

social es una de las principales consecuencias de un régimen auténticamente democrático, sin embargo, por encima de esta norma general, en el tema de los derechos humanos la presencia de la sociedad civil a través de sus organizaciones, tiene una especial intensidad y significación, sencillamente porque es uno de los temas más sensibles o cercanos a los intereses de las personas singulares y concretas; o bien, visto desde el punto de vista negativo, se podría decir que esta importancia se debe a que las fallas en el respeto a los derechos humanos resquebrajan la relación de confianza entre sociedad y gobierno.

Por último, es preciso destacar un aspecto que nos parece significativo: en la tarea de defensa y promoción de los derechos humanos se verifica un movimiento centrífugo, del centro a la periferia, en el cual las luchas por defender los derechos humanos se están dando con mayor intensidad en los ámbitos locales, municipales y comunitarios. Seguramente veremos desarrollarse las instituciones locales y municipales de defensa y promoción de los derechos humanos, en búsqueda de una mayor cercanía entre la persona singular y los mecanismos de defensa, así como una mayor celeridad en la respuesta.

Éstas, que no son sino líneas de tendencia o de evo-

lución, se mezclan con muchas otras acciones que se promueven desde todas las instancias encargadas de la defensa y promoción de los derechos humanos en México, donde sin duda experimentamos uno de los campos de mayor proactividad e iniciativa, cuestión que resulta altamente positiva y promisoria. Uno de los puntos a los que ha de llevarnos este trabajo será precisamente el de contar con una agenda nacional de derechos humanos, suficientemente amplia, legítima y concreta como para poder impulsar los cambios institucionales que están aún pendientes en el compromiso de poner a los derechos humanos en el centro de la consolidación democrática en México.

Son muchas las tareas por hacer en la asignatura de los derechos humanos, y en este ensayo no hemos abordado más que el marco general. Quedan innumerables temas específicos sobre los que podría ahondarse, como por ejemplo, los problemas que enfrentamos en cada uno de los derechos fundamentales. Sin embargo hemos querido por ahora mostrar un panorama general de los cambios que están ocurriendo en todos los órdenes ya que sin duda son acicate que nos impele a procurar traducir la lucha por los derechos humanos en beneficios tangibles y patentes para toda la población ■

Seguridad pública: entre lo urgente y lo importante

/Pedro José Peñaloza

A bordar el tema de la seguridad pública, de la procuración de justicia y del tratamiento al delincuente, es un desafío que ha acompañado históricamente a la humanidad.

Por ello, su discusión y análisis exigen rigor conceptual, pero también apertura permanente. La evolución

Director general de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República y titular de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información Pública de esa dependencia.

del delito no puede verse linealmente, debe atenderse con precisión y, retomando cada caso, evaluar su circunstancia y los ingredientes que proporciona la coyuntura específica.

Durante un largo tramo de la historia, sobre todo en la fase primaria de la construcción de los Estados, se creyó que los delitos, o “hechos antisociales”, podían atajarse sólo con sancionar al infractor y que la ejemplaridad de los castigos inhibiría a los potenciales delinquentes.

Esta concepción tuvo un ciclo eficaz en la medida en que el Estado aparecía como el regulador de conductas conflictivas que provocaban inestabilidad social, sobre todo si nos atenemos a las viejas costumbres primitivas, en donde se ajustaban cuentas sin reglas ni posibles mediaciones en conflictos interpersonales.

El tiempo y la realidad nos han dado enseñanzas muy duras, nos han mostrado que el material del que estamos hechos los seres humanos es menos manejable que los códigos o las disposiciones legislativas, y que el comportamiento criminal no puede ser atendido sólo bajo el amparo de la pena.

La criminalidad y el delito han sido estudiados bajo diversas ópticas, no sólo por Beccaria, quien desde 1764 sintetizara la experiencia de su época en el famoso libro *De los delitos y las penas* en donde sostenía que era *mejor prevenir que castigar los delitos*.

Ya en Platón e Hipócrates se encuentran algunos atisbos para detectar el comportamiento criminal. Pero es el positivismo italiano del siglo XIX —encabezado por el médico César Lombroso, quien en su más importante obra, *El hombre delincuente*, intenta localizar en la estructura cerebral el comportamiento criminológico. Es esta corriente, la del positivismo italiano, la que forma el movimiento de la llamada *antropología criminal*. Junto con Lombroso, Enrique Ferri, abogado defensor y agudo polemista y Rafael Garofalo, juez y barón, profesor de derecho penal en la Universidad de Nápoles, constituyeron el trípode de los conductores de la escuela positiva y de la criminología clásica.

Este movimiento influyó determinantemente en América Latina y por supuesto en México, provocando una parálisis en la construcción de una criminología propia de la región.

Mariano Ruiz Funes, Luis Jiménez de Asúa, Constancio Bernardo de Quiroz, Manuel López Rey, entre otros, fueron quienes abrevaron en las fuentes fundamentales de la criminología positivista. Por supuesto, el mexicano más destacado de la época fue Alfonso Quiroz Cuarón, quien nos dejó un legado invaluable.

Es decir, hace pocos años que América Latina ha empezado a construir su propia versión criminológica. Este retraso teórico y conceptual nos ha llevado a enfrentar el delito sólo con medidas urgentes, posponiendo indefinidamente lo verdaderamente importante.

Por supuesto que la evolución de la criminología no se ha detenido: han ayudado mucho los congresos de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que desde 1955 organiza la ONU, y los innumerables eventos realizados en distintas latitudes, en donde se

han revisado a profundidad y se han puesto en debate los viejos paradigmas.

Pero la pregunta clave que hoy es oportuno formular es: ¿se puede seguir enfrentado a la delincuencia sólo con medidas meramente punitivas? Y la respuesta parece estar a la vista: las tasas de criminalidad en el mundo no son buenas noticias para los ciudadanos. Aunque si bien es cierto que algunos delitos tienden a estar controlados, otros se disparan peligrosamente. Y como si fuera una carrera de relevos, el secuestro puede decaer, pero la estafeta es retomada por el robo a vehículos y, en su momento, el robo a casa habitación, y así sucesivamente de manera reiterada y desgastante.

Felizmente, cada día hay más conciencia de que el delito, el delincuente y la víctima deben ser analizados de manera sistemática y con una metodología integral; que el comportamiento del ser humano no puede encerrarse en la esfera de una sola disciplina; que el individuo tiene que ser analizado en su circunstancia, como nos recuerda Ortega y Gasset, y en su vinculación con el mundo circundante.

Cada día parece estar más claro que la sola aplicación del derecho penal no resuelve nuestros problemas delincuenciales, y que si bien es cierto que los instrumentos del derecho penal son útiles, no resultan suficientes para lograr sentar las bases de una convivencia armónica y estable.

Esto implica sacar al delito de la esfera meramente policial y darle su sentido social y multidimensional, lo cual obligará a todos a combatir al delito con los instrumentos disponibles, penales y no penales. Es decir, una respuesta del cuerpo social y no sólo de una parte del Estado.

Expliquémonos. Parece que ha llegado el tiempo, y así lo muestran diversas iniciativas en otros países, de que oxigenemos nuestra visión de la seguridad pública. Que redescubramos entre todos que la globalidad del crimen y su inserción en circuitos inimaginables requiere de nuevos enfoques que atiendan todas las rutas por donde transita el delito. Debemos aceptar que las viejas fórmulas son ya inoperantes y onerosas.

Esto plantea una actitud que no permite evasivas. Si el delito tiene explicaciones y resortes en el mundo multifactorial, es decir en la transversalización de sus motivaciones, se tiene que construir una política criminal que ponga énfasis en causas y efectos.

La respuesta del Estado no puede seguir siendo sólo de una parte de éste, es decir la parte policial y judicial, además de injusto es ineficaz, pues el aparato estatal cuenta con múltiples áreas y esferas que de manera

coordinada pueden inhibir las conductas antisociales.

Nuestros objetivos en la seguridad pública están mezclados, como ha sucedido a lo largo de la historia, con proyectos, reclamos, ideas y aspiraciones.

Pero lo que buscamos esencialmente es una vida aceptable; un modelo que aminore las brutales desigualdades; que nos aliente a transitar por caminos de oportunidades; que nos motive a descubrir día a día el placer del trabajo y del ocio; que nuestra estancia en el planeta sea para construir vías de entendimiento; que el debate y la tolerancia sean parte de nuestra vida cotidiana, y que al final de cuentas, en nuestro fuero interno, nos sintamos satisfechos del papel que desarrollamos. Tengamos presente que no hay trincheras más importantes que otras, que todos somos parte de una misma orquesta, que aunque toquemos distintos instrumentos podemos entonar la misma melodía.

En algunos círculos académicos y de poder se cree que los graves problemas de la inseguridad pública se pueden atacar parcialmente, es decir a través de “crear” algunos islotes y desarrollar algunas acciones voluntaristas.

Este tipo de prácticas son vías, en algunos casos, de carácter clientelar y sectario, y en otros de buena fe. Pero son en conjunto prácticas que han contribuido a retrasar la construcción de una alternativa criminológica totalizadora, que nos permita contar con un menú suficientemente serio, para abarcar las distintas expresiones del delito.

Requerimos entrar a una ruta que responda a las interrogantes que tiene un país inserto en la universalidad de la delincuencia, pero que tiene una formación social muy concreta y que fue dotado de características singulares por su llegada tardía al capitalismo. No buscamos recetas chauvinistas ni de autoconsumo. Lejos de ello, estamos convencidos que para entender el comportamiento criminal tenemos que ser cuidadosos y saber el funcionamiento de los circuitos del crimen organizado en sus distintas vertientes nacionales.

Una moda predominante que circula profusamente es la de realizar injertos de diversos modelos de seguridad pública y participación ciudadana que han tenido éxito en algunas ciudades. Así, se puede ver en una misma ciudad o municipio la coincidencia de la teoría de “las ventanas rotas” (o llamada propagandísticamente “tolerancia cero”) con el modelo “renacimiento”, que se instrumentó en Palermo, Italia. Con ello se cree que se está respondiendo “dialécticamente” al desarrollo desigual y combinado que se presenta en comunidades colindantes.

Así, en algunos casos se puede hablar con ligereza impresionante de la “policía comunitaria” y en otros, también con desparpajo, de “retenes, redadas, etc.” Es decir, políticas públicas que obedecen a distintas concepciones y que buscan distintos resultados, no porque se haya hecho un análisis científico de las zonas criminógenas, sino porque quienes las aplican pertenecen a diferentes partidos políticos, que han convertido a los ciudadanos en rehenes de verdaderos galimatías, presionados por buscar resultados inmediatos e impactantes.

Estos ensayos están provocando un desgaste innecesario en algunos núcleos de la población, que no ven los resultados prometidos, y con ello se provoca decepción por proyectos que vinculen a la comunidad con la seguridad pública.

A la combinación de proyectos limitados y a la promoción de iniciativas efímeras, se suma la poca disponibilidad para trabajar con planteamientos interinstitucionales, transversales y de mediano plazo.

En algunos casos, los gobiernos municipales y estatales que provienen de distintos orígenes partidarios, no obstante los lineamientos de la ley que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se obstaculizan entre ellos, aun perteneciendo a una misma entidad federativa, con lo cual cualquier intento de poner en marcha programas contra la inseguridad pública languidece ante las fronteras respectivas. La miopía y la falta de una visión estratégica están presentes.

Estas contradicciones que se viven a lo largo y ancho del país están marcadas por una característica, a saber: todos los gobiernos quieren resultados rápidos y espectaculares, y el instrumento privilegiado y casi único son el castigo y la pena.

Esto no es nuevo. Desde 1996, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que emergió de la ley respectiva, ha orientado mayoritariamente sus recursos y preocupaciones a la parte punitiva y reactiva para combatir al delito.

Está lógica es parcialmente equivocada, puesto que contradice el origen histórico de la formación del Estado, en la medida en que la inseguridad pública *sólo* está siendo enfrentada por *una parte del Estado*, y no por el Estado en su conjunto.

Esto proviene de una visión equivocada de lo que es la seguridad pública, que ha sido colocada en la esfera meramente policial, cuando es más que evidente que sus orígenes son multifactoriales.

En tanto se siga combatiendo el delito haciendo

abstracción de sus raíces, la lucha estará perdida. Esto no quiere decir ser tolerantes a la impunidad y la violación de la ley, más bien implica actuar con oportunidad y adelantarse a los hechos.

Además, de seguir en esta lógica unívoca, el Estado estará renunciando a una de sus obligaciones nucleares, que es la de promover valores civilizatorios, culturales, deportivos, educativos y artísticos que eviten la violencia, las polarizaciones y los enconos.

Ante el panorama que nos ofrece la seguridad pública en el país, no obstante los avances documentados en materia de procuración de justicia, se requiere hacer un esfuerzo adicional que modifique los indicadores y que influya favorablemente la percepción ciudadana.

La realidad nos muestra datos duros que abarcan zonas altamente sensibles de nuestro entorno, como el incremento notable de la violencia en las familias, en donde una de cada tres vive esta pesadilla; de igual manera, la incorporación de un mayor número de niños y jóvenes al consumo de drogas y a hechos delictivos, pues 50% de los jóvenes de 15 a 18 años de edad no asiste a la escuela. Todos estos factores nos presentan un cóctel extremadamente delicado, que es temerario y absurdo tratar de enfrentar con medidas policiacas o penales.

Incluso, para los adoradores del castigo, los márgenes de impunidad en nuestro país nos muestran gráficamente los límites de la política *exclusivamente* represiva. Como se sabe, sólo entre seis y siete de cada 100 hechos delictivos, concluyen con el delincuente en prisión. Por ello, el deterioro social, la iniquidad y los amplios márgenes de impunidad requieren de fórmulas integrales y multidisciplinarias, y no sólo de atajos inmediatistas y aparentemente eficaces, como los aumentos de penas y la disminución de la edad penal, medidas que no inhiben la conducta delictiva y sólo criminalizan la esfera juvenil.

Por ello, un Estado democrático de derecho moderno debe edificar su política de seguridad pública con un eje rector: el combate a la delincuencia organizada pasa por desactivar a la delincuencia del fuero común, y el antídoto para el narcotráfico y sus socios coyunturales o compañeros de viaje es una política de prevención social del delito que ataque, desde sus orígenes, los factores de riesgo que son la catapulta para el lanzamiento de niños y jóvenes al mundo de la delincuencia.

Esto exige que el Estado utilice todos sus instrumentos para combatir el crimen, *todos, los punitivos y los preventivos*. En tanto sólo use uno de ellos, estará

abdicando a su obligación de fomentar una cultura de corresponsabilidad social.

Es necesario dar pasos sustanciales para que el Estado, de acuerdo con los gobiernos locales y municipales, edifique una política vertebral que proporcione los instrumentos metodológicos y georreferenciales para contar, al fin, con una política criminal que utilice recursos penales y no penales, que le den rumbo y dirección a la energía que tienen millones de mexicanos para participar en un proyecto estratégico.

Por eso, un paso necesario para esta nueva política criminal es fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública, creando un Subsistema de Prevención Social del Delito, que agrupe a todas las dependencias del gobierno que no participan en acciones policiacas o de procuración de justicia. Con ello, el Estado dejará de caminar con una sola pierna y un brazo.

Los nuevos paradigmas de la prevención social del delito en México

Se entiende por *prevención social del delito* toda acción de carácter social dirigida al mejoramiento de la calidad de vida, mediante la ejecución de acciones tendientes a que un determinado fenómeno delictivo no aparezca o atenúe sus efectos.

Se estudia el delito no solamente como un mero concepto jurídico penal, sino que se empieza a percibir que *no hay delito sin sociedad y no hay sociedad sin delito*. El delito es un hecho social, y en consecuencia tienen que buscarse explicaciones y respuestas en el ámbito social.

La *prevención social*, como concepto integrador, alcanzó consenso en el décimo congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en Viena, Austria, en el año 2000, cuando abordó el tema la delincuencia y la justicia frente a los retos del siglo XXI. La resolución exhorta a los gobiernos del mundo, a los organismos de seguridad y a las organizaciones de la comunidad a trabajar en común con este nuevo enfoque, para tener una visión más amplia del fenómeno delictivo.

¿Qué significa esto? ¿Estamos sustituyendo a otros actores que participan en el combate al delito? De ninguna manera, la función primordial de la *prevención social* es la detección temprana de la delincuencia, y la modificación de circunstancias que, de no atenderse oportunamente por quienes tienen los instrumentos institucionales para hacerlo, pueden derivar en la cristalización de hechos delictivos y afectar a

segmentos sociales que pudieron ser canalizados a otras actividades más gratificantes e inscritos en el respeto al Estado democrático de derecho.

Por ello, debe ser una prioridad poner en práctica una política pública que tenga como concepción central la prevención social del delito.

Esto exige no perder de vista que este modelo de prevención sólo puede ser aplicado en un ambiente de plena vigencia de los derechos humanos, y debe contar con instituciones, públicas y privadas, suficientemente coordinadas para fomentar la respuesta a las demandas de la comunidad, con una visión simétrica que fomente la corresponsabilidad y el intercambio de información.

Este nuevo paradigma puede ser una salida para enfrentar las exigencias sociales y acotar o disminuir la espiral de violencia, combatir el aislamiento y el sentimiento de inseguridad.

Una de las misiones es intervenir en el diseño, la elaboración, coordinación, articulación y ejecución de las políticas sectoriales vinculadas con la prevención de la violencia y el delito, la participación ciudadana, la promoción de los derechos humanos, la asistencia de las víctimas de delitos y la problemática del uso indebido de las drogas.

Teniendo en cuenta que la prevención social del delito tiene un enfoque integral y multidisciplinario, se requiere una estrategia que atienda las diversas esferas que afectan e influyen en el comportamiento del Estado y de la sociedad.

La crisis de un paradigma

México enfrenta múltiples desafíos. Los vertiginosos cambios que ha sufrido el comportamiento criminal exigen que el país dé un salto cualitativo y recupere el tiempo perdido, poniendo por delante los nuevos paradigmas de la seguridad pública.

Esto implica reconstruir conceptualmente las prioridades del Estado, desechar las verdades dogmáticas, alejarse del pragmatismo, y poner en su justa dimensión las visiones cortoplacistas. El cambio que requiere México no es un salto irresponsable, ni busca desechar los avances que se han logrado en algunos circuitos de la seguridad pública y la procuración de justicia, ni subestimar el papel que han jugado los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales. Lejos de ello, lo que hoy requerimos es una nueva y renovada transformación de la cultura dominante, que ha consistido en sólo orientar las energías institucionales en la puesta en marcha de políticas punitivas y reactivas,

dejando a un lado o poniendo menor énfasis en acciones de carácter preventivo.

Conclusiones

Hasta aquí he presentado algunas ideas y reflexiones que se insertan en las preocupaciones que compartimos muchos mexicanos en relación con el tema de la seguridad pública.

Estamos muy lejos de pensar que ésta es la única verdad, más bien lo valoramos como un ladrillo en la construcción del nuevo edificio institucional que requiere nuestro país para dar un salto hacia un nuevo entramado estatal.

Estamos convencidos de que, como en otras disciplinas es imprescindible que apuremos el paso y evitemos discusiones dogmáticas. Los retos y desafíos que le aguardan a un país como el nuestro están insertos en las coordenadas de un mundo cada día más convulsionado y productor de contradicciones inimaginables.

El tema de la seguridad pública no debe encapsularse entre los especialistas o los miembros del sector público; hacerlo sería retroceder. Hoy más que nunca requerimos sumar voluntades. La seguridad pública, como la concebimos, es el prerrequisito para hacer un mundo más habitable; de ahí y junto con ello vendrán las otras batallas que tendremos que librar.

Finalmente, quizá nos ayude para alentar nuestras aspiraciones, una frase del T. Roosevelt: “La diferencia entre un político y un estadista es que el primero está pensando en las próximas elecciones; y el segundo en el porvenir” ■

