendo acompañados de una mejora generalizada de los indicadores sociales y que, en ambos países, la urbanización desgobernada, el envilecimiento progresivo de las condiciones de supervivencia, la miseria ominosa, el desempleo crónico, el bajo nivel de educación, el consumo y el tráfico de drogas, la lentitud en la impartición de la justicia, el colapso del sistema penitenciario y la impunidad dominante coadyuvaban en el incremento del crimen.

En Brasil como en México, los habitantes, amedrentados con la violencia omnipresente, viven angustiados, con recelo de salir a las calles, ante la creciente inseguridad que enfrentan en lo cotidiano. Pocos escapan de ser víctimas de un acto delictivo. De los que son, muchos quedan con secuelas irreversibles. Algunos cambian sus actividades y sus hábitos de vida, portan armas, crean grupos de vigilancia y, en último caso, de exterminio, mientras los ricos se esconden detrás de muros altos, blindan sus autos y contratan servicios de seguridad privada.

Uno se percata, con todo, que solamente existirá un mínimo de estabilidad si hubiere la garantía *erga omnes* de las condiciones elementales de vida, de calma, de bienestar. Ya se dijo que, sin ellas, no tendría sentido el propio Estado, puesto que la seguridad pública, en su concepto moderno, integral e incluyente (aquella prevista en numerosos documentos internacionales de derechos humanos y regida por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, contenidos en el art. 21 de la Constitución mexicana) constituye una obligación primordial del Estado y es una condición básica para su existencia como nación.¹ En 2003, en el II Congreso de Prevención Criminal, Seguridad Pública, Procuración y Administración de Justicia, con el subtítulo “Una Visión del Presente y del Futuro a la Luz de los Derechos Humanos”, que organizamos en Fortaleza, Brasil, con la presencia de un elevado número de mexicanos, ya sea como participantes, ya sea como conferencistas, pulsé la misma tecla al precisar, en el discurso de inauguración, que es consensual el razonamiento de que no hay una solución mágica para la violencia, y que su contención no se hace sólo a través de medidas represivas, sino también mediante políticas públicas preventivas, de inclusión social, reformas de la legislación penal, procesal penal y de ejecución de la pena, así como el fortalecimiento de las defensorías, de los ministerios públicos y del poder judicial.

En aquel Congreso dejamos claro que la prevención² no puede ser tratada de modo empírico, y albergar discursos engañosos que, en una retórica superficial, disimulan, de una parte, la inercia ante el avance de la violencia y la incapacidad de alcanzar resultados satisfactorios en tanto que no haya disposición política y sensibilización general y, de otra parte, una absoluta ineficacia en relación con los delincuentes habituales, profesionales, corruptos, estafadores y mafiosos.

No, señoras y señores, es de otra prevención – racional, solidaria, responsable – que nos cabe discutir ahora, en este recinto, en donde las palabras no pueden ser esgrimidas como someros instrumentos ideológicos de políticas criminales inconsistentes.

Ahora bien. Los años pasan y los problemas y desafíos se agrandan. Vemos, con gusto, en la agenda de esta reunión internacional, una sintonía con las ideas que descollaron en los dos Congresos mencionados, entre ellas la preocupación con el Estado Democrático de Derecho, cuya función principal es mantener el bien común, la paz pública³ y cuya vigorización se impone ante la criminalidad y la definición de una política criminal⁴ que no se contraponga a la política social⁵ ni tampoco sea fragmentada, y que esté atenta a los principios democráticos, a los derechos humanos y las garantías legales.

Es evidente que el control del delito (preventivo y reactivo), además de reclamar un conocimiento profundo de la realidad, ha de requerir del diseño de tácticas y alternativas para prevenir y afrontarlo, siendo menester, como se indica en los objetivos de este evento, delimitar los alcances y fines de la prevención en el rubro de la seguridad pública y, al mismo tiempo, evaluar la reacción punitiva del Estado ante los retos de la criminalidad moderna.

2 LA PLANEACIÓN Y LA ACCIÓN ESTATAL

Planteemos, como punto de partida, que la política criminal debe inexcusablemente estar subsumida en la *planeación del estado*, prevista en el artículo 26 constitucional, a saber:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Dentro de este marco se incluye la planificación específica del quehacer estatal en lo que respecta a programas de prevención y control contra el delito, con observancia de la dicción de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada el 8 de diciembre de 1995, según la cual la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán esos fines por medio de la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Y al Estado incumbe combatir los múltiples factores que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, desarrollando políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

No es una tarea fácil, pues la criminalidad, particularmente la organizada, hace mucho tiempo traspasó la barrera de lo mínimo soportable y parece superar,

en su capacidad de audacia y actuación, la fuerza reactiva del Estado, obligado a renovarse continuamente en sus métodos y estrategias so pena de asistir, impotente, a la pérdida de la fe hacia las instituciones públicas (la policía, ante todo) y al triunfo concomitante de la inseguridad jurídica, del miedo y de la impunidad.

De ahí que todo discurso, en el ámbito de la seguridad pública, se vuelva vacío si no se apoya en medidas serias y objetivas como, por ejemplo:

- Planeación a corto, mediano y largo plazo. A pesar del hecho de que algunas providencias son actuales, urgentes – como el patrullaje cotidiano y la detención en flagrancia –, y no pueden demorarse, no pueden ser postergadas, puesto que la dilación sería fatal (y en ello muchas veces radican algunos de los lindes de la prevención), el énfasis nunca puede ser puesto en unas medidas cortoplacistas que adoptan criterios coyunturales para sus intervenciones y son por lo general improvisadas y punitivas;

- Unificación de la legislación. Carece de significado la existencia de 32 códigos penales diferentes, además del federal, y 32 leyes procesales más la federal;

- Inversiones en la infraestructura policial: compra de equipamiento (como chalecos de suficiente protección para evitar la muerte anunciada de centenas de policías, que pagan con sus vidas en el cumplimiento del deber⁶) y tecnologías avanzadas en los sistemas de emergencia; necesidad de células específicas, especializadas en ciertos delitos como es el caso del lavado de dinero;

- Mayor rigor en la selección y el entrenamiento de los policías, civiles, estatales y federales (cuyos salarios y prestaciones laborales tienen que ser, en definitiva, dignos y compatibles con la magnitud de sus funciones y la eficiencia, el profesionalismo y la confiabilidad que de ellos se exige),

- Intensificación del combate a la corrupción y de la tarea de depurar (mediante un control interno o externo) a los cuerpos policiales contaminados por miembros que adoptan una política bélica de mano dura, confunden autoridad con autoritarismo, practican arbitrariedades, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, se tornan bandidos y profanan su uniforme, siendo lamentable la participación de ex miembros de las unidades represivas estatales en el crimen organizado;

- Adiestramiento y profesionalización de las fuerzas policiacas en la investigación de crímenes financieros y electrónicos; no se puede estereotipar la criminalidad y concentrarse, en una visión reduccionista, sólo en los crímenes tradicionales, en los asaltos, los robos con violencia, los homicidios, las violaciones, los allanamientos de morada, los delitos callejeros contra la propiedad (algo que, indiscutiblemente, ha de ameritar siempre una especial atención, pero no prioritaria, como pretenden los *represivos*, los heraldos de las campañas de contenido alarmista, quienes cuentan para ello con los *mass media*); urge, por lo tanto, inhibir la delincuencia no convencional, la delincuencia

de cuello blanco, las infracciones contra el medio ambiente, etc., cada vez más descaradas, más virulentas y/o más tecnocratizadas, y cuyos tentáculos se extienden a las esferas de los poderes. Alessandro Baratta decía que

los delitos económicos y ecológicos, la corrupción, la desviación criminal de los órganos civiles y militares del Estado, la complicidad delictuosa de los detentadores del poder político y económico con las organizaciones del tipo mafioso, se suelen asumir en la discusión pública como problemas de orden moral y no como problemas de seguridad urbana;⁷

- Integración de las policías de los tres niveles del gobierno, con operaciones que involucren a sus diferentes corporaciones, evitando, como advierte Pedro José Peñaloza, “los roces y competencias mal entendidas entre las policías preventivas y judiciales”⁸;

- elaboración de mapas de la violencia urbana (indicando los sectores de riesgo, de elevada tasa delincencial) y de un banco fehaciente de datos criminales (un problema serio en América Latina, donde las estadísticas⁹⁹ no existen o son poco o nada confiables);

- valorización de los consejos de seguridad, con el establecimiento de sistemas de denuncia ciudadana, con vistas a reducir las cifras oscuras, facilitando la identificación de criminales y detectando hechos que puedan atentar contra la seguridad, como ocurre con los secuestros organizados por pandillas;

- atención a las víctimas de los delitos (civiles y agentes policíacos) y protección a los testigos amenazados;

- reducción del uso de la detención preventiva y creación de nuevas vacantes en las prisiones.

3 EL IUS PUNIENDI Y EL DERECHO PENAL. LA DESPENALIZACIÓN Y LA DESCRIMINALIZACIÓN. EL ENCARCELAMIENTO

Es de vital importancia estar conciente de la trascendencia de una tarea que no se agota en las medidas aludidas, y que jamás debe conducir a la tendencia, al hechizo de rebasar límites del *ius puniendi*.¹⁰ En verdad, la simple agudización de la pena no es, consabidamente, el camino apropiado para el enfrentamiento del delito, sobre todo cuando puede engastar inconstitucionalidades y provocar violaciones a los derechos fundamentales, en especial de los inculpados, quienes disfrutaban de la presunción de inocencia.

Los estudiosos llaman la atención sobre los peligros de encarar la seguridad pública como un tema eminentemente penal y enfatizar el derecho penal de *primer ratio*, simbólico, del enemigo, responsable de la exacerbación de las normas

vigentes, como si fuera una respuesta eficaz a la criminalidad. Diríamos que es una falsa ilusión de paz social, de nación segura,¹¹ que se vende a una población atemorizada, apostando en una mítica capacidad disuasiva del sistema de justicia penal como instrumento de control, de profilaxis colectiva.

Mucho más imperiosa es la certeza de la aplicación – a todos, independientemente de su condición financiera – de la ley, puesto que en el mundo real lo que importa es el cumplimiento efectivo de la pena y no su dureza, tal y como nos enseñó Cesare Bonesana, marqués de Beccaria.

Para Sergio García Ramírez, actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[...] el sistema penal – con su extenso ‘equipo’ de delitos, penas, tribunales, prisiones, etcétera – constituye el último recurso del control social en una sociedad democrática, a diferencia de que sea un recurso ampliamente recabado y practicado en una sociedad autoritaria, que utiliza de los instrumentos punitivos – amenazas y castigos– antes que otros medios para encauzar la conducta de los ciudadanos. El notable penalista Reinhart Maurach expresa esta idea con una expresión breve y directa: ‘en la selección de los recursos propios del Estado, el Derecho Penal debe representar la última *ratio legis*’; por ello ha de ‘encontrarse en último lugar y entrar sólo en liza cuando resulta indispensable para el mantenimiento del orden público’.¹²

Así también piensa Alfonso Zambrano Pasquel:

Una auténtica democratización del control penal exige un derecho penal limitado y garantizador del respeto a los derechos humanos, así como una pena imponible como *la ultima ratio* y sólo en defensa de los bienes fundamentales.¹³

De ahí el convencimiento de la relevancia de la despenalización y la descriminalización de ciertas conductas, del énfasis en una intervención penal mínima (que refleje el carácter subsidiario del derecho penal) y de la necesidad de aplicar alternativas a la cárcel a los responsables de delitos de pequeño potencial ofensivo.

El encarcelamiento, además de dispendioso, es anacrónico y estéril. Los centros penitenciarios se han convertido en crisoles del crimen, espacios de hacinamiento y autogobierno donde los hombres se embrutecen y adquieren – en una convivencia forzada de primarios y reincidentes, reclusos provisionales

y sentenciados, delincuentes del fuero común y del fuero federal —, los hábitos, los contactos y las destrezas que habrán de afianzarles el retorno al delito tan pronto como sean excarcelados. En realidad, en los penales (que podrían estar mucho más saturados si fueran cumplidas miles de órdenes de aprehensión pendientes) se alega perseguir la prevención especial, terciaria, pero, en su gran mayoría, las cárceles no son otra cosa que sitios de entrenamiento de nuevas huestes del crimen, máxime del crimen organizado.

4 ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA PREVENCIÓN

Es innegable el alcance de la prevención, “el más precioso de los elementos en que la Política criminal se apoya para considerar un plano de acción con mejores posibilidades de resultados en el enfrentamiento de la criminalidad”,¹⁴ en cualquiera de sus modalidades: primaria, secundaria o terciaria; general o especial; estatal, corporativa o comunitaria; individual o colectiva; social o situacional.¹⁵

La verdadera política criminal, de matiz preventivo, debe armonizarse con las demás políticas estatales (económicas, sociales, educativas, etc.) y con los términos de la Declaración de Caracas, elaborada en el Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de las Naciones Unidas, en Caracas, en el periodo del 25 de agosto a 5 de septiembre de 1980 (cuyo tema central fue “La Prevención del Delito y la Calidad de Vida”), en donde se reconoció “que todo programa de prevención del delito debe formar parte del proceso de planificación para el desarrollo”.

De igual modo, la reciente Declaración de Bangkok, del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal, realizado del 18 al 25 de abril de 2005, por el gobierno de Tailandia (y que eligió como tema central “Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia del delito y justicia penal”), ha reforzado la imperiosidad de la postura preventiva. He algunas de sus conclusiones (8, 9, 10, 24, 29 y 34):

8. Estamos convencidos de que el respeto del imperio de la ley y la buena gobernanza y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos en los planos local, nacional e internacional son requisitos indispensables para la creación y el mantenimiento de un entorno en el que la delincuencia se pueda prevenir y combatir con éxito. Nos comprometemos a desarrollar y mantener instituciones de justicia penal justas y eficientes, lo que incluye el trato humano de todas las personas detenidas en centros de prisión preventiva y en establecimientos penitenciarios, de conformidad con las normas internacionales aplicables.

9. Reconocemos el papel de personas y grupos ajenos al sector público, como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, en lo que respecta a contribuir a la prevención y a la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Promovemos la adopción de medidas para fortalecer ese papel en el marco del imperio de la ley.

10. Reconocemos que unas estrategias de prevención del delito amplias y eficaces pueden reducir significativamente la delincuencia y la victimización. Exhortamos a que esas estrategias aborden las causas profundas y los factores de riesgo de la delincuencia y la victimización y a que se sigan desarrollando y aplicando en los planos local, nacional e internacional, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito.

24. También estamos convencidos de que la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos y el imperio de la ley son esenciales para la prevención y el control de la corrupción, incluso, entre otras cosas, mediante medidas eficaces para la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de esa índole. Además, reconocemos que para poner freno a la corrupción es necesario promover una cultura de integridad y rendición de cuentas tanto en el sector público como en el privado.

29. Procuraremos utilizar y aplicar, según proceda, las reglas y normas de las Naciones Unidas en nuestros programas nacionales de prevención del delito y reforma de la justicia penal y realizar los esfuerzos necesarios para garantizar su más amplia difusión. Procuraremos facilitar capacitación adecuada a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los funcionarios de los establecimientos penitenciarios, los fiscales, los funcionarios judiciales y otros grupos de profesionales pertinentes, teniendo en cuenta esas reglas y normas y las mejores prácticas a nivel internacional.

34. Subrayamos la necesidad de considerar la posibilidad de adoptar medidas para prevenir la expansión de la delincuencia urbana, incluso mejorando la cooperación internacional y la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales en esta esfera y promoviendo la participación de las autoridades locales y la sociedad civil.

En estudio titulado “Reflexiones de la Política Criminal en México”, el Lic. José Días de León Cruz cita al Dr. Sergio García Ramírez:

La política criminal se convierte en capítulo de la política social... Un país cuya política social gira en torno al respeto de los derechos humanos de las personas y que hace esfuerzos por satisfacer las necesidades elementales de seguridad económica, social y sanitaria, tiene, por eso mismo, una política criminal preventiva.¹⁶

Imposible hablar de seguridad pública sin tener en cuenta la necesidad de enfrentar los retos impuestos, principalmente en los países en desarrollo, por la indigencia, el desempleo, las desigualdades de renta, la mengua de educación, la expansión desordenada de las ciudades (sin inversiones paralelas en el medio ambiente, la infraestructura, la renovación de sus espacios, etc.), el gran número de niños en situaciones de riesgo, las drogas y tantos otros factores exógenos de la delincuencia, tanto adulta como juvenil.

Al respecto, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), órgano formado por 54 miembros elegidos por la Asamblea General y encargado de coordinar la labor económica y social de las Naciones Unidas y de las instituciones y de los organismos especializados que conforman el sistema de las Naciones Unidas), en el párrafo 1 de sus Directrices para la Prevención de Delito, señala: “Hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no sólo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países.”

5 ALCANCES Y PERSPECTIVAS DEL CONTROL SOCIAL

Fundamental, en el ámbito de la prevención e igualmente de la represión (dos caras de la misma moneda,¹⁷ dos puntos que deben converger en una dirección que los coordine e impida ser conflictivos), viene a ser el control social, la participación resuelta y crítica del ciudadano, visto en el plano individual o colectivo (organizaciones no gubernamentales, veedurías, comités vecinales, etc.), al cual incumbe abdicar de su posición pasiva, autovictimizante (ya se dijo que “la función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación”¹⁸) y disponerse a “prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios...”¹⁹ Eduardo Reale Ferrari y Janaína C. Paschoal, en brillante ensayo sobre la mejoría de políticas públicas y seguridad, puntualizan:

[...] nosotros no sólo somos blancos sino también actores y solución de la violencia. Somos blanco en el sentido de que ella alcanza a todos, directa o indirectamente; actores, puesto que somos responsables de la violencia social que, en gran medida, conduce al individualismo, a las desigualdades y, en consecuencia, al crimen; y somos, por fin, partes de la solución del problema, ya que pertenecemos a una sociedad pluralista

que no puede seguir fingiendo que la represión es la única respuesta a la cuestión de la criminalidad...²⁰

La sociedad – que necesita romper la muralla que la separa de la policía y despojarse definitivamente de su actitud ideológica “contradictoria y ambivalente en su requerimiento de seguridad”²¹ – no puede seguir huyendo de sus responsabilidades y asumir la posición cómoda y equivocada de entregar al Estado la tarea de seguridad como si fuera su menester exclusivo.

Éste ha sido el recado de Gerardo Luis Rodríguez Orozco, en Yuriria, el 02 de marzo de 2005:

Sólo con el trabajo coordinado entre autoridades y con la participación decidida de la sociedad se podrá combatir a la delincuencia, por lo que las autoridades deberemos redoblar los esfuerzos encaminados a ese fin.

Es preciso, así, desafiar y abandonar los viejos paradigmas, proponer nuevos modelos, reconceptualizar a la política criminal para que pueda efectivamente, desde una perspectiva solidaria, fundada en el control social y la prevención, ejecutar una tarea que es de todos: de las varias instancias del Estado y de una sociedad necesariamente participativa, invitada a colaborar a la delineación de las políticas públicas y en el planeamiento y control de la seguridad, vista en su dimensión plural e interdisciplinaria.

En este sentido, importa tener en cuenta las innumerables experiencias, a los niveles local, regional, nacional e internacional, que están siendo desarrolladas en distintos países del mundo con base en la participación comunitaria, en el empoderamiento ciudadano.

En el Congreso de Bangkok, a propósito, participamos en un Seminario sobre estrategias y prácticas óptimas para la prevención criminal, especialmente en relación con el crimen urbano y la juventud en riesgo (es decir, los que habitan zonas miserables y marginales, los niños de la calle, los miembros de bandas delictivas, los explotados en el consumo o tráfico de drogas o en el comercio sexual, los seropositivos o sidosos, lo que están en conflicto con la ley o son egresados de instituciones de internamiento).

La idea: incentivar la elaboración de respuestas, por parte de los distintos países, a la prevención delictiva.

El 23 de abril, tuvimos la oportunidad de escuchar el relato de representantes de Chile, Perú, Nigeria, Tanzania, Bélgica, Austria, Australia, Japón, República Checa, Inglaterra, Madagascar, Filipinas, etc. En todos los testimonios, un convencimiento: la participación de la comunidad, en el ámbito de la seguridad pública y la definición de una política criminal congruente con las realidades locales, es una exigencia de la modernidad.

Entre los programas presentados, elegimos 4 (cuatro), descritos (y reproducidos literalmente) en el documento de antecedentes distribuido en el Congreso de Bangkok:

- Chile: En 2000, el Ministerio del Interior de Chile inició el programa piloto Comuna Segura que, en 2005, se habrá establecido en 70 comunidades a nivel nacional. El programa brinda un marco y una estructura de financiación a proyectos comunitarios destinados a reducir la delincuencia en determinadas comunidades. Se reconoce que los ciudadanos son asociados importantes de sus municipalidades y de la policía. Se alienta la participación comunitaria mediante ‘consejos comunales de seguridad ciudadana’ y se elaboran planes que se aplican sobre la base de un diagnóstico cuidadoso.

Otras iniciativas nacionales son el programa de vecindarios seguros, iniciado en 2001, destinado a las zonas más vulnerables con problemas de drogas, y el Plan Cuadrante, iniciado en 1999, que se aplica con los carabineros y tiene por objetivo la colaboración entre la policía y la comunidad.

- Perú: El país ha empezado a reformar su policía y a responder al nivel cada vez más alto de inseguridad pública con un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En el Sistema, establecido en 2003, se prevé la existencia de comités de seguridad ciudadana a nivel nacional, regional, provincial y local. Los comités a nivel local son multisectoriales: los preside el alcalde y sus demás miembros representan a la policía y el sistema judicial, así como a organizaciones sanitarias, educacionales y de la sociedad civil. Los comités hacen diagnósticos de la seguridad ciudadana a nivel local y aplican y evalúan sus planes de seguridad estratégicos. Los proyectos piloto de seis localidades han recibido financiación y asistencia técnica para realizar su diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana a nivel local. Los planes de seguridad estratégicos abarcan el mejoramiento de los espacios públicos y los parques, el establecimiento de programas para los jóvenes y para luchar contra el uso indebido de sustancias nocivas, y la aplicación de los reglamentos municipales. Se ha alentado a los comités a nivel local con un programa para obtener subsidios por concurso y con herramientas y se han evaluado los resultados.

- Reino Unido: En Gales e Inglaterra, en virtud de la legislación promulgada en 1988 (y enmendadas ulteriormente), las autoridades a nivel local y el jefe de la policía de cada una de las zonas deben colaborar entre sí y con los servicios de atención sanitaria y de bomberos para elaborar una estrategia destinada a reducir la delincuencia, la falta de seguridad y los problemas de drogas. Se han establecido más de 370 alianzas para la reducción de la delincuencia y la falta de seguridad. A intervalos de tres años, cada alianza debe realizar una auditoría de los problemas, consultar con los representantes de los intereses de la comunidad sobre sus preocupaciones, seleccionar prioridades, aprobar una nueva estrategia trienal, convenir en objetivos concretos y aplicar planes de acción. Se debe convenir también con el Gobierno en los objetivos para el periodo 2005-2008, a fin de asegurar que con la suma total de todos los

objetivos a nivel local se logren los objetivos nacionales de reducir la delincuencia en un 15% hasta 2008...

- **Dar es Salaam:** El programa Ciudades más Seguras en Dar es Salaam se estableció en 1997 para coordinar y fortalecer la capacidad local en materia de prevención del delito, en colaboración con los interesados y las comunidades a nivel local. Como resultado, se ha nombrado a un coordinador a nivel local y se ha establecido una oficina permanente en el concejo municipal, así como una red de coordinadores vecinales. Se han realizado auditorías de la seguridad de la mujer, y encuestas sobre la victimización y la delincuencia e inseguridad, para que constituyan la base de la elaboración de una estrategia de seguridad ciudadana. El programa se ha centrado en el cambio de actitudes con respecto a la delincuencia, promoviendo una cultura de adhesión a la ley. En respuesta al alto nivel de desempleo entre los jóvenes, el programa ha impartido formación profesional y ha organizado actividades culturales, lo que incluye la contratación y capacitación de jóvenes desempleados de la ciudad como guardias de seguridad nocturnos y una serie de proyectos de generación de ingresos y formación profesional para apoyarlos.

Son, de hecho, decenas las experiencias, algunas exitosas, otras no, en los cinco continentes: casas de jóvenes, comités de barrio, juntas vecinales, vigilantes de la vecindad, brigadas de seguridad, foros de seguridad y vigilancia, guardias de la ciudad, puntos de encuentro, tarjetas de señalización de quejas. ¡La creatividad es infinita!

En Brasil, los programas de participación comunitaria, en el ámbito de la seguridad pública, han sido frecuentes. Sobre dos de ellos escribieron José María Rico y Laura Chinchilla:

En Río de Janeiro, una ola de asesinatos de ‘niños de la calle’ perpetrados por policías y ampliamente denunciados dio lugar, a principios del decenio de los 90, a una serie de experiencias (por ejemplo, el programa *Policiamiento de Bairro*), que culminó en 1994 con el lanzamiento de un programa de policía comunitaria, con la colaboración del movimiento Viva Río en lo referente a la movilización de la sociedad civil. Pero, diversos obstáculos –conflictos entre el gobierno estatal y la prefectura de Río de Janeiro– obligaron a limitar el programa al área de Copacabana. Aunque, de acuerdo con una evaluación llevada a cabo entre 1994 y 1995, sus principales logros fueron una reducción del número de asaltos y robos de autos y un aumento de la confianza en la policía, el programa ha sido objeto de serias críticas, entre ellas el carácter fluctuante y poco constante de la participación comunitaria, la falta de apoyo de otros organismos estatales involucrados y de coordinación entre todos, y otras relacionadas con la policía (oposición al programa de los policías tradicionales, precaria capacitación de

los policías participantes, falta de equipo, muy escaso margen de autonomía en sus actuaciones) y el movimiento Viva Río (los sectores de menores recursos percibían a esta entidad y a los Consejos como instituciones elitistas que, por una parte, beneficiaban a las clases más favorecidas y, por otra parte, seguían excluyendo y marginalizando a los sectores más pobres de la sociedad.”

Pese a la satisfacción de la comunidad con el programa, un nuevo comandante del servicio policial –un militar– le puso fin con la justificación de que para acabar con el delito se necesitaba más mano dura, implantando un sistema de recompensas por ‘valentía’, sobre todo para los policías que eliminaran a ‘sospechosos’...

En Belo Horizonte, la Policía Militar de Minas Gerais implantó en 2000 un programa de policía comunitaria mediante la creación de 25 Consejos Comunitarios de Seguridad, conformados por comandantes policiales y representantes de la prefectura, asociaciones de barrio y otras entidades. El principal objetivo de estos consejos era desarrollar programas de prevención del delito con la participación de la comunidad. La capacitación de los policías participantes en el programa se llevó a cabo en julio de 2000 mediante un curso de cinco días (una duración total de 40 horas) al que asistieron cerca de 400 personas. Durante el primer año de funcionamiento, las principales actividades consistieron en la asignación de más recursos humanos y materiales a la policía, la construcción de puestos policiales y la distribución en los comercios de adhesivos con el número de teléfono de dichos puestos.

Una primera evaluación del primer año del programa (agosto de 2000 a agosto de 2001) se realizó gracias a entrevistas con policías y líderes comunitarios, la participación en las reuniones de los consejos y el análisis de las estadísticas criminales y otras fuentes de información. Entre los resultados preliminares merecen destacarse: el funcionamiento de los consejos, aunque con un nivel de participación y representatividad de la comunidad bajo o medio; la escasa autonomía de la sociedad civil con respecto a los comandantes de policía y la poca capacidad para fiscalizar las actuaciones de este organismo; una débil capacidad para la elaboración de planes estratégicos; la rotación policial; el apoyo de los mandos superiores de la policía; un adecuado conocimiento por parte de éstos del programa, aunque mucho menor en los simples agentes; una disminución de los delitos violentos; y la poca confianza de la población en la policía, que se traduce en el escaso número de denuncias.²²

Otros Estados brasileños han intentado, a menudo de forma discontinua, una tímida participación ciudadana, liderada en regla por la secretaría de seguridad pública o la policía militar.²³ La intervención de la sociedad civil ha sido raquítica, precaria, restricta y sufre la resistencia de sectores de la policía que no ven con buenos ojos las aportaciones advenedizas resultantes de la política de proximidad y su nexa con los derechos humanos

Los casos de Río y Belo Horizonte son emblemáticos, en la medida en que demuestran la necesidad de una acción integrada y duradera. Sin fondos, autonomía, autoevaluación, mano de obra capacitada y una cultura consolidada de ciudadanía y cooperación de las autoridades, serán siempre pasajeros y mínimos los efectos y sólo contribuirán para defraudar las expectativas de quienes sueñan con una sociedad más segura.

En cuanto a México, concretamente el Distrito Federal, de acuerdo con los relatos de José María Rico y Laura Chinchilla,

[...] los gobernantes del Partido de la Revolución Democrática, que llegaron al poder en las elecciones de 1997 y de 2000, han desarrollado y aplicado estrategias encaminadas a activar la participación ciudadana a través de los comités vecinales... Una de las primeras medidas de las nuevas autoridades – en particular de la Secretaría de Seguridad Pública – fue la creación, a partir de la estructura básica del D.F. (Unidades Territoriales y Comités Vecinales), de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en las 16 delegaciones de la zona, cuya misión esencial es la lucha y prevención conjuntas de la delincuencia, la aplicación de la justicia con un enfoque integral, la consolidación de los programas de participación ciudadana y la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana (de acuerdo con la cual la colonia, el barrio, el poblado o la unidad habitacional son espacios territoriales destinados a desarrollar y fortalecer la vida asociativa y los procesos generadores de ciudadanía).²⁴

Seguramente los estados mexicanos han desarrollado sus propias experiencias que serán presentadas y discutidas en las conferencias y paneles de este Congreso Internacional de Política Criminal y Prevención del Delito.

Agréguese que en Bangkok, fuera del Seminario al que asistimos, se presentaron, también, en publicaciones repartidas al público, otros modelos de prevención que están siendo adoptados por diversos países.

En el examen de dichos modelos, una nueva advertencia: cada pueblo tiene sus peculiaridades y no siempre los modelos extranjeros, sobre todo de países avanzados en esta área, que dan resultado en otras latitudes, son aplicables con éxito en otras partes, por distintas razones.

Hay que definir, sin lugar a dudas, vías propias de acción, previa una diagnosis de la criminalidad. “Tendremos que ser creativos para responder a condiciones específicas”, en las palabras del Secretario de Seguridad Pública Federal, Ramón Martín Huerta, en la inauguración del Congreso Nacional de Prevención Social del Delito, en México, DF, el 16 de febrero de este año de 2005.

Es imperativo tener conciencia de los límites impuestos por las estructuras sociales en que se pretende actuar. Por ejemplo: en los barrios deteriorados, pauperizados, reconocidamente críticos, en donde la población tiene pocas posibilidades de ascensión y el abandono está presente, desnudo, en la suciedad de las calles, en la ausencia de iluminación pública, en la actuación de las pandillas, en el vandalismo, no basta la existencia de una conciencia y una disposición de la colectividad; mucho más que eso, hay que mejorar el ambiente físico, las condiciones sociales, despertar de nuevo el sentimiento de seguridad; de no ser así, las perspectivas de cambio son prácticamente nulas.

Además, la defensa del alcance y de las perspectivas del control social y de la prevención (en el ámbito socioeconómico, educacional, etc.) no puede ser ciega y desconsiderar las medidas represivas. Prevención y represión componen un binomio indisoluble, que debe orientar, por su complementariedad, a las políticas públicas.

6 APUNTES FINALES

La cuestión –que, por su complejidad, no puede enmarcarse en los límites de una política estatal ni tampoco sexenal–, demanda la comprensión nuestra de que:

- las pautas que simplistamente apuntan la seguridad pública como un problema policial,²⁵ operativo y menoscaban las medidas preventivas, priorizando los esquemas de mera vigilancia y castigo, han sido predominantes en las últimas décadas, pero han resultado frustrantes, ineficaces;

- las experiencias foráneas, en la esfera del Estado y de la sociedad, deben ser objeto de atención cuidadosa y exentas de barniz ideológico; un ejemplo oportuno es la política de *tolerancia cero* que se adoptó en Nueva York y fue copiada en algunos países en desarrollo. Si para muchos es una o la respuesta, para otros es vista con reserva²⁶ por distintas razones, entre las cuales se incluyen los gastos excesivos en vigilancia (inclusive con la contratación de personas sin experiencia), la restricción de libertad de los ciudadanos (más detenciones, obviamente de negros y latinos), sin olvidar las especificidades de la metrópoli norteamericana. Se arguye que otras ciudades obtuvieron resultados semejantes sin tantas inversiones como San Diego, en California, y que la policía neoyorquina, buscando llenar cuotas y asegurar cifras delictivas cada vez menores, se tornó más intolerante.

- la verdadera política criminal o criminológica ha de orientarse, en busca de una sociedad más ecuánime, hacia la reducción de la pobreza,²⁷ del

desempleo, del subempleo, de los bajos niveles de educación, así como la mejoría del saneamiento básico, de la vivienda, de las condiciones de los vecindarios y comunidades, etc;

- en los jóvenes, principalmente los marginados, deben centrarse buena parte de los proyectos que los incentive a ocupar el tiempo en actividades productivas y a escapar de los oropeles de la delincuencia.

- el respeto a la ley y a los derechos humanos es inherente a este ideario; no se puede entender una política de seguridad que no sea coherente con la legalidad y las garantías constitucionales, un razonamiento que se aplica también a los reclusos, a quienes se debe ofrecer un tratamiento mejor, más humano;

- el estímulo al empleo de modelos de mediación de conflictos, de conciliación entre víctima y victimario, de compensación por daños causados es imprescindible para reducir las tensiones sociales; iniciativas como la Justicia Restaurativa y Justicia Terapéutica deben ser apoyadas;

- la sociedad necesita salir de su indiferencia, de su apatía, de su desinformación (de costo demasiado alto) y conocer programas, prácticas y estrategias, sobre todo de alcance local, tomando parte activa, o mejor dicho, proactiva, corresponsable, en la definición de políticas públicas de matiz preventivo (de enfoque social y situacional) y represivo, con énfasis en los factores y las áreas de riesgo;

- sociedad y gobierno deben asegurar, en un clima de mutua confianza, un diálogo de consenso, un nuevo pacto social, con miras a la construcción del nuevo tiempo, a que me he referido inicialmente;

- el eventual fracaso de algunos modelos de seguridad ciudadana, vista con reticencia en varios países de América Latina (muchas veces ha sido usada, de forma ambigua y distorsionada, como instrumento de legitimación de la policía), no debe ser motivo de desilusión, de descrédito en la capacidad de renovación, de mudanza;

- expresiones más abarcadoras como “seguridad de los habitantes” o “desarrollo humano sostenible” son bienvenidas²⁸, puesto que estimulan la reflexión sobre la importancia y la amplitud de la cuestión planteada.

Todo ello conduce a un homenaje final a la seguridad perdida, a la seguridad extraviada: a un pasado, lejano (y, sin embargo, aún presente en algunos lugares), cuando nos era permitido andar por las calles, a horas tardías de la noche, sin recelo de ser asaltados, de ser molestados por carteristas que nos llevaran el bolso o la billetera, un pasado, en fin, que tenemos la obligación de rescatar, no sólo por nosotros, sino también por nuestros hijos y nietos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARATTA, Alessandro. *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social. Delito y seguridad de los habitantes*. México, DF: Editorial Siglo XXI, 1997.

CHINCHILLA, Laura y RICO, José María. *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*. Miami: Centro para la Administración de Justicia, 1997.

DAVID, Pedro R. *Globalización, prevención del delito y justicia penal*. Buenos Aires: Editorial Zavalia, 1999.

DELLA CUNHA, D Jason B. Política criminal y seguridad pública. *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia*, Mexico:DF, n. 15, ene./jun. 2001, v. 1.

FERNÁNDEZ, José Antonio González. La seguridad pública e México. In PEÑALOZA, Pedro José (dir.). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, DF: Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de la República, 2002.

FERRARI, Eduardo Reale; PASCHOAL, Janaína C. Ficção x Realidade: um pequeno ensaio sobre a otimização de políticas públicas e segurança. In: BARROS LEAL, César y PIEDADE JÚNIOR, Heitor (Org.). *A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GALINDO, Antonio Sánchez. Control social y ejecución penal en México (pasado inmediato y perspectivas futuras). *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia*, Mexico: DF, n. 14, jul./dic. 2000, v. 1.

GASSIN, Raymond. *Criminologie*. Paris: Dalloz, 1990.

NUÑES, René Yebra. Política criminal: eje rector en el control de la delincuencia. *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria*, Brasília, n. 15, ene./jun., v. 1, 2001.

OCHOA, Gerardo. Contra la delincuencia juvenil, prevención general. In BARROS LEAL, César Oliveira de. *Violencia, política criminal y seguridad pública*. México, DF: Instituto Nacional de Ciencia Penales.

PASQUEL, Alfonso Zambrano. *Derecho penal, criminología y política criminal*. Buenos Aires: Editorial Desalma, 1998.

PEÑALOZA, Pedro José. *Notas graves y agudas de la seguridad pública*. México, DF: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.

PEÓN, Nelia Tello; FALLA, Carlos Garza. El modelo 'Comunidad Segura': una propuesta para combatir la inseguridad. In MEDRANO, Marcia Muñoz de Alba. *Violencia social*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

PIERINI, Alicia. La seguridad en el nuevo contexto nacional y mundial. *Hechos y Derechos: Revista del Instituto de Promoción de Derechos Humanos*, Buenos Aires, n. 4, 1977.

RAMÍREZ, Sergio García. En torno a la seguridad pública. In PEÑALOZA, Pedro José (dir.). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, DF: Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de la República, 2002.

RICO, José María. CHINCHILLA, Laura. Seguridad ciudadana en América Latina. México, DF: Siglo Veintiuno Editores, 2002.

RUIZ, Samuel González, PORTILLO, Ernesto López V. y YAÑEZ, José Arturo. *Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

VÁZQUEZ, Bernardo Romero. Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción: el caso de la política de tolerancia cero. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, a. 8, n. 29, jan./mar. 2000.

¹ De ese modo nos enseña RUIZ, Samuel González, PORTILLO, Ernesto López V. y YAÑEZ, José Arturo (in *Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 16.). Léase, también: “Debemos entender a éste como uno de los más graves problemas a nivel nacional; un escenario social de inseguridad pública generalizada puede constituirse, por qué no decirlo, en condición de inviabilidad para todo modelo de desarrollo y bienestar social. Por ello, las posibles salidas al problema deben ser planeadas desde una *óptica integral*, que tome en cuenta todos los aspectos que en él intervienen y que permita generar propuestas, incluso cuando así lo amerite, de importantes transformaciones estructurales.” (Ídem, p. 15). En el mismo sentido: “No, es un problema integral. Las policías son sólo una parte del problema de la seguridad. Para encontrar respuestas hay que buscar las causas. Existen estudios que sientan premisas válidas para entender por qué en América Latina en los últimos años se ha dado un crecimiento de la violencia común. Hay causas de naturaleza social, algunas vinculadas a la forma en que algunas instituciones públicas se organizan y se relacionan. También disfuncionalidades en la forma en que algunas instituciones públicas operan. No hay una respuesta única, pero creo que la respuesta a la violencia debe venir desde distintos sectores: gubernamentales y de la sociedad civil.” (Entrevista en Internet, hecha por APIOLZA, Martín a CHINCHILLA, Laura, investigadora, diputada y ex ministra de Seguridad de Costa Rica).

² Sobre el concepto de prevención: “Desde un punto de visto científico, puede decirse que se entiende por prevención el conjunto de medidas de política criminal – con la exclusión de las medidas de intervención penal – que tienen por finalidad exclusiva – o al menos parcial – limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales, haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables.” (GASSIN, Raymond. *Criminologie*. Paris, Dalloz, 1990, p. 713.) Es de DAVID, Pedro R. esta frase lapidaria: “Prevenir es difícil, pero es la única posibilidad.” (in *Globalización, Prevención del Delito y Justicia Penal*. Buenos Aires, Editorial Zavalia, p. 57)

³ “Para nosotros es importante subrayar que la idea de seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. Esta concepción amplia de la seguridad pública, que incorpora las actividades de procuración e impartición de justicia, es sostenida también por Eugenio Raúl Zaffaroni.” (Ídem, p. 49)

⁴ Léase también: “La expresión política criminal surgió, en 1803, asociada al nombre del profesor alemán Feuerbach, como sinónimo de teoría y práctica del sistema penal designando ‘el conjunto de los procedimientos represivos a través de los cuales el Estado reacciona contra el crimen.’ Aunque, en 1975, en sus *Archives*

de *Politique Criminelle*, Marc Ancel resalta la autonomía de la política criminal en relación con el derecho penal, proponiéndola como ‘ciencia de la observación’ o de ‘estategia metódica de la reacción anticriminal’, cuya actuación consistiría en la ‘reacción, organizada y deliberada, de la colectividad contra las actividades delictuosas, desviantes o antisociales’, el sentido feuerbahiano del término ‘política criminal’ siguió siendo usado por varios autores contemporáneos, especialmente los de lengua inglesa.” (DELLA CUNHA, D Jason B. Política Criminal y Seguridad Pública. In *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia*. Volumen 1, Número 15, enero a junio de 2001, p. 31).

⁵ “La contraposición entre política de seguridad y política social no es lógica sino ideológica, y no sirve para esclarecer sino para confundir relaciones conceptuales elementales, que están en la base del sistema de las normas y de los principios propios de las constituciones de los estados sociales de derecho. Esto, en general, es verdadero, pero llega a producir efectos particularmente graves cuando aquella alternativa está aplicada a la política criminal. El concepto de política criminal, en razón de estos efectos, además de ser complejo y problemático, se convierte incluso en un concepto ideológico.” (BARATTA, Alessandro. *Política Criminal: Entre la Política de Seguridad y la Política Social. Delito y Seguridad de los Habitantes*. México, DDF, Editorial Siglo XXI, 1997, p. 2 de la versión en Internet, archivo <http://www.wjin.net/Pubs/2518.doc>).

⁶ . “...México es el único país de América Latina donde en enfrentamientos mueren muchos más policías que presuntos delincuentes.” (PEÑALOZA, Pedro José. *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003, p. 96).

⁷ BARATTA, Alessandro, in PIERINI, Alicia. La Seguridad en el Nuevo Contexto Nacional y Mundial. In *Hechos y Derechos, Revista del Instituto de Promoción de Derechos Humanos* n. 4, 1977. Buenos Aires: Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales, Ministerio del Interior, p. 32.

⁸ PEÑALOZA, op. cit., p. 26.

⁹ Así lo manifestó René Yebra Núñez: “Ante el incremento de la criminalidad es menester desarrollar un sistema de información estadística en material criminal que permita capturar, analizar y presentar la misma, en moldes oportunos y confiables, a los órganos competentes, para fundar la toma de decisiones. De tal manera que para estudiar el fenómeno delictivo hay que contar con datos estadísticos que incluyan las variables necesarias a efecto de realizar un análisis criminológico completo... (Política Criminal, Eje Rector en el Control de la Delincuencia. In *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria*. Volumen I, Número 15, Enero a Junio. Brasilia, Ministerio de Justicia/CNPCR, 2001, p. 139).

¹⁰ Afirma GALINDO, Antonio Sánchez, en su artículo “Control Social y Ejecución Penal en México (Pasado Inmediato y Perspectivas Futuras)”: Zugaldía dice que es necesario un derecho penal como sistema normativo de control social. Este autor hace hincapié en la naturaleza selectiva y discriminatoria que se lleva a cabo en el control social por conducto del *jus puniendi*. Bacigalupo, en su tratado, admite que el derecho penal es un instrumento de control social, pero no es el único.” (*Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia*. Volumen 1, Número 14, julio a diciembre de 2000, p. 40)

¹¹ Sobre este particular: “Una nación segura, una comunidad estatal segura, una comunidad segura, son metáforas que bien pueden representar la situación de todas las personas singulares en los diversos ámbitos territoriales; pero no lo hacen porque son metáforas incompletas, metáforas ideológicas. En tanto ideológicas traen consigo hábitos mentales selectivos, largamente representados en la opinión pública al igual que en el discurso de los juristas, cuando opinión pública y juristas utilizan el concepto de seguridad en relación con el de política criminal o del política *tout court*. En este caso, la mayor parte de los territorios de riesgo permanecen siempre sustraídos de la economía de la seguridad. Se habla de de seguridad pública, y hoy incluso de seguridad ciudadana, siempre y solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública, o con un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional (sobre todo agresiones con violencia física a la persona y al patrimonio), que están en el centro del estereotipo de criminalidad existente en el sentido común y son dominantes en la alarma social y en el miedo de la criminalidad...” (BARATTA, op. Cit., p. 3 de la versión en Internet, archivo <http://www.wjin.net/Pubs/2518.doc>)

¹² RAMÍREZ, Sergio García. En torno a la Seguridad Pública. In *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. PEÑALOZA, Pedro José et al. México, Universidad Iberoamericana/Universidad Nacional Autónoma de México/Procuraduría General de la República, 2002, p. 89.

¹³ PASQUEL, Alfonso Zambrano. *Derecho Penal, Criminología y Política Criminal*. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1998, p. 3.

¹⁴ NÚÑEZ, op. cit., p. 143.

¹⁵ “Más recientemente, sin duda con un afán de simplificación, se distingue entre prevención social (acciones que apuntan a la neutralización de los factores de la delincuencia) y situacional (la cual agrupa todas aquellas medidas que puedan dominar el entorno inmediato del delito mediante la disminución de las situaciones precriminales que favorecen la comisión del delito y el incremento de las posibilidades de captura de los infractores).” (GASSIN, Raymond. *La Notion de Prévention de la Criminalité*, citado por CHINCHILLA, Laura y RICO, José Ma. *La Prevención Comunitaria del Delito: Perspectivas para América Latina*. Miami, Centro para la Administración de Justicia, 1997, p. 18).

¹⁶ “Más recientemente, sin duda con un afán de simplificación, se distingue entre prevención social (acciones que apuntan a la neutralización de los factores de la delincuencia) y situacional (la cual agrupa todas aquellas medidas que puedan dominar el entorno inmediato del delito mediante la disminución de las situaciones precriminales que favorecen la comisión del delito y el incremento de las posibilidades de captura de los infractores).” (GASSIN, Raymond. *La Notion de Prévention de la Criminalité*, citado por CHINCHILLA; RICO, op. Cit., p. 18).

¹⁷ . Véase, sobre ello: “No, no tenemos que ser ingenuos. También hay que castigar. Tenemos que reconocer que la facultad punitiva tiene problemas. Hay países como El Salvador o Guatemala donde el porcentaje de homicidios esclarecidos es menor del 10 por ciento. En una sociedad donde no importa a quién maten, nunca se va a saber quién lo hizo, la gente seguirá matando de manera impune. Hay que prevenir y castigar al mismo tiempo. Pero a la hora de castigar, no podemos volver a los esquemas del pasado con policías militarizadas. Hay que sujetar el funcionamiento de las policías al debido proceso y garantías estipuladas por los códigos.” (Entrevista en Internet, hecha por APIOLAZA, Martín a CHINCHILLA, Laura, ya citada).

¹⁸ FERNÁNDEZ, José Antonio González. *La Seguridad Pública e México*. In *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. PEÑALOZA, Pedro José et al. México, Universidad Iberoamericana/Universidad Nacional Autónoma de México/Procuraduría General de la República, 2002, p. 126. Léase asimismo: “Es obvio que las directrices de una política criminal de seguridad pública, en una sociedad democrática donde impere ‘el principio de legalidad’, deben consistir en asegurar la incolumidad física, la protección de los bienes jurídicamente tutelados, el orden y la tranquilidad de los ciudadanos en general. Para ello, deben ser criadas estrategias extrapenales de seguridad pública que permitan una participación más amplia de la comunidad en el control de la criminalidad, ante todo en los procedimientos de prevención criminal.” (DELLA CUNHA, op. cit., p. 45.)

¹⁹ En cuanto al tema: “El Control social es el derecho y el deber que tiene todo ciudadano considerado individual o colectivamente para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad. El control social se puede entender también como una forma de autorregulación social.

Este derecho define el papel de la participación social en los asuntos públicos, consagrándolo como principio y deber en ejercicio por parte de los ciudadanos y como obligación por parte del Estado en garantizarlo.

Dentro del marco de Estado social de derecho, se propicia una búsqueda de participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del Estado y una nueva manera de ejecutar los recursos públicos. De esta forma, el nuevo Estado demanda un nuevo ciudadano y una nueva comunidad donde hay espacios de concertación y debate colectivo y público que propenden por una adecuada y transparente gestión pública y donde la labor del funcionario público se entiende como servicio al ciudadano y a la comunidad.” (<http://www.icbf.gov.co/espanol/control-social.htm>, el 04.21.2005)

Es importante, sin embargo, considerar lo siguiente: “Una revisión de las tendencias en cuanto a la delincuencia y las iniciativas de seguridad ciudadana en América Latina requiere un examen, aun cuando sea somero, de la evolución comparativa de la criminalidad en la región y de los patrones de desempeño de las instancias de control social, en particular de aquéllas de naturaleza formal, representados por el aparato estatal, así como de las percepciones de la población sobre dicho desempeño. Ello se debe a que la cuestión fundamental de la seguridad ciudadana, esto es, la previsibilidad y el ajuste frente a las situaciones de amenaza y lesión que representan las infracciones más graves de las reglas de convivencia social, supone definiciones, actitudes y respuestas respecto a lo que se considera amenazante y lesivo. Estas respuestas, por otro lado, se encuentran en buena parte a cargo del sistema de justicia penal.” Más adelante: “El cuadro general que ofrece esta reseña indica que el espacio del control social formal, representado por el aparato estatal de justicia, es disputado, desafiado e incluso sustituido al margen de la legalidad formal, en el contexto de América Latina. Una aproximación a la seguridad ciudadana no puede ignorar esta realidad y debe analizar el papel de la legitimidad acordada a las agencias estatales en esta materia.” (GABALDÓN, Luis Gerardo. *Seguridad Ciudadana y Control del Delito en América Latina*, p. 4. www.nuevasoc.org.ve)

²⁰ FERRARI, Eduardo Reale y PASHOAL, Janaína C. Ficção x Realidade: Um Pequeno Ensaio sobre a Otimização de Políticas Públicas e Segurança. In: *A Violência Multifacetada: Estudos sobre a Violência e a Segurança Pública*. BARROS LEAL, César y PIEDADE JÚNIOR, Heitor (Organizadores). Belo Horizonte, Editorial Del Rey, 2003, p. 125.

²¹ PIERINI, op. cit., p. 29.

²² RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Seguridad Ciudadana en América Latina. México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, p. 53-54.

²³ En Ceará, Brasil, el Decreto n. 25.293, del 11 de noviembre de 1998, creó, en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Pública y Defensa Social, los consejos comunitarios de defensa social, compuestos, cada uno de ellos, por 10 a 20 miembros, con el objeto de participar, activamente, en la solución de los problemas de seguridad, apoyando a la Secretaría.

²⁴ RICO; CHINCHILLA, op. cit., p. 71.

²⁵ “El enfoque puramente policial como eje de las políticas públicas para satisfacer el derecho fundamental a la seguridad ha mostrado, con los años, su desgaste y su fracaso. Estamos convencidos de que la seguridad debe ser un servicio a la ciudadanía, un servicio al que todos – sin distinción social, económica o política – debemos tener derecho, porque la seguridad no se compra, sino que es obligación del Estado proporcionarla a sus gobernados.” (Extraído del libro *El Partido Acción Nacional: Frente a la Seguridad Ciudadana, la Justicia y los Derechos Humanos*. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002, p. VII)

²⁶ A este respecto: “El descuido y la incuria conducen al delito, que es más frecuente donde la propiedad es dañada con frecuencia. Phillip Zimbardo, en 1969, dejó abandonados dos autos iguales sin placas. Uno en el Bronx, zona altamente conflictiva de la ciudad de Nueva York, y otro en Palo Alto, en ese entonces un lugar bastante tranquilo, en California. El primer autor había perdido llantas, motor, radio y espejos en unas horas. Al día siguiente, las vestiduras habían sido destrozadas a navajazos. El segundo pasó intacto una semana, pero en cuanto el mismo Zimbardo le rompió una ventanilla, corrió la misma suerte. Por lo tanto, una propiedad dañada empieza a ser vandalizada en cuanto a nadie parece importarle su destino.

James Q. Wilson y George L. Kelling escriben en marzo de 1982 ‘Broken Windows’, en *Atlantic Monthly*, y dicen que ‘si el vidrio de una ventana está roto y nadie lo repara, pronto estarán rotos todos los demás.’ La moraleja es que el descuido da la impresión que a nadie le importa la propiedad y ésta comienza a ser dañada. Éste es el principio de la Tolerancia Cero, usada por William Bratton en Nueva York, comisionado de policía durante 1994 y 1995. La estrategia de tolerancia cero, basada sobre todo en perseguir los pequeños delitos para así acabar con los grandes, fue tan exitosa que logró abatir el crimen en un 40 por ciento en promedio.

Hay detractores y sofistas, como siempre. Algunos dicen que ‘la tolerancia cero ha disminuido la delincuencia común en 50 por ciento’, al tiempo que ha incrementado los delitos policiales en un 50 por ciento’, pero aquí encontramos la falacia de las proporciones, que nunca son un vehículo para estimar lo que realmente pasa cuando una cifra se compara con otra, sobre todo si una aumenta y la otra disminuye...” (OCHOA, Gerardo. *Contra la Delincuencia Juvenil, Prevención General*. In BARROS LEAL, César Oliveira de. *Violencia Política Criminal y Seguridad Pública*. México, Instituto Nacional de Ciencia Penales, p. 211).

Aún sobre tolerancia cero: “En todo caso, las estrategias represivas, dentro del esquema de ‘tolerancia cero’ en contra de la delincuencia, no han sido efectivas y por lo tanto no se justifican. Mas aún, no solamente son inútiles tales estrategias, sino que propician excesos e impunidad por parte de los cuerpos policíacos, por lo que se vuelven motivo de inseguridad para todos los ciudadanos. Esto se pone en evidencia con la violencia e impunidad que acompañan a las redadas de las policías.” (VÁZQUEZ, Bernardo Romero. *Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción: el caso de la política de tolerancia cero*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, a. 8, n. 29, jan./mar. 2000, p. 102)

²⁷ “La plataforma electoral del PRD para el Distrito Federal que presentó en su campaña política para acceder a la jefatura de gobierno Andrés Manuel López Obrador, sostiene en el capítulo V referido a ‘Seguridad Pública, procuración e impartición de justicia’, la siguiente tesis: ‘la solución de fondo al problema de la delincuencia pasa por combatir la pobreza que socava la cohesión de la familia e induce a la delincuencia.’

Se trata a todas luces de una tesis muy discutible, sobre todo cuando asocia pobreza y delincuencia, ya que, como bien lo señalan Pedro José Peñaloza y Felipe Espinoza Torres, ‘no resiste al menor análisis y confrontación con la realidad al no poder explicar por qué no todos los pobres son delincuentes y, en cambio, por qué se genera la delincuencia entre los estratos económicos altos; o por qué el delito ha aumentado en los países desarrollados en las épocas de mayor prosperidad y mejor seguridad social; o por qué no se establece una

relación directa de los índices delincuenciales con los niveles de empleo o por qué en algunos países de América Latina los mayores índices de violencia se encuentran en las ciudades de mayores ingresos'. Cf. Peñaloza, Pedro José, Espinoza Torres, Felipe, 'Los desafíos de la prevención del delito en América Latina', *Este País*, México, núm. 116, noviembre de 2000, p. 4. El señalamiento anterior no quiere decir por supuesto que no valoremos la prioridad que debe tener el combate a la pobreza; al contrario, es evidente que cualquier propuesta de un nuevo 'pacto social' lo tiene que poner en el centro; lo que queremos señalar es que para hacer frente al problema de la inseguridad no es suficiente y probablemente resulta irrelevante disminuir el número de pobres." (PEÓN, Nelia Tello; FALLA, Carlos Garza. El modelo 'Comunidad Segura': una propuesta para combatir la inseguridad. In MEDRANO, Marcia Muñoz de Alba. *Violencia social*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p.109)

²⁸ Con referencia a ello: "Elías Carranza, 'Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina, en Carranza, coordinador, pp. 23-49, en especial, p. 24, así como los informes presentados en el Seminario de expertos sobre 'Iniciativas de seguridad pública en las Américas', ya citado, celebrado en San José en enero de 2001. En su declaración final, después de indicar la importancia de abordar las formas tradicionales de criminalidad, lo que 'no implica desconocer la gravedad de otros delitos con frecuencia impunes, tales como los de corrupción, delincuencia económica transnacional y tráfico ilícito de drogas', se señala que 'un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes debe comprender no sólo la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la de vivir en un estado constitucional de derecho, y la participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación vivienda, recreación y todos los ámbitos del bienestar social. Este concepto no es otro que el de desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio.'" (RICO; CHINCHILLA, op. cit., p. 88)

PERSPECTIVES OF PREVENTION AND SOCIAL CONTROL AS CRIMINAL POLICY INSTRUMENTS

ABSTRACT

The author tackles the issue of urban crime and the duty of the State to offer public security, an important task which has been neglected recently. It is not the case of adopting paliative measures of acting with rhetoric only, as it is notorious that positive results are not to be achieved without political will and general attention to this matter. Crime has to be struggled with efficient criminal and social policies, aimed especially at promoting social inclusion, as crime is definitely not an issue only related to public security.

KEYWORDS: Insecurity. Crime. Criminal policy. Repression. Prevention. Social control. Ideological instruments.

ÉTENDU ET PERSPECTIVES DE LA PREVENTION ET DU CONTRÔLE SOCIAL COMME INSTRUMENT DE LA POLITIQUE CRIMINELLE

RÉSUMÉ

L'auteur fait un essai sur le problème de la violence urbaine et sur le devoir de l'État d'offrir la sécurité publique, tâche qui a été négligée ses derniers temps. Il ne s'agit pas d'appliquer des mesures palliatives ou de proposer un discours absolument rhétorique, car il est notoire l'incapacité d'atteindre des résultats satisfaisants s'il n'y a pas disposition politique et sensibilisation générale sur le problème. La criminalité doit être combattue avec des politiques criminelles et sociales efficaces, de caractère éminemment d'intégration, une fois qu'il ne s'agit pas d'un problème exclusif de sécurité publique.

MOTS-CLÉS: Insecurité. Criminalité. Politique criminelle. Répression. Prévention. Contrôle social. Instruments idéologiques.