

SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

SECURITY AND HUMAN RIGHTS

Eduardo LÓPEZ BETANCOURT*

Roberto FONSECA LUJÁN **

RESUMEN: En el artículo se analiza el concepto de *seguridad pública*, identificando dos sentidos para la idea de seguridad: uno restringido, como mero combate al fenómeno delictivo; y otro amplio, como plena vigencia de los Derechos Humanos. Con base en el segundo sentido, se critica la utilización discursiva de la *seguridad* como una excusa para el endurecimiento punitivo tendiente a la exclusión. Como alternativas a ese modelo se analizan las propuestas de reforma democrática de la policía; la posibilidad de los modelos comunitarios de gestión de la seguridad; y la consolidación de un nuevo modelo de seguridad que propugne por la *seguridad en todos los derechos para todos*.

ABSTRACT: This article analyzes the concept of public security, identifying two meanings for the idea of security: a restricted one, in the sense of a mere combat against delinquency; and an open one, as full validity of Human Rights.

In this last sense, critics appear in regard of the discursive use of security as an excuse for punitive enforcement tending exclusion. Some alternatives for that model are analyzed, such as: the proposals for a democratic reform of the Police, the possibility of community designs of security management, and the consolidation of a new security model that advocate for the security in all rights for everyone.

PALABRAS CLAVE: Seguridad, seguridad pública, derechos humanos, reforma democrática de la policía, policía comunitaria, represión.

KEYWORDS: Security, Public Security, Human Rights, Democratic Reforms of the Police, Community Designs of Security Management, Repression.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, y de la División de Posgrado de la misma. Miembro Nivel I del SNI-Conacyt. Premio al Mérito Editorial IUS 2010.

** Egresado de la Facultad de Derecho. Actualmente se desempeña como ayudante académico y como alumno de la Maestría en Derecho en la misma Facultad.

SUMARIO: I. *Planteamiento: ¿derecho a la seguridad o seguridad en los derechos?*
 II. *Concepto de seguridad.* III. *Tres alternativas para el modelo de seguridad:* A) *Reforma de las instituciones de seguridad: la policía democrática.* B) *Modelos comunitarios de gestión de la seguridad.* C) *Seguridad en todos los derechos para todos.*
 IV. *Comentarios finales*

I. PLANTEAMIENTO: ¿DERECHO A LA SEGURIDAD O SEGURIDAD EN LOS DERECHOS?

Los medios de comunicación manifiestan a diario como la *inseguridad* es uno de los principales problemas de la sociedad mexicana. Tanto la sociedad civil como la clase política denuncian esa situación y tratan de formular propuestas, algunas veces aventuradas, con miras a atender el fenómeno.

¿Qué debe entenderse cuando se habla de *inseguridad*? ¿Se trata sólo de la comisión generalizada de delitos? En los últimos tiempos, la noción de *seguridad* ha extendido su alcance para definirse, ya no sólo como una función pública encaminada a prevenir, perseguir y punir los comportamientos delictivos, sino también como la responsabilidad estatal de garantizar la vigencia de todos los derechos humanos. La obligación político-jurídica de brindar seguridad a los gobernados, se entiende así en dos sentidos: uno tendiente a resguardar los derechos de los ciudadanos frente al delito, y otro dirigido a producir condiciones de bienestar para todos los individuos que los posibiliten en el ejercicio de todos los derechos.

Si bien, ambos sentidos deben ser complementarios, los criterios que definen las políticas públicas en la materia los han hecho operar de forma separada. Aunque en el discurso institucional, se reconoce la necesidad de entender a la seguridad en sentido amplio, en función al respeto y promoción a los derechos humanos; la disminución de las políticas de corte social como parte del avance del esquema neoliberal, ha hecho imposible garantizar una *seguridad en los derechos para todos*.

Más aún, en la práctica, la idea de *brindar seguridad* se ha restringido a la necesidad de combatir al crimen. Objetivo que de manera preocupante, ha justificado la aplicación de políticas de endurecimiento punitivo-represivo, un avance en la restricción de derechos y libertades, y en el extremo, la militarización de funciones que de acuerdo con la norma constitucional debieran ser atendidas exclusivamente por autoridades civiles.

Así, se asiste actualmente a un escenario de progresiva vulneración de derechos que se respalda en una necesidad de garantizar un *derecho a la seguridad* asumido como un fin en sí mismo; exigencia que en el absurdo, se ha vuelto una simple herramienta discursiva carente de un contenido específico traducible en reivindicaciones de derechos. Un ciego reclamo de *seguridad* vacía de *derechos*.

II. CONCEPTO DE *SEGURIDAD*

Brindar *seguridad* constituye uno de los fines principales del orden normativo. En la dinámica del Derecho, como disciplina ocupada del *deber ser*; lo jurídico tiene precisamente por encargo *asegurar* la realización o la proscripción de comportamientos humanos y situaciones sociales concretas, como medio para *asegurar* las finalidades axiológicas de justicia.

La eficacia de la norma, repercute en la mayor o menor *seguridad* que efectivamente pueda proveer el sistema jurídico. Tratándose de un objeto determinado, presente o futuro, frente a la eventualidad o el azar al que puede encontrarse sujeto, el Derecho pretende crear una *certeza*, y para ello, se ocupa de dicho objeto en una norma. En la medida en que lo previsto en esa norma específica tenga cumplimiento, es que el Derecho estará desempeñando su cometido de generar *seguridad* en torno a ese objeto determinado.

De esta forma, la idea de *seguridad jurídica* está estrechamente vinculada a la de eficacia, como cumplimiento efectivo de las normas en la vida social. Es preciso distinguir entre esa noción de *seguridad jurídica* amplísima –tan amplia como el propio sistema jurídico, pues si cualquier norma existe y se cumple es para generar *seguridad*–; el concepto concreto de *garantía de seguridad*, como derecho de talante subjetivo; y en tercer lugar, la llamada *seguridad pública*.

La *garantía de seguridad jurídica* protege al individuo de ataques sobre sus derechos, sea de parte de otros individuos o por un eventual ejercicio abusivo y/o arbitrario del poder estatal en su perjuicio. La *seguridad jurídica*, garantiza al gobernado que el Estado sólo podrá restringir sus derechos y libertades, en los casos específicos y bajo los límites que el propio Derecho señale.¹ De cierta manera, todo el orden jurídico puede entenderse como una

¹ Aunque toda garantía individual constituye de cierto modo una garantía de seguridad jurídica; como ejemplo paradigmático de esta última, especialmente por su alcance, suele mencionarse el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, según el cual, “Nadie podrá

garantía de seguridad jurídica del individuo, en el sentido de que impone límites al ejercicio de los poderes, sean públicos o privados.

En otro plano se encuentra el concepto de *seguridad pública*, que tiene una doble dimensión según se vea como finalidad o como función del orden político-jurídico. Como finalidad, se entiende como la realización fáctica de la *seguridad jurídica* en el ámbito de lo *público*; es decir, en aquel espacio en el que se desarrolla propiamente la vida social, como concreción de interacciones e interrelaciones sujetas a regulación, entre individuos, grupos e instituciones. Y en tanto función, se entiende como la actividad del Estado tendiente a garantizar la vigencia de la norma y por ende, a generar *seguridad* en ese espacio de la vida humana definido como *público*.²

De esta forma, la *seguridad pública* como función estatal, puede definirse como “un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y la represión de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante un sistema de control penal y de policía administrativa”.³

El artículo 21 de la Constitución Política, establece que la *seguridad pública* es una función pública, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Así, la función estatal de *seguridad pública* se concreta en la prevención y represión de aquellas conductas que resultan contrarias al orden; especialmente, las que constituyen contravenciones a las disposiciones penales y administrativas. Ello, con la finalidad de alcanzar la *seguridad pública*, como situación en la cual la ausencia de esas contravenciones garantiza una convivencia social *pacífica*. En este sentido:

La seguridad pública es resultado de políticas y acciones de competencia del gobierno para lograr mantener el orden público, proteger la integridad de per-

ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

² Si bien, la tradicional distinción entre lo *público* y lo *privado* tiende a ser cada vez más tenue; puede entenderse lo *público* como aquel espacio de la vida humana donde impera el Derecho, y lo *privado*, como aquel donde el individuo es autónomo.

³ JIMÉNEZ ORNELAS, René, “Seguridad Pública”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio *et al.* (coords.), *Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística. Cuartas Jornadas de Derecho Penal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 171.

sonas y bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, investigar y perseguir delitos y readaptar a delincuentes para que su regreso a la sociedad no sea factor de intranquilidad.⁴

De lo expuesto, se desprende que la seguridad pública como función estatal, tiene una naturaleza principalmente *reactiva*. Opera como una *reacción* de las instituciones frente a conductas que resultan atentatorias del orden que se busca *asegurar*, ya sea que dicho orden sea representado como paz pública o como estabilidad del mismo Estado. Si bien, las acciones estatales en materia de seguridad suelen incluir actividades de tipo preventivo; éstas persiguen el mismo objetivo de suprimir o reprimir conductas que eventualmente puedan comprometer el estado de cosas que constituye el objeto público de *aseguramiento*.

La idea de seguridad no se agota en lo señalado. La doctrina en torno a los derechos humanos ha considerado necesario superar ese concepto de *seguridad pública*, porque al constreñir la idea a la visión tradicional de un mero combate a la delincuencia, resulta favorable para la imposición de políticas autoritarias, que entienden la *conservación del orden* como un fin en sí mismo. En su lugar, se ha formulado la noción de *seguridad ciudadana*; misma que plantea como finalidad garantizar las condiciones mínimas de bienestar que permitan el desarrollo de hombres y mujeres. Así, según Álvarez Icaza, “la seguridad ciudadana, en cambio, es propia de los Estados democráticos, que promueven modelos policiales acordes con la participación de las y los habitantes”.⁵

De esta forma, la visión contemporánea tiende a definir la *seguridad* más en un sentido *activo*, que meramente *reactivo*. Entendida como función estatal, se considera que el Estado se encuentra obligado a brindar seguridad a los gobernados, no sólo preservándolos de ataques en su esfera de derechos y libertades, sino también, estableciendo las condiciones mínimas que permitan el ejercicio de dichos derechos y libertades. “Seguridad de todos los individuos en términos de protección de su integridad física, de las garantías

⁴ MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, p. 113.

⁵ ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, “Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad”, en *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. Memorias del Seminario*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004, p. 37.

individuales, de los derechos de propiedad, de niveles mínimos de bienestar y acceso a servicios públicos”.⁶

Y pensada como finalidad, la *seguridad* se concibe en la actualidad como ausencia de riesgos y amenazas en sentido amplio, de modo que en ellas ya no se incluyen solamente posibles agresiones de otros individuos o intromisiones ilegítimas del Estado; sino también, cualquier factor físico que pueda comprometer la satisfacción de “las necesidades de los individuos de vivir en paz y tener los medios económicos, políticos y ambientales para vivir con dignidad”.⁷

En otra vertiente, el concepto de *seguridad humana* aparece en 1993, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien no hay una definición precisa, responde a dos factores: percepción de inseguridad y satisfacción de necesidades. Al respecto, se afirma que:

La seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como las garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas.⁸

La seguridad así entendida, dotada de un contenido *democrático*, se equipara en última instancia a la plena vigencia de los Derechos Humanos. Y puede conceptualizarse entonces, como “el respeto, promoción y tutela de todos los Derechos Humanos, mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia”.⁹

⁶ RAMOS GARCÍA, José María, *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, México, H. Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 216.

⁷ SMULOVITZ, Catalina, “La inseguridad y el miedo de la ciudadanía: respuestas públicas y privadas en Argentina”, en FRÜHLING, Hugo y TULCHIN, Joseph S. (eds.), *Crimen y violencia en América Latina. Seguridad ciudadana, Democracia y Estado*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, Colección Tierra Firme, Serie continente americano, 2005, p. 176.

⁸ VALENCIA RAMÍREZ, Verónica, “La seguridad pública como un derecho humano”, en *La Seguridad Pública como Derecho Humano. 5to. Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002, pp. 8 -9.

⁹ Artículo 1º del Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática de 1995, citado en: CHINCHILLA, Laura, “Experiencias de participación ciudadana en la prevención del crimen en Centroamérica”, en FRÜHLING, Hugo y TULCHIN, Joseph S. (eds.), *op. cit.*, p. 255.

De esta forma, la seguridad viene a ser mucho más que una necesidad de preservar el orden dando respuesta al delito. Y por tanto, no debiera medirse en simple función de la eficiencia de la actividad represiva y punitiva del Estado, según su capacidad de suprimir los comportamientos desviados generadores de *inseguridad*; sino atendiendo prioritariamente al grado de respeto que el Estado guarde a los derechos humanos, y las políticas que implemente para proveer a su vigencia generalizada.

Por tanto, garantizar la *seguridad* excede el trabajo de las instituciones del sistema de seguridad pública y de justicia penal. Como establece Álvarez Icaza, “la seguridad ciudadana sobrepasa la esfera de la función policial para demandar la participación coordinada de otros organismos e instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil”.¹⁰

En esta visión democrática, *seguridad* implica, se insiste, una ausencia de riesgos. Pero no sólo el riesgo del delito, que viene a ser el menor, frente a la multiplicidad de factores que atender, si como apunta Ramírez Ocampo, la seguridad ciudadana está relacionada con la “ausencia de amenazas físicas o riesgos, con el ingreso, las condiciones de vivienda, la salud, la educación y otras circunstancias”.¹¹

En el mismo sentido, Pavarini señala que:

(...) la necesidad de seguridad de los ciudadanos no es solamente una necesidad de protección frente a la criminalidad, o bien, para los sujetos en desventaja una necesidad de protección de los procesos de criminalización y/o victimización (...) El bien público de la seguridad corresponde a la necesidad de ser y sentirse seguros y garantizados en el ejercicio de todos los propios derechos: derecho a la vida, a las libertades, a la libertad de desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades, derecho de expresión y de comunicación, derecho a la calidad de vida, así como el derecho de controlar e influenciar realmente las condiciones de las que depende, en concreto, la existencia de cada uno.¹²

Como es evidente, la concepción de seguridad que se adopte, define lo que ha de entenderse cuando se habla de *inseguridad*, y por tanto, las accio-

¹⁰ ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, *Seguridad pública, derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 38.

¹¹ SMULOVITZ, Catalina, *op. cit.*, p. 176.

¹² PAVARINI, Massimo, “Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad”, en *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Eds. Coyoacán, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, 2006, Colección Alter Libros, p. 90..

nes institucionales respectivas. Señala Smulovitz: “la coexistencia de estos dos conceptos de seguridad –uno encaminado a suprimir el comportamiento desviado, el otro a producir condiciones de bienestar para los individuos– refleja las dificultades y los interrogantes que plantea el problema actual”.¹³

III. TRES ALTERNATIVAS PARA EL MODELO DE SEGURIDAD

Las políticas públicas en la materia han resultado insuficientes para consolidar una visión integral de la seguridad. Aunque la prevención del delito y la plena vigencia de los derechos humanos son finalidades claramente complementarias; la actividad estatal se mantiene todavía en un nivel *reactivo*, en el que la atención del fenómeno criminal se entiende como la principal causa de la inseguridad prevaleciente; desatendiendo así, la amplia gama de conflictos sociales que al incidir negativamente en el respeto de los derechos humanos, generan también inseguridad.

Esta situación se ha recrudecido con la puesta en marcha del programa neoliberal. Al abandonar el Estado las políticas de corte social, y asumirse como un *Estado-policía* revisado, la visión de la seguridad que define su actuación se restringe a la necesidad de dar respuesta al crimen. Y en consecuencia, la satisfacción de las condiciones materiales mínimas que se exigen para la plena vigencia de todos los derechos para todos los ciudadanos, se dejan en la *inseguridad* que representa abandonarles a los vaivenes del mercado.

En consecuencia, y según se insiste desde la sociedad civil, en especial por voces representantes en diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, la gestión de la *seguridad pública* debe reorientarse hacia un modelo basado en valores democráticos. Como responsabilidad estatal, dicha gestión debe encargarse exclusivamente a autoridades civiles. La política pública, con una visión de largo plazo, debe abrir las oportunidades de participación de la ciudadanía y mostrar un compromiso *fuerte* con la protección de los derechos humanos, ya que no es posible concebir a la *seguridad pública*, sino como plena vigencia y respeto generalizado a los derechos fundamentales. Éstos deben dejar de ser vistos como un obstáculo para la planeación y ejecución de las políticas en la materia.¹⁴

¹³ SMULOVITZ, Catalina, *op. cit.*, p. 177.

¹⁴ Cfr. *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. Memorias*

A) *Reforma de las instituciones de seguridad: la policía democrática*

A grandes rasgos, la policía es la institución “tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes, así como del mantenimiento del orden público, es la función del Estado por la que ejerce la facultad de uso de la fuerza”.¹⁵ Uso de la fuerza que se hace consistir en “una serie de restricciones a las que cada individuo debe someterse, de conformidad con los principios constitucionales, limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales, con el fin de asegurar reglas mínimas de buena conducta que permitan evitar conflictos”.¹⁶ Restricciones a derechos individuales que son ejercidas en la práctica, por los funcionarios legitimados y autorizados para ello, es decir, los miembros de los cuerpos de policía.¹⁷

Son múltiples los problemas relacionados con dichos cuerpos de policía, según se menciona cotidianamente. En un primer momento, ineficiencia, falta de profesionalismo y de calidad, inexistencia de mecanismos de control y evaluación de sus prácticas. Es mayoritaria la insatisfacción ciudadana respecto de su trabajo, existe incertidumbre y falta de confianza entre los mismos miembros de los cuerpos policíacos, así como graves deficiencias en las condiciones de trabajo, y por supuesto, corrupción.¹⁸

Estos problemas, derivan principalmente de defectos estructurales, fallas orgánicas. Son resultado de que más allá del ejercicio de la represión más o menos reglamentada, no ha existido realmente un modelo policial razonado. “No hay una concepción estatal sobre la organización de la policía, y si la

del Seminario, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004, pp. 20-21.

¹⁵ MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, p. 65.

¹⁶ *Cfr. Ibidem*, p. 66.

¹⁷ A mayor abundamiento, se señala que los objetos que la policía se encarga de proteger son el Derecho, la seguridad, la salubridad, la moralidad, y el orden público: 1) protección del Derecho, en cuanto reprime ataques ilegales contra las instituciones públicas e impide acciones punibles; 2) la seguridad pública, salubridad y moralidad, en cuanto asegura el bienestar jurídico, político, moral y social de los particulares y de la comunidad, frente a los peligros que amenazan su existencia; y 3) mantenimiento del orden público, previniendo la comisión de ilícitos, y reprimiendo todo aquello que va contra el criterio ético y social dominante (normas de orden), integran el orden público todos los bienes jurídicos que corresponden y se garantizan al particular como miembro de la sociedad. *Ibidem*, pp. 40-41.

¹⁸ AZAOLA, Elena, “Las debilidades de la fuerza pública en la Ciudad de México”, en GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis *et al.* (coords.), *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad. Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, México, Cámara de Diputados IX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 79-103.

hay, sus contenidos no están ni bien perfilados ni bien definidos o lo están de tal manera que la policía resulta inefectiva en su desempeño”.¹⁹

Inefectiva, en cuanto a lo que jurídicamente debiera estar obligada a realizar: desempeñar la función estatal de seguridad pública, a través del mantenimiento del orden y la prevención de actos delictivos. Porque en un segundo momento, los conflictos relacionados con los cuerpos de policía derivan de las prácticas que efectivamente despliegan en la vida social: abuso de poder, violencia arbitraria, actividades delictivas de sus miembros contra la ciudadanía, y en general, vulneraciones generalizadas de los derechos humanos.

Como escribe Emilio Álvarez Icaza: “La población ve a la policía más como parte del problema de inseguridad que como parte de su solución. Desgraciadamente, en México la relación entre el ciudadano y la policía está fundada en una desconfianza recíproca”.²⁰

Así, los cuerpos de policía podrán ser ineficaces para prevenir el delito y garantizar la seguridad pública; pero resultan bastante efectivos en el uso abusivo de la fuerza contra la ciudadanía. Por tales motivos, existe un consenso en torno a la necesidad de impulsar una “transformación”, “modernización”, “renovación” u otros términos análogos de los cuerpos de policía, que permita superar esa doble conflictiva.

Por lo que hace al primer aspecto, la falta de resultados positivos en la prevención de la criminalidad y la preservación de la seguridad, las diversas propuestas de *modernización* suelen plantear, principalmente modificaciones estructurales y orgánicas como la creación de mecanismos de transparencia y órganos de control, evaluación y vigilancia externa del desempeño policiaco; cambios en los lineamientos de operatividad y de orden técnico; mayor capacitación y profesionalización de los recursos humanos con una ética de servicio; mejoras salariales y dignificación de las condiciones de trabajo; establecimiento preciso de objetivos y medición de la efectividad mediante indicadores y parámetros claros; desarrollo de una *inteligencia* policial; así como un mayor acceso a recursos materiales y a tecnología de punta.

En cuanto a su formación, los policías deben ser concebidos y preparados como profesionales útiles a la sociedad.²¹ Debe prestarse especial atención

¹⁹ MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, p. 99.

²⁰ ÁLVAREZ ICAZA, Emilio, “Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia”, en MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, pp. 103 y 104.

²¹ *Ibidem*, p. 43.

a los criterios de reclutamiento, elevando el perfil del policía en cuanto a nivel de preparación académica, y características personales como disciplina, obediencia, fortaleza de carácter, estabilidad mental y una historia personal que carezca de episodios de violencia. Para atraer y retener a esos candidatos calificados, se considera indispensable que al policía se le paguen salarios competitivos y que reciba beneficios de salud, vacaciones remuneradas y acceso a educación continuada.²² El fortalecimiento de la ética y de la superación técnica de los cuerpos policíacos tiene que estar relacionado con su carácter civil, dado que su fuerza está en el respeto que genera de la ciudadanía y de la credibilidad.²³

Por lo que hace a la acción de los cuerpos policíacos, debe privar la transparencia y la vigilancia en el desempeño de sus funciones, como criterio de ejercicio democrático. Según Álvarez Icaza, “es muy difícil establecer mecanismos de control externo. La policía reacciona a la vigilancia externa como si se tratara de un ataque, pues funciona como un organismo cerrado y autorreferencial. [Es necesario, por tanto] generar los mecanismos (...) de participación, de monitoreo, estudio y calificación del ejercicio de la policía”.²⁴ Y en el mismo sentido, para Tulchin y Golding: “Es indispensable establecer un sistema transparente de veeduría interna que garantice la imposición de castigos a la violación de las reglas. También debe existir un cuerpo de veeduría externa encargado de velar porque las fuerzas de policía ejecuten las reformas necesarias”.²⁵

Las propuestas de profesionalización y mejoras técnicas, coinciden en la necesidad de consolidar una *policía democrática*, definida como “un órgano civil y profesional del Estado, responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial, en estricto respeto a los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y capaz de fomentar una convivencia democrática”.²⁶

El problema no se limita a cuestiones técnicas o relacionadas con un mayor *control de calidad* en la operación de los cuerpos de policía. Junto con ello, la *democratización* de esta institución exige un reaceramiento de la

²² Cfr. TULCHIN, Joseph S. y GOLDING, HEATHER A., “Una mirada al futuro: pasos para reducir el crimen y la violencia en América”, en FRÜHLING, Hugo y TULCHIN, Joseph S. (eds.), *op. cit.*, pp. 311-312.

²³ JIMÉNEZ ORNELAS, René Alejandro y MORENO ALVA, Lucía Mirell, “Reto fundamental: la inseguridad pública”, en GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 202.

²⁴ MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, p. 104.

²⁵ Cfr. TULCHIN, Joseph S. y GOLDING, Heather A., *Una mirada...*, *op. cit.*, p. 311.

²⁶ *Seguridad Pública...*, *op. cit.*, p. 183.

misma a la ciudadanía, de la cual, el abuso de poder y la arbitrariedad la han apartado severamente. En palabras de Álvarez Icaza:

La idea de que la policía debe ser democrática, es aún tomada con escepticismo (...) Su uso como parte del aparato del Estado en contra de la ciudadanía ha generado una desconfianza que no ha podido desaparecer (...) el actual modelo de policía es particularmente lejano a la gente.²⁷

De esta forma, además de buscar mayor efectividad en la prevención del delito, se deben “implementar estrategias de actividad policial que disminuyan la distancia entre las fuerzas del orden y los ciudadanos a quienes sirven y protegen”.²⁸ Y para el logro de ese *reacercamiento* entre la policía y la ciudadanía, se exige una “radical transformación de la cultura y de la profesionalidad de las fuerzas de policía, llamadas a responder a las necesidades de seguridad de la gente, más que a las preocupaciones de las clases políticas en el gobierno”.²⁹ Y esas *necesidades de seguridad de la gente*, al margen de los intereses políticos o económicos dominantes, deben identificarse con el respeto a los Derechos Fundamentales de *todos* los ciudadanos.

En consecuencia, la transformación de los cuerpos de policía hacia su consolidación como órganos encargados de velar por la vigencia de los Derechos Humanos obliga a eliminar –y proscribir– las prácticas arbitrarias que hasta ahora les han caracterizado. Es sabido que la policía funge a veces como juez *metalegal*, decide frecuentemente quiénes son sospechosos, construyendo un marco privado y sin control para etiquetar a la “gente decente” y a los “sospechosos”.³⁰

El saneamiento de las fuerzas policíacas, hacia la superación de esas prácticas auténticamente delictivas, ha de enmarcarse en un proceso de reforma hacia un proyecto de seguridad incluyente y democrático. De modo que, al encargarse a los cuerpos policíacos la defensa del orden, aun mediante el uso de la fuerza, se les esté encomendando la preservación de un pacto que propugne por la seguridad de *todos*, en *todos* los derechos.

Es claro que “los problemas de la criminalidad no podrán resolverse sólo con reformas policiales, sino dentro de una visión sistémica más amplia, de todo el sistema de justicia penal, y más allá de éste que incluya la consoli-

²⁷ MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, p. 104.

²⁸ TULCHIN, Joseph S. y GOLDING, Heather A., *op. cit.*, p. 310.

²⁹ PAVARINI, Massimo, *op. cit.*, p. 96.

³⁰ MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, p. 39.

dación de democracias legítimas y estables que promuevan una distribución equitativa del bienestar”.³¹ En esa línea, mientras el orden que las fuerzas policíacas tienen como misión preservar no se reencause hacia un proyecto que en lugar de excluir, incluya a todos garantizando el respeto y la defensa de sus derechos; la seguridad que tanto se reclama, tenderá más a vaciarse de contenido, en el absurdo de ser una *seguridad sin derechos*, como se ha venido señalando en este texto.

Al colocarse los derechos fundamentales como cimientos y finalidades, cualquier potencial restricción a los mismos derivada del uso de la fuerza de parte de los cuerpos policíacos, debe ceñirse claramente a límites, de modo que no pueda resultar en ningún caso atentatoria de la dignidad humana. La fuerza debe ser utilizada únicamente como último recurso, como mecanismo extremo en la obtención de esa *seguridad de todos los derechos*; ser “una actividad excepcional por necesidad, esencialmente eventual [que] no puede en ningún caso, avasallar los derechos del individuo”.³²

B) Modelos comunitarios de gestión de la seguridad

En torno a una gestión no institucional de la seguridad y del delito, al margen del sistema penal, hay una variedad de experiencias internacionales, bajo la forma de proyectos multidimensionales y multidisciplinarios que privilegian la prevención frente a la represión, y la participación comunitaria frente a la vigilancia y el control de las fuerzas del orden.

Ya desde hace varias décadas, los pensamientos *abolicionistas* cuestionaban racionalmente la potestad punitiva del Estado, sosteniendo la necesidad de crear alternativas a la *cuestión criminal* según era planteada por las instituciones, con el propósito de impulsar la modificación no sólo de los mecanismos jurídico-políticos contruidos para la atención del delito, sino también de las definiciones mismas en torno a éste.

Se asiste en la actualidad a un “renacimiento de lo social”, que en su postura más progresista, sustentada en posiciones descentralizadoras y abolicionistas, reivindica la posibilidad de dismantelar el monopolio punitivo-represivo del Estado, hacia la construcción de sistemas de justicia restaura-

³¹ DAMMERT, Lucía y BAILEY, John, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: experiencias y desafíos*, México, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), FLACSO-Chile, Siglo XXI, 2005, p. 9.

³² MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, p. 116.

tiva con funcionamiento local, comunitario. Ello, con el propósito de que las comunidades tomen nuevamente en sus manos la resolución de conflictos, dejando así de ser atribuciones exclusivas de la justicia penal del Estado.³³

Un *repensar* la cuestión de la criminalidad y la seguridad, al margen del poder del Estado. En palabras de Balestena, el punto de partida es “la idea de que el sistema legal, desde el poder, desde lo institucional, está agotado y es simplemente un modo de segregación y sojuzgamiento del cual no se puede esperar nada, y que hay que buscar las soluciones en una gestión no institucional de los conflictos, por medio de sus propios actores, salvo en lo que sea inevitable o imposible”.³⁴

Entre los proyectos que con menos expectativas, tienden por ahora a un reaceramiento entre la función policíaca y la comunidad, pueden mencionarse el de *ciudad segura* en Italia;³⁵ las iniciativas impulsadas en países latinoamericanos como la *policía de orientación comunitaria* en Brasil,³⁶ el modelo de *seguridad comunitaria* en Costa Rica,³⁷ o la experiencia en Chile.³⁸ Estos esquemas *comunitarios* se han presentado como alternativas frente a los modelos tradicionales de combate al crimen, generalmente autoritarios, que además de ineficientes, se han mostrado en conflicto constante con las perspectivas de desarrollo democrático de las sociedades.

Aunque las opciones aun se presentan en estado embrionario, se considera que existen evidencias respecto a que estas actividades de vigilancia comunitaria parecen tener relativo éxito en Latinoamérica. Y pueden tener efectividad allí dónde las agencias policiales son altamente corruptas, ca-

³³ Cfr. LEA, John, *Delito y modernidad. Nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*, México, Eds. Coyoacán, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, 2006, Colección Alter Libros, pp. 347 y ss.

³⁴ BALESTENA, EDUARDO, *La fábrica penal. Visión interdisciplinaria del sistema punitivo*, Buenos Aires, Ed. B de F, 2006, Colección Memoria Criminológica, núm. 3, p. xx.

³⁵ PAVARINI, Massimo, *op. cit.*, pp. 63 y ss.

³⁶ MESQUITA NETO, Paulo de y LOCHE, Adriana, “Las asociaciones entre la policía y la comunidad en el Brasil”, en FRÜHLING, Hugo y TULCHIN, Joseph S. (eds.), *op. cit.*, pp. 232 y ss.

³⁷ RICO, José María y CHINCHILLA, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina. Hacia una política integral*, México, Siglo XXI, 2002, pp. 258 y ss.

³⁸ FRÜHLING, Hugo, *Policía comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Serie Documentos, 2003.

recen de la confianza pública y operan bajo una organización jerarquizada, casi militarizada.³⁹

Como es evidente, el eventual éxito de estos proyectos en sus lugares de implantación, no constituye argumento bastante para aconsejar su *transplante* al contexto mexicano. Un error cotidiano en el diseño de las políticas públicas ha sido caer en la mera reproducción de planes y programas de otras latitudes, sin efectuar un análisis de las necesidades derivadas de la realidad propia, con la consecuencia de que esos proyectos importados tengan poca eficacia, si no es que terminen por generar consecuencias negativas.

De esta forma, resultaría irresponsable aconsejar la aplicación de modelos de gestión comunitaria de la seguridad, sin efectuar antes un análisis de las necesidades de seguridad pública en las comunidades destinatarias; en especial, tratándose de un país diverso y pluricultural como lo es México. Ello no obsta, para que el debate y la generación de propuestas en este sentido se fortalezca; más aún, cuando existe en México un caso paradigmático de gestión comunitaria de la seguridad pública, como lo es la *Policía comunitaria de la región costa chica y la montaña de Guerrero*.

Esta iniciativa, surgió ante una crisis de seguridad en dicha región, caracterizada no sólo por una alta incidencia delictiva, sino también por la total ausencia de mecanismos institucionales de seguridad y de procuración de justicia. Ante este *vacío*, las comunidades indígenas decidieron organizarse y construir un proyecto de guardia comunitaria, desde una base popular.⁴⁰

Según reseña Flores Félix: “Los cuerpos de policía, así como los miembros del poder judicial, estaban ausentes, o bien, su actuación estaba marcada por una clara orientación hacia la corrupción. A los indígenas no les quedó otra opción que revisar su historia, sus experiencias de solución de

³⁹ Cfr. BAILEY, John y DAMMERT, Lucía, “¿Progreso, retroceso o estancamiento? Respondiendo a los desafíos de la seguridad en las Américas”, en DAMMERT, Lucía y BAILEY, John, *op. cit.*, p. 370.

⁴⁰ Así, según el Acta Constitutiva de la Policía Comunitaria: “Analizando la situación de inseguridad pública que padecen las comunidades de esta región (...) y viendo que esta situación ya es insostenible, pues con anterioridad centenas de veces ya se ha puesto la denuncia antes las autoridades correspondientes y al ver que no tenemos ninguna de ellas, y que a diario somos víctimas de asaltos, violaciones sexuales, robos, lesiones y homicidios (...) Decidimos que los grupos de policía comunitario de cada comunidad se avoquen el resguardo de los caminos principales en las rutas donde suceden frecuentemente los asaltos, violaciones sexuales, robos, lesiones y homicidios”. Disponible en: <http://www.policiacomunitaria.org/>.

conflictos y encontrar ahí, en sus instituciones y sus normas, la solución a ese vacío”.⁴¹

Aunque el proyecto de policía comunitaria de Guerrero, claramente se encuentra en una etapa inicial, los resultados presentados hasta el momento parecen ser exitosos. Según Rowland: “La satisfacción de la comunidad con la policía comunitaria (como indican los reportes de los funcionarios locales, la ausencia de protestas locales organizadas, y las demandas para recibir ayuda a fin de extender esta práctica a las comunidades vecinas) sugiere que están brindando un servicio público útil de un modo razonablemente exitoso”.⁴²

La evaluación de los resultados y el debate al respecto apenas comienza. La crítica más rigurosa a este proyecto afirma que la *Policía comunitaria* actúa al margen de la ley, usurpando funciones que son monopolio del Estado. Si bien, ello es cierto en la visión formalista imperante; no debe olvidarse que el proyecto comunitario surgió como consecuencia de un abandono de las obligaciones estatales de garantizar seguridad pública. La iniciativa ciudadana no pretendía *reemplazar* al Estado, sino simplemente, atender una necesidad de la que dicho Estado nunca se había encargado.

Resulta innegable, que la importancia de esta iniciativa radica en el estrecho vínculo que se ha logrado establecer entre las fuerzas de policía y los ciudadanos a quienes sirven. A diferencia de lo que sucede en el resto del país, en las localidades de Guerrero en las que actúa la Policía comunitaria, los habitantes confían en sus policías, y les respetan. “Los policías que la componen son elegidos en las asambleas de los pueblos, se escoge a la persona por su honradez o sus virtudes, y también por las cualidades morales que posee, así como por su actuación a favor de la comunidad”.⁴³

Entre los puntos que habrán de considerarse en el futuro, se encuentra la posible aplicación de este tipo de modelos en otras comunidades del país,

⁴¹ FLORES FÉLIX, José Joaquín, “El sistema de policía comunitaria de la región costa montaña del Estado de Guerrero”, en *Manovuelta. Diálogo de la UACM con las comunidades*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, junio de 2009, núm. 10, año 3, p. 19.

⁴² ROWLAND, Allison M., “Respuestas locales a la inseguridad pública en México: la policía comunitaria de la costa chica y la montaña de Guerrero”, en DAMMERT, Lucía y BAILEY, John, *op. cit.*, p. 311.

⁴³ ROSALES, Bidulfo, “Policías comunitarias”, *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos ...*, *op. cit.*, 2004, p. 28.

no sólo rurales o predominantemente indígenas, sino inclusive en espacios urbanos. Como establece Rowland:

(...) aún no queda claro que este tipo de estrategia sea adecuada y factible para otros pueblos y comunidades, particularmente en aquellos donde la cohesión social es menor (...) No obstante, los resultados de la policía comunitaria sugieren que la diversidad cultural y regional en un país de gran tamaño como México estarían mejor provistos por un enfoque más flexible hacia estos proyectos locales.⁴⁴

Un modelo como el de la policía comunitaria de Guerrero, constituye una alternativa (quizá incipiente, pero no por ello desdeñable) que oponer frente al monólogo punitivo; el cual no logra ver opciones para la atención de la seguridad pública, más allá del incremento irreflexivo de la fuerza represiva, en menoscabo de derechos y libertades.

Es necesario cambiar el paradigma, dándole una orientación inversa. A la imposición desde el centro de un modelo policial autoritario, contraponer el desarrollo de alternativas surgidas desde la propia ciudadanía, atendiendo a las problemáticas locales, en un renacimiento de la seguridad pública como una función municipal, según lo viene consignando la Constitución Política desde hace casi cien años.

La implementación de modelos comunitarios de gestión de la seguridad, dotados de los suficientes recursos materiales y humanos, dentro de un esquema de coordinación; y enmarcados en una política central tendiente a la promoción y vigencia de los derechos humanos como expresión de la *seguridad* en su sentido democrático, constituye un horizonte hacia el que debiera redirigirse el trayecto. Lo contrario, es seguir como hasta ahora, con la violencia generada por el delito, y por el ejercicio descontrolado de la fuerza del propio Estado, devastando el contexto nacional.

C) *Seguridad en todos los derechos para todos*

Según se ha comentado, la obligación estatal de brindar seguridad puede entenderse en la actualidad en dos sentidos: uno encaminado a eliminar los comportamientos delictivos, y otro dirigido a producir condiciones de bienestar para los individuos que los posibiliten en el ejercicio de todos los derechos. Si bien, ambos sentidos son complementarios, los criterios que definen

⁴⁴ ROWLAND, Allison M., *op. cit.*, p. 314.

las políticas en la materia los han hecho operar de forma separada. “No puede haber desarrollo social sin seguridad pública, ni puede haber seguridad pública sin desarrollo social. No obstante, hoy aparecen como aislados”.⁴⁵

La visión gubernamental da preponderancia a una concepción que ciñe la seguridad al combate al fenómeno delictivo. Desde esta perspectiva, el problema actual de la falta de seguridad resulta, esencialmente, una consecuencia de la ineficiencia institucional para detener las conductas criminosas. Y por ende, las políticas que se aprecian más adecuadas para atender el asunto son aquellas tendientes a la mejora, cualitativa y cuantitativa, de las instituciones encargadas de prevenir, perseguir y punir al delito: profesionalización, modernización y establecimiento de *controles de calidad* del trabajo policial, etcétera; todo ello tendiente al logro de mayores resultados institucionales.

No obstante, no todo es cuestión de ineficacia. Además de favorecer la implementación de políticas de corte represivo; sostener que las instituciones son las adecuadas y el problema es originado por un mal desempeño del servicio público, es una visión en buena medida “ingenua”.

En este punto, es necesario efectuar una toma de postura: no es únicamente un mal funcionamiento de las instituciones lo que provoca la inseguridad. El conflicto puede ser consecuencia de la naturaleza misma de las instituciones, de sus principios y finalidades. El problema de la violencia social, principal síntoma de esa *inseguridad*, puede estar relacionado intrínsecamente con las características del *orden* que hasta ahora se ha pretendido *asegurar*.

La *seguridad* en el esquema neoliberal imperante, según se ha comentado, se entiende de forma específica como el derecho a gozar de protección frente al delito, pero reconocido solamente a los sectores que se contemplan como beneficiarios del orden. El resto de la población, los excluidos y marginados por el macroproyecto económico, no tienen reconocido ese *derecho a la seguridad*; por el contrario, la política criminal los considera peligrosos, delincuentes potenciales, lo cual conduce a que se les impute una responsabilidad en la ausencia de seguridad pública, y por tanto, a que la pena y la represión sean dirigidas primordialmente en su contra.

El Estado, a través del sistema de justicia penal, reproduce la exclusión generada desde el orden económico, al tratar de garantizar el derecho a la seguridad de los privilegiados, intensificando la represión y la punición contra los excluidos criminalizados.

⁴⁵ MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

Así las cosas, desde una perspectiva heredera de los postulados criminológicos críticos, se afirma que el problema de falta de seguridad, entendida ésta especialmente como plena vigencia de todos los derechos humanos, es un conflicto derivado de las políticas impulsadas por el propio régimen, las cuales, al promover la exclusión, degeneran en tensión y violencia social.

En consecuencia, para que a futuro pueda hablarse, auténticamente, de *seguridad*, es necesario reformular los principios que dan sustento al orden social vigente hoy en día. En superación del programa neoliberal, se reclama una refundación del pacto social, hacia otro modelo basado en la inclusión y no en la exclusión, en el sentido de que tienda a la vigencia de *todos* los derechos humanos para *todos*, y no sólo a la protección de los privilegios de unos cuantos.

Mientras no se redirija el trayecto hacia esa redefinición del proyecto social, el sistema penal y dentro de él las instituciones de seguridad, continuarán operando como mecanismos de opresión y dominación, al dirigir la represión y la pena contra los sectores más desprotegidos. Y la *seguridad* que tanto se reclama, continuará vaciándose de contenido, en ese absurdo de tornarse *seguridad sin derechos*.

Los pormenores de ese nuevo pacto social basado en y tendiente a la inclusión, exceden los objetivos de este trabajo. De cualquier forma, no habrán de ser definidos unilateralmente, ni desde la academia, y menos aun desde las voces de los detentadores del poder. Se exige una vuelta a la *Política*, en el sentido de que todos los actores sociales, entablen un diálogo democrático en torno a la reestructuración de los principios y las finalidades que persigue el orden jurídico-político mexicano.

Entre los temas que deberán incluirse en esa discusión, con miras a encontrar su adecuada expresión como decisiones fundamentales, se encuentran la composición pluricultural del país y sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida pública, la cuestión de género, y por supuesto, la creación de mecanismos para asegurar el cumplimiento de los derechos sociales, como vía para el establecimiento de las condiciones que permitan a *todos* los ciudadanos el ejercicio de *todos* los derechos.

Las reflexiones anteriores derivan, como se ha mencionado, de una toma de postura, consistente en asumir que el problema toral en México y en la región latinoamericana es la desigualdad social, aun antes que el aumento de la criminalidad. Y que en consecuencia, las políticas públicas deben encausar sus esfuerzos hacia la superación de las asimetrías en la repartición

de la riqueza social. Entendiendo así a la *seguridad*, como producción de mayor “seguridad de los derechos para todos”, *in primis*, de los más débiles, quienes sufren menor tutela de sus propios derechos.⁴⁶

Hasta el momento, la visión institucional autoritaria ha puesto todas las expectativas en la consolidación de una policía más efectiva, como solución idónea para resolver el problema de la falta de seguridad. La sociedad misma pareciera mostrarse dispuesta a sacrificar sus derechos y libertades en favor de una política más represiva, en búsqueda de mayor seguridad. Claramente, debe cambiarse el rumbo. Es importante insistir en que la *seguridad* no se agota en la protección de los ciudadanos frente a la criminalidad. Debe concebirse en sentido amplio, como un ambiente de respeto y protección generalizada de los derechos fundamentales. Como apunta Baratta:

(...) la necesidad de seguridad de los ciudadanos no es solamente una necesidad de protección de la criminalidad y de los procesos de criminalización. La seguridad de los ciudadanos corresponde a la necesidad de estar y sentirse garantizados en el ejercicio de *todos* los propios derechos: derecho a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades; derecho a expresarse y a comunicarse; derecho a la calidad de la vida, así como el derecho a controlar y a influir sobre las condiciones de las cuales depende, en concreto, la existencia de cada uno.⁴⁷

Enmarcada en esa redefinición de los principios y finalidades del proyecto social, la transformación del sistema de justicia penal y dentro de él de las instituciones de seguridad, deberá tender a restringir al máximo posible los alcances y efectos del uso de la violencia que constituyen la represión y la pena. Ceñirles a los principios del *minimalismo* y el *garantismo*, como posiciones teóricas progresistas más desarrolladas en la actualidad, constituye un punto de partida mínimo y obligado. Ello, bajo el entendimiento de que ni el Derecho Penal ni el uso de la fuerza son el mejor camino para atender los conflictos sociales, sino que se trata de instrumentos que deben utilizarse realmente como *ultima ratio*, cuando resulten indispensables para salvaguardar la dignidad humana.

⁴⁶ PAVARINI, Massimo, *op. cit.*, p. 65.

⁴⁷ BARATTA, Alessandro, “La Política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales”, en OLIVEIRA DE BARROS LEAL, César (coord.), *Violencia, política criminal y seguridad pública. Realidad y desafíos en el siglo XXI*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003, p. 46.

Así, una nueva justificación del sistema penal, como aplicación de *violencia legítima*, sólo puede darse en la medida en que tienda a garantizar esa *seguridad de todos* en *todos* los derechos humanos, sustento y finalidad del nuevo pacto social incluyente que se postula. “La fuerza que sostiene el pacto, la violencia punitiva, sólo puede justificarse si, como violencia que pretende la conservación del orden, se erige en violencia preventiva y persecutora de las prácticas sociales que lesionan o atentan contra la dignidad de la persona, vista ésta como la decisión política fundamental”.⁴⁸

De esta forma, las nuevas políticas en materia criminal deben tener tres rasgos irrenunciables: basarse en el modelo *mínimo garantista*; tener un origen democrático; y asumir como finalidad no el castigo, sino el cumplimiento de todos los derechos humanos.

Sobre esa base, las políticas públicas en materia criminal deben tender por tanto a la generalización del ejercicio de los derechos, en lugar de seguir restringiéndolos. Se hace necesaria una *política criminal integral*, que según afirman Rico y Chinchilla, debe armonizar la protección de la sociedad, mediante la aplicación de reglas que hagan posible el descubrimiento rápido, el enjuiciamiento y eventualmente la sanción o el tratamiento de los infractores de la ley penal; con el respeto y promoción de los derechos y libertades fundamentales de todos los ciudadanos, incluyendo los imputados.⁴⁹

En efecto, el respeto a las garantías procesales se hace un requisito obligado. Los catálogos de derechos procesales, no tienen como finalidad entorpecer el trabajo de las autoridades, favoreciendo la impunidad de quienes se encuentran sometidos a la jurisdicción penal, según afirma una visión autoritaria. La razón de existencia de esos derechos es proscribir el abuso del poder en el ejercicio de la violencia *legítima* estatal. Al reclamarse su respeto incondicional, se están reivindicando los derechos y libertades de toda la ciudadanía.

Es ilógico considerar que el respeto a los derechos humanos obstaculiza el trabajo institucional en materia de seguridad. *Brindar seguridad* debe ser, precisamente, garantizar las condiciones que permitan el ejercicio y la vigencia de esos derechos humanos. La seguridad ciudadana es un servicio público que el Estado presta a los ciudadanos y, por lo tanto, no cabe

⁴⁸ TENORIO TAGLE, Fernando, “Elementos para una política inclusiva en el campo penal”, *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Eds. Coyoacán, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, 2006, Colección Alter Libros. p. 301,

⁴⁹ Cfr. RICO, José María y CHINCHILLA, Laura, *op. cit.*, pp. 160-161.

suponer un posible conflicto entre los derechos fundamentales de los destinatarios del servicio y la función y actos concretos para prestarla. En consecuencia, las finalidades preventivas y punitivas del sistema de seguridad y justicia penal deben subordinarse al primado de los derechos humanos. Lo contrario, es caminar hacia el absurdo de una *seguridad sin derechos*, carente de contenido democrático, utilizada como herramienta discursiva para justificar la implementación de políticas de inclinación puramente represiva. Según Álvarez Icaza:

(...) la seguridad ciudadana no está en conflicto alguno con los derechos civiles, sino en todo caso, al servicio de éstos. Si la seguridad está al servicio de las personas, si las personas son reconocidas en su dignidad como sujetos democráticos, entonces deberá reconocerse que la seguridad ciudadana no es un *asunto policial ni puramente preventivo ni puramente represivo sino político*: es un asunto de las y los ciudadanos y para ellos mismos.⁵⁰

De manera prioritaria, la política pública, más allá de la represión y el castigo, debe asumir como objetivo prevenir el delito. No desde una perspectiva basada en el aumento de la vigilancia y el control a través del fortalecimiento de los cuerpos policíacos, o peor aún, con la militarización de las funciones de seguridad pública; sino desde una óptica que privilegie el desarrollo social, y especialmente, la educación, sobre las exigencias represivas.

En este sentido, Ferrajoli afirma que entre las soluciones para frenar la delincuencia organizada se encuentra la aplicación de políticas sociales capaces de reducir la pobreza, la ignorancia y la marginación, “que son un constante alimento no sólo de la criminalidad callejera y de subsistencia, sino también aquella subalterna que es expresada por la mano de obra criminal reclutada por los grandes poderes delictivos”.⁵¹

Ningún control social punitivo debe prevalecer sobre las políticas sociales educativas, que es bien sabido, constituyen una base esencial para alcanzar una disminución de la delincuencia. Es claro que: “en estos momentos necesitamos menos reformas de endurecimiento punitivo, menos establecimientos penitenciarios, y más proyectos educativos (...) campañas preventivas

⁵⁰ ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, *op. cit.*, p. 40.

⁵¹ MÉNDEZ, Alfredo, “La participación de militares contra el crimen está destinada al fracaso: Ferrajoli”, en *La Jornada*, 9 de febrero de 2010, p. 5. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/09/index.php?article=005n1pol§ion=politica>.

educativas, que eviten las desigualdades hirientes (...) la marginación, la soledad y la pobreza, y con ellas, la delincuencia, los castigos, las prisiones”.⁵²

El discurso autoritario de la seguridad ha convertido al delito en el problema principal de la vida social contemporánea, y ello no es así. Debe abandonarse la retórica belicista que justifica y legitima hacer la *guerra* al delincuente, visto como enemigo; y que genera políticas basadas en el control por el miedo. Como afirma Lea: “debe existir una remarginación del delito. La delincuencia debe ser periférica, no central, a la vida social, económica y política (...) Se debe revertir la confianza en el Estado armado con crecientes poderes represivos, cuya única eficacia será su inevitable despliegue contra los pobres”.⁵³ En la refundación del pacto social, debe ser la reivindicación de todos los derechos lo que cobre primacía, de modo que el delito pase a ser cuestión secundaria, eventual.

Con base en todo lo anterior, se afirma que la tan ansiada *seguridad*, no podrá alcanzarse a través del crecimiento desmedido de los cuerpos de policía, la militarización de calles y carreteras, y nuevas políticas punitivas de *mano dura*. Por lo contrario, estas acciones de corte represivo, enrarecerán aún más el clima social, dificultando la convivencia entre las personas, y en última instancia, contribuyendo al aumento de la violencia.

El problema no es la mera criminalidad, no es la delincuencia organizada; sino la violencia, como respuesta generalizada a la diferencia, como medio de resolución de conflictos, como incapacidad para tolerar la diversidad propia de la sociedad. Violencia estructural, consecuencia de un orden social injusto que admite la expoliación de grandes sectores; violencia política, ejercida por quienes detentan, abusivamente, el poder; violencia de género, derivada de la persistencia de una cultura machista patriarcal; violencia discriminatoria contra los miembros de pueblos y comunidades indígenas, contra los pobres o los marginados.

Como apunta Monsiváis:

Los conflictos, las tragedias, las conductas límite propiciadas por la crisis del Estado de Derecho, el perpetuo estallido —económico, social y demográfico— de las ciudades, y la imposibilidad de una efectiva seguridad pública, sea por la ineficiencia de los cuerpos encargados o por la “feudalización” imperante

⁵² Palabras del Fiscal español Martínez Zato. Citado en: BARONA VILAR, Silvia, *Seguridad, celeridad y justicia penal*, Valencia, Tirant lo blanch, 2004, pp. 54-55.

⁵³ LEA, John, *op. cit.*, p. 349.

en barrios y colonias. Violencia urbana es el amplio espectro de situaciones delincuenciales, ejercicios de supremacía machista, ignorancia y desprecio de los Derechos Humanos, tradiciones e indiferencia aterrada de los desmanes, anarquía salvaje y desconocida de la norma.⁵⁴

Y el único camino para combatir esa *violencia* determinante de las relaciones sociales hoy en día; es, se insiste, garantizar la vigencia de *todos* los derechos, para *todos* los ciudadanos. Tanto a través de programas educativos de amplio espectro, destinados a crear en las nuevas generaciones una cultura de respeto a la dignidad del otro, como punto de partida de la vida social; como por medio del cumplimiento de la obligación estatal de proveer el bienestar necesario para el ejercicio de todos los derechos a todos los ciudadanos. “No se trata simplemente de un problema acerca de cómo combatir el crimen y aumentar la seguridad sino del respeto por los Derechos Humanos, que son la base de nuestra civilización”.⁵⁵

IV. COMENTARIOS FINALES

La política pública ha constreñido la necesidad ciudadana de *seguridad* a la preservación del orden a través del combate al delito, lo cual se asume como un fin por sí mismo. Ello ha provocado que la idea de *seguridad* tienda cada vez más a vaciarse de contenido, hacia el absurdo de ser una *seguridad sin derechos*. Tan es así, que el aparente antagonismo entre el respeto a los derechos humanos y la necesidad de seguridad pública, es una creencia fuertemente arraigada en la ciudadanía; circunstancia que favorece la maximización del aparato represivo-punitivo estatal y la progresiva disminución de garantías individuales.

Ante ello, se hace necesario un cambio de paradigma, hacia un modelo a favor de los derechos y en contra del avance de las políticas represivas. El reclamo ciudadano ya no debiera ser el de más seguridad, sino el de *demo-*

⁵⁴ Citado en: PASCUAL, Mayarí, “Violencia y miedo urbano: reflejos de la Ciudad de México”, en SOSA ELÍZAGA, Raquel (coord.), *Sujetos, víctimas y territorios de la violencia en América Latina*, México, Universidad de la Ciudad de México, Colección Pensamiento Propio, 2004, pp. 180 y 181,

⁵⁵ DUCE, Mauricio y PÉREZ PERDOMO, Rogelio, “La seguridad ciudadana y la reforma del sistema de justicia penal en América Latina”, en FRÜHLING, Hugo y TULCHIN, Joseph S. (eds.), *op. cit.*, p. 113.

cracia sustantiva, entendida como plena vigencia de los derechos en todos los órdenes: civiles, económicos, políticos, sociales y culturales.

Bajo el programa neoliberal, el Estado ha tendido a reproducir la exclusión generada por el orden económico, al tratar de garantizar el *derecho a la seguridad* de los privilegiados, mediante la intensificación de la represión y la punición contra los excluidos criminalizados. Junto con ello, la satisfacción de las condiciones materiales mínimas que se exigen para la plena vigencia de *todos* los derechos para *todos* los ciudadanos, se ha abandonado a los vaivenes del mercado. En un esquema de esas características, *brindar seguridad*, en el sentido democrático amplio que se exige, resulta imposible.

Se hace necesario, por tanto, abrir un diálogo democrático en torno a la *redefinición* del pacto social, que tienda a garantizar el respeto y la defensa de los derechos a todos los sectores sociales. En el marco de esa *redefinición* de los principios y finalidades del proyecto social, la transformación del sistema de justicia penal y de las instituciones de seguridad, deberá tender a restringir al máximo el uso de la violencia legitimada, en forma de represión y de pena. Ello, bajo el entendimiento de que ni el Derecho Penal ni el uso de la fuerza constituyen el mejor camino para atender los conflictos sociales, sino que se trata de instrumentos que deben utilizarse realmente como *ultima ratio*, cuando resulten indispensables para salvaguardar la dignidad humana, elevada a fundamento y finalidad del pacto social.

Debe entenderse que el problema no es solamente la criminalidad, sino la *violencia* en toda su amplitud, como patrón de conducta social generalizado: violencia estructural, violencia política, violencia de género, violencia discriminatoria, entre muchas otras. Y en atención a ello, las políticas públicas en la materia deben redirigirse hacia dos finalidades complementarias: la prevención del delito, desde una óptica que privilegie el desarrollo social y especialmente la educación, sobre la vigilancia y el control represivo; y la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos, como vía para *asegurarlos* en el ejercicio de todos sus derechos fundamentales. El cumplimiento de esos objetivos, es la razón de ser del Estado de Derecho democrático social.

En el caso de la siempre esperable falla de la política preventiva; la persecución y punición de las conductas delictivas habrá de darse en un marco de respeto generalizado a derechos y garantías procesales, desde el entendimiento de que estos no han sido concebidos para favorecer la impunidad, sino para evitar el abuso del poder. En este ámbito, además de impulsar

transformaciones hacia la *democratización* de las actuales instituciones del sistema de seguridad y de justicia penal, debe reflexionarse en la necesidad de estimular iniciativas que fortalezcan la participación ciudadana, en modelos de gestión local de la seguridad. Invertir el paradigma, contraponiendo a la imposición desde el centro de un esquema represivo y autoritario, el desarrollo de alternativas surgidas desde la propia ciudadanía, atendiendo a las problemáticas comunitarias, en un renacimiento de la seguridad pública como una función municipal.