

# La inseguridad pública: causas y consecuencias

José Tapia Pérez\*

La seguridad pública es un factor de atención que ha establecido procesos de política pública que van desde la implementación de acciones policiales de “cero tolerancia” hasta la utilización de cuerpos de seguridad como los militares, con las consecuencias que ello ha acarreado. Sin duda es necesario establecer puntos de análisis de este complejo fenómeno que no precisa soluciones fáciles ni inmediatas, sino procesos de largo alcance que observen las diferentes aristas del problema.

La inseguridad pública es uno de los temas que más han preocupado a la sociedad mexicana en los últimos años. La ciudadanía no ha podido dejar de convertirlo en el tema privilegiado; se ha convertido en el tema de temas. Es por ello que cada vez son más frecuentes las demandas de ciudadanos y de empresas que piden una acción más efectiva por parte de las autoridades para erradicar una actividad que genera temor e incertidumbre entre la población y cuantiosas pérdidas económicas.

La cobertura que hacen los medios en torno al problema de la inse-

guridad resulta fundamental debido a su gran capacidad de difusión de discursos. Cada día, desde muy temprano, si uno revisa el periódico, sintoniza un noticiero o enciende la televisión, encontrará como constante notas referentes a los hechos delictivos.

Todos estamos conscientes de que el problema de la inseguridad es grave y complejo. La seguridad de las personas y de sus bienes, además de ser una demanda social, es una obligación insoslayable del Estado. El control de la violencia y del crimen constituye una responsabilidad básica e irrenunciable, además de ser necesaria para establecer las posibles bases de una legitimidad tan perdida en la actualidad; por tanto, una utilización ideológica del tema le resulta indispensable como forma al menos incipiente de evitar su propio aniquilamiento. Por ello este

tema se ha convertido en uno de los constantes focos de atención social y gubernamental.

Por tales razones, se manifiestan inconformidades de la política en torno a la seguridad, así como voces de alarma y de preocupación de la ciudadanía, de algunos sectores progresistas, de instancias gubernamentales y, por supuesto, de algunos organismos de defensa y promoción de los derechos humanos tanto nacionales como internacionales. Consecuentemente, se han organizado diversos foros en los que estos temas forman parte de la agenda política actual, y de donde han surgido algunas alternativas que proponen la construcción de modelos de seguridad pública basados en el respeto a la cultura de los derechos humanos, en los que existan las posibilidades de hacer un análisis que

\* Sociólogo egresado de la UAM-Azcapotzalco; capacitador de la Dirección de Capacitación del Servicio Público en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

amplíe el espectro hacia temas como los conceptos de seguridad pública, el tema de las responsabilidades estatales, la rendición de cuentas, etc., permitiendo tener una visión más amplia de la seguridad de las personas.

## El problema de la inseguridad ciudadana

Una de las principales fuentes que abrevan a una sociedad, que promueven el temor y el miedo a la inseguridad y que los Estados no han podido manejar, es la legitimidad para enfrentar ese problema. En este sentido, para abordarlo, es necesario establecer la génesis del fenómeno delictivo y las causas y consecuencias que ello ha acarreado.

El fenómeno delictivo siempre ha estado presente en la sociedad. Lo encontramos presente en las más incipientes formas de organización social, e incluso en las más evolucionadas sociedades actuales, con sus dinámicas e interacciones de intercambio social, cultural y tecnológico desarrollado en un mundo globalizado. En este sentido, Appadurai manifiesta que

[...] por siglos, en el mundo ha habido una gran cantidad de interacciones. En el pasado los intercambios culturales y económicos estaban restringidos por las barreras geográficas; dichos intercambios implicaban grandes travesías y esfuerzos, así como largos tiempos de espera. Lo anterior ha cambiado dramáticamente en los últimos siglos debido al progreso extraordinario e incesante de la tecnología. La vida de las ciudades, la intensificación del intercambio de mercados, la creación de bancos y negocios monetarios requiere cada vez más del manejo de informaciones fidedignas de lo que acontece en distintos lugares (2001: 26).

Las nuevas tecnologías de la comunicación, incluyendo la fibra óptica, la comunicación vía satélite, los sistemas de microondas de larga distancia, los teléfonos celulares, y en general toda la industria de las telecomunicaciones, nos permiten ya hablar con el máximo rigor de la existencia de un mundo global, completamente interconectado en tiempo real, en el que ya resulta factible realizar las maravillas que nuestra mente ha imaginado. Los flujos de personas, dinero, tecnología, información, ideologías e imágenes son inmediatos, con lo cual ingresamos en una condición de vecindad. Es decir, estamos cercanos a todo y a todos, y el fenómeno delictivo no se ha quedado atrás: ha evolucionado junto con la tecnología.

La inseguridad ciudadana atenta contra las condiciones básicas que permiten la convivencia pacífica en la sociedad

y pone en peligro o lesiona los derechos fundamentales; así, garantizar la seguridad de los ciudadanos constituye una razón de ser del Estado. Sin embargo, en una sociedad de riesgo y compleja como la nuestra, entre los funcionarios encargados de esta función primordial observamos conductas antisociales que acentúan la incertidumbre y ponen enormes retos de eficacia y legitimidad a las instituciones. Esto refleja en gran medida su falta de competencia para brindar seguridad y la ineficiencia en su labor profesional. En la medida en que la percepción de inseguridad aumenta, la legitimación de las detenciones arbitrarias también crece.

En el actuar cotidiano del Estado Moderno encontramos que su legitimidad se ha desdibujado. Es común que los ciudadanos pierdan espacios frente a la descomposición del monopolio que ejerce el Estado, el cual se ha convertido, en palabras de Lenin: “en una organización especial de la fuerza, es una organización de la violencia para la represión de una clase cualquiera” (1979: 24), y lo más grave es que se ha orientado al ciudadano común y corriente. El Estado controla mediante reglas que define por criterios de contingencia; es decir, por las reglas no escritas de los órdenes dominantes frente a la sociedad, lo cual rompe su legitimidad.

En cuanto a la legitimidad, con lo que nos encontramos en la actualidad es con una ausencia de ella, la cual Luis González Placencia divide en:

1. En el plano de la vida cotidiana, la ausencia de legitimidad se expresa como una imposibilidad literal para garantizar un contenido de validez a los actos de autoridad de quienes dictan (ámbito legislativo), quienes dicen (ámbito jurisdiccional) y quienes aplican el derecho (ámbito administrativo) (2006: 206).

Esto se refleja en la disociación que se da entre la dictaminación de leyes y la falta de análisis por parte de los legisladores, de las posibles consecuencias de dichos procesos legislativos; por ejemplo, la modificación al Código Penal para el Distrito Federal, donde se criminalizan cada vez más actos y se incrementan las penas y la consecuente sobrepoblación de los centros penitenciarios. Por tanto, quienes dictan el derecho y quienes sancionan el derecho (jueces y magistrados) no tomaron en cuenta lo que tenían que decir las autoridades administrativas de la ejecución de las penas, y si existe un incremento de indiciados y procesados sin tener éstas la capacidad instalada para recibirlos en las cárceles de la ciudad. Entonces esto genera otro problema de inseguridad social y se convierte en una bomba de tiempo, sin contar con los procesos aparejados como el

autogobierno y la gran cantidad de mafias que pululan en los centros penitenciarios.

2. La fórmula en mayor o menor medida autoritaria, a la que tradicionalmente se ha recurrido para resolver esa ausencia de legitimidad, ha excluido la posibilidad, primero, de generar, y enseguida de promover, una respuesta racionalmente estructurada, en términos de control democrático de los actos públicos, en el seno de la sociedad (2006: 206).

No obstante, el control que ejerce la policía oscila entre la aparente paradoja consenso-coerción: en la medida en que crecen las condiciones probables de ser víctima de un delito, la necesidad de coerción física directa sobre la libertad personal de los ciudadanos disminuye. El Estado radicaliza la represión desde la creación de leyes de emergencia hasta la expansión de la discrecionalidad policial.

En este sentido, y siguiendo a González Placencia, se apunta que

Para situar el problema de la seguridad desde una perspectiva crítica, será necesario partir del reconocimiento de que ha sido la condición hipertrófica del principio del mercado frente a las demás que constituyen el pilar regulativo de la modernidad, la que ha repercutido de manera indirecta en la transformación de los mecanismos de regulación y control del Estado neoliberal, y la que, en el centro mismo de esa transformación, ha generado la aparición de procedimientos de emergencia jurídico-penales destinados al control duro de la desviación, a través de regulaciones de excepción, entre las cuales la relativa a la seguridad ocupa un lugar central (2006: 206).

El reclamo legítimo de los ciudadanos respecto a un Estado y una institución policial responsable y capaz de cumplir con sus funciones se aprecia en la percepción que las personas tienen sobre el desempeño de quienes tienen la función de brindar la protección.

Cabe destacar que la percepción de inseguridad está influenciada por las creencias, actitudes, valores y experiencias que pueden o no tener correlación. En este sentido, según Henrique Thomé: “La llamada seguridad ciudadana” (2004: 70), con sus dimensiones objetiva, subjetiva y tolerable, se forja a partir de patrones culturales colectivos determinados por una base material y estructural, de valores colectivos y de actuaciones políticas. Se trata de una noción amplia de seguridad que conecta con otras áreas

de la seguridad (medioambiental, alimentaria, del tráfico, etc.) y enlaza con diversos problemas sociales. El análisis parte de la delincuencia común y de las instituciones de seguridad de los distintos países, pero se analizan los datos desde una perspectiva amplia e integradora. Se pone énfasis en las dimensiones objetiva, subjetiva y tolerable de la seguridad. La discusión se extiende a la relación de estas dimensiones con las demandas de seguridad y pautas del uso de las instituciones.

Aun cuando existe una brecha entre la realidad y la percepción pública de inseguridad frente a la delincuencia, es evidente que los ciudadanos no se sienten protegidos por las instituciones públicas en su seguridad física y patrimonial; tienen la sensación de que la criminalidad ha rebasado a las instituciones, que la delincuencia se encuentra fuera de control, y se cuestiona la eficacia de la policía y de las instancias de procuración e impartición de justicia.

De igual manera, los vínculos entre los grupos policíacos y la delincuencia organizada producen un clima de temor y desconfianza hacia las instituciones que son responsables de velar y procurar por la seguridad pública en México.

En este sentido, la policía, al enfrentarse al infractor (haya infringido la ley o no), genera clientes potenciales en un mercado de la seguridad muy fomentado, en primer lugar, porque crea relaciones de producción que cotidianamente no son necesariamente legítimas, sino incluso totalmente ilegítimas, ya que los policías son vistos como agentes de autoridad con los cuales puedes gestionar un atajo contra infracciones en la ley, tanto en asuntos graves (delitos) como leves (infracciones); todo ello por medio de una relación comercial llamada comúnmente “mordida” o “dádiva”. En segundo lugar, el policía genera certezas de lealtad con sus jefes y mandos, limitando los pocos mecanismos de control, y trasladando una visión de disciplina y autoridad a una visión de indisciplina y autoritarismo. Sus jefes son autoritarios y represivos, los policías son en muchos casos serviles frente al que detenta el poder y la disciplina; su función y autoridad definidos por los beneficios económicos y por el poder obtenido como un incentivo de su posición, todo ello forma parte de los efectos de las relaciones dentro de la organización policial, con todas las consecuencias que ello acarrea.

La generación de impunidad, al establecerse como un eslabón entre el que comete una falta o delito y el sistema de justicia penal, llega a condiciones en donde se permiten actos delictivos y se dice: “no hay bronca, se puede cometer un delito y la posibilidad de que me agarren es mínima”; o, por otro lado, se afirma: “si me detienen los policías, y

dependiendo del asunto, pues *le entro con una cantidad de dinero y me sueltan*”, todo lo cual favorece una condición de inseguridad que es cada vez más palpable con las cifras de no denuncia delictiva.

Así, los políticos han sabido comprender que la creciente inseguridad es una forma rápida de ganar adeptos para captar potenciales votantes. Para ello invocan la falta de policía y de autoridad del Estado y proponen “cero tolerancia” para todos los delitos; pero nadie levanta la bandera de alerta temprana para trabajar en lo preventivo porque los partidos políticos saben que las encuestas confirman que el sentimiento de inseguridad es la principal preocupación de la región, e interpretan que la inseguridad es un arma electoral que evidencia falta de autoridad.

El sistema penal está formado por instituciones que, al estar relacionadas con cuestiones de justicia, ley y orden, tienen una carga simbólica que se refleja en la imagen pública, por lo que otro elemento importante a considerar es la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad. Así, una forma de conocer el sistema es observando la actitud de la población hacia las instituciones. Este punto es muy importante debido a que cuanto más confianza inspiren, mejor predisposición cabe esperar para su utilización.

En una democracia madura no basta que las instituciones tengan una buena imagen, sino que la población las utilice, las haga suyas, y que esas instituciones respondan a sus problemas y necesidades.

Como podemos observar, denunciar un delito refleja, de alguna manera, cómo son las relaciones entre las instituciones relacionadas con el sistema penal y la sociedad.

## La policía en México: ¿prevención o represión?

Como lo hemos venido señalando, proporcionar seguridad dentro del marco de respeto a los derechos fundamentales es uno de los principales objetivos del Estado, pero para ello es necesario implementar diversas acciones y estrategias. En este sentido, el derecho penal ha jugado un papel fundamental como herramienta de control social.

La planeación de la reacción del Estado contra la delincuencia existente en su territorio y contra los efectos generados por los fenómenos criminógenos recibe el nombre de política criminal, la cual es una sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delictivos suscitados en un territorio determinado.

En el ámbito de la seguridad pública, se puede afirmar que no todas las políticas públicas en esta materia protegen los derechos fundamentales, sino que, por el contrario, la mayoría de ellas basan su supuesta eficacia en aplicar políticas que violentan los derechos humanos. La planeación e implementación de estas medidas dirigidas a enfrentar la delincuencia deberán ser congruentes con nuestra Constitución y con el pleno respeto de los derechos humanos, y existir el férreo compromiso por parte de la autoridad gubernamental.

Sin embargo, en nuestro país las políticas orientadas a la seguridad pública se desplazan de un lado a otro, y no atinan a definir un rumbo y una estrategia integral. En este sentido, en cuanto a la actividad preventiva de la policía, de acuerdo con Julio C. Kala:

[...] siempre actúa *ex-post* de la comisión de una conducta antijurídica, y por su propia naturaleza la intervención de la policía es *a posteriori*; es decir, en *lato sensu*, el término refiere la intervención –manipulación– en el presente, del medio –natural o social– con el propósito de alterar la dinámica futura del evento, por ello, las políticas preventivas son por definición *a priori* (2005: 189).

La intervención del sistema punitivo, específicamente la actuación de la policía, bajo un modelo democrático está supeditada a la actualización de cualquier hipótesis normativa, es decir, a que se realice la conducta antijurídica; si esa conducta se lleva a cabo, el policía preventivo está facultado legalmente para detener al sujeto en el momento en que se realiza el delito o la infracción, o inmediatamente después de que haya ocurrido, o sea, *ex post*. Pero si la conducta antijurídica aún no se ha realizado y el requisito para que el policía intervenga es la realización de la misma, entonces no existe la posibilidad de justificar la actuación del policía porque es arbitraria.

Sólo es posible captar el alcance garantista de la libertad personal cuando se analizan los espacios de legalidad que constitucionalmente tiene facultado el Estado para restringirla, porque constituyen los fundamentos jurídicos indispensables para motivar los alcances materiales de una detención legal.

La realidad policial está plagada de una serie de prácticas difusas, como formas de detención que en la mayoría de los casos irrumpen en la ilegalidad, violentando el derecho a la libertad personal porque no se respetan las garantías de su debido ejercicio.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal:

ARTÍCULO 2o.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo con la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución.

Como ya lo explicamos, en el pasado el derecho penal actuaba *ex post facto*, o sea, posterior al acto delictivo, y actuaba como un mediador entre dos partes en conflicto; hoy el derecho penal actúa *ex ante* acto, o sea, antes del acto delictivo, lo cual conlleva toda una política criminal que tiene en su seno la idea de “cómo le hacemos para que ubiquemos a los delincuentes antes de que se vuelvan delincuentes”. Además, ataca sentimientos de identificación potencial, no con el delincuente —o de pensar de que todos podemos ser potenciales delincuentes y sufrir todas estas políticas de exclusión—, sino de identificación con las víctimas o con las víctimas potenciales (que aunque nunca lo hayan sido o lo sean se convierten en fantásticos voceros de situaciones atroces que nos pueden suceder), ya que estas últimas legitiman la política pública violadora de derechos humanos, convirtiéndose este país en una “República de las Víctimas” en donde hay que estigmatizar a los que se perciban como probables delincuentes, y donde se legitima la violación a los derechos humanos y la política represiva, por ejemplo: mayor penalidad y menor edad penal.

En una sociedad como la nuestra, en palabras de Parvarini: “el sistema de justicia penal es solamente el instrumento para reforzar un orden artificial en el proceso de monopolización de los recursos represivos por parte del Estado” (2006: 189), donde las conductas “desviadas” hay que criminalizarlas, liquidar y estigmatizar comunidades, junto con la recuperación de mercados y espacios para los potenciales consumistas.

Así, en la práctica los “cacheos”, “redadas”, “puestos de control” —como el “alcoholímetro”—, etc., giran en torno a la figura del sospechoso, prácticas por medio de las cuales

se supone una aproximación a la intervención del policía en la esfera de la libertad personal de los ciudadanos, y que desborda la legalidad en la detención, no obstante que los policías la realizan en el desempeño de sus funciones de seguridad pública del Estado.

Las políticas de seguridad pública basadas en “la ley y el orden” no calculan los efectos colaterales, como, por ejemplo, la vulneración de los derechos fundamentales, ya que estos últimos son tratados como si fueran un catálogo de cosas que cumplir, como si fuera suficiente para una política respetuosa de los derechos humanos la lógica de que “si no respetamos los derechos de los delincuentes o de los que nos ponen en peligro, no se me pone en riesgo de ser víctima”; por ejemplo, la revisión de las mochilas de los estudiantes de secundaria en varias zonas marginadas de la ciudad de México: es suficiente que vivas en esa zona de la ciudad, que seas estudiante de secundaria, para inferir que llevas dentro de tus pertenencias drogas, armas o cualquier cosa que “afecte la tranquilidad del ambiente escolar”, y eres culpable de ello y por tanto hay que revisarte.

Otro ejemplo de todo esto es la detención y revisión de los usuarios de transporte público por parte de las diversas corporaciones de policía. En diversos puntos de la ciudad, y como una “acción preventiva” y al libre albedrío de los policías, detienen a un microbús y solicitan que los usuarios se bajen del transporte, les revisan sus pertenencias y les preguntan hacia dónde se dirigen, y si no cooperan con dicho operativo, pueden ser sujetos de detención y presentación ante las autoridades ministeriales por el delito de resistencia de particulares.

Estas acciones son interesantes de analizar desde el punto de vista de la psicología social, ya que la gran mayoría acepta estos operativos, aunque conlleven una violación a los derechos fundamentales, pues se afirma que “es mejor tener esto para lograr una mayor seguridad, que vivir en la zozobra delictiva”, y volvemos a la condición de víctimas potenciales en lugar de víctimas reales.

Lo anterior conlleva a criminalizar a la gente en situación de calle, a los limpiaparabrisas, *franeleros* y a las trabajadoras sexuales y sus clientes, grafiteros y otros grupos vulnerables, en lugar de solucionar el problema del desempleo y otros derivados de la falta de aplicación de políticas públicas integrales en las cuales se busque mejorar las condiciones de vida.

Lejos de solucionar el problema del desempleo y la carencia de medidas alternativas para ejercer el comercio ambulante y la indigencia, la estrategia de seguridad se dirige en contra de los más pobres, de los marginados que se autoemplean en la calle para subsistir.

Este tipo de medidas es terreno fértil para las detenciones arbitrarias, el abuso de autoridad y la tortura, porque se enfocan en el endurecimiento de las sanciones, haciendo a un lado la prevención y protección de los derechos y las garantías de las personas. La relación garantías-control social como espacio en el cual discurre el contenido material de la libertad personal comprende las dos caras de la misma moneda: la complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad. La realidad actual muestra que cuando el Estado implementa una mayor seguridad, existe una mayor restricción de la libertad.

Aunado a lo anterior, los ciudadanos contribuimos al cierre de estos espacios, pues en nuestra sociedad actual, que lleva aparejados procesos de modernidad y premodernidad, la seguridad y su búsqueda se conjugan en acciones que son dispares. Por ejemplo, en ciudades como la nuestra existen espacios físicos en donde sólo es posible circular por medio de auto, no se permite la entrada a algunas unidades si no se cuenta con un permiso, y se forman espacios públicos como calles y avenidas en espacios privados, con la colocación de maceteros y plumas, todo ello conjuntado en un sistema de seguridad interior con cámaras de video que preservan el sitio; así una casa o departamento es más caro si tiene esas ventajas arquitectónicas. Ejemplo de este fenómeno, y tomando en cuenta un concepto planteado por Bauman (2006), son las fortificaciones cada vez más populares o *gated communities*, que son zonas residenciales con acceso restringido, con altos muros, con todos los servicios en el interior —que te permiten relacionarte sólo con tus vecinos y evitar relaciones indeseables con “otras personas”— y con su correspondiente ejército de vigilantes personales y la utilización de la más alta tecnología en materia de seguridad, cámaras de video, cámaras de visión nocturna y monitores de video en la entrada para controlar los accesos.

En este sentido, la prevención situacional es un modelo basado en la aplicación de mecanismos de exclusión no favorables para una cultura de los derechos humanos; por ejemplo, a las zonas doradas de diversas ciudades en donde su exclusividad forma parte de su plusvalía, no se puede acceder si no es en auto, por tanto, los peatones no existen; asimismo, las cámaras de video y el ingreso no son permitidos si no hay un documento o permiso especial. Las bardas altas y las cercas electrificadas para ahuyentar a los curiosos o a los ajenos a dichos sitios, junto con las escuelas y los “sitios públicos” exclusivos del inmueble, le dan un carácter de un castillo medieval con todo y foso.

En este mismo orden de ideas, en la actualidad Garland comenta que

[...] hemos visto la llamativa expansión de la seguridad privada, que originariamente creció a la sombra del Estado pero que es reconocida cada vez más por el gobierno como un socio en la producción de seguridad y el control del delito [...] Hasta hace muy poco, el supuesto aceptado era que el control del delito era responsabilidad del Estado y debía ser llevado adelante por funcionarios estatales en función del interés público. Esta clara línea divisoria entre lo público y lo privado ha comenzado ahora a borrarse. Las agencias del sector público están siendo remodeladas emulando los valores y las prácticas del sector privado (2005: 246).

Aunado a lo anterior, se da un fenómeno que merece nuestra atención: el ámbito de lo global se vuelve local; por ejemplo, el narcotráfico, que es de una índole más internacional, se vuelve un problema local al dejar una parte importante de droga por cuestiones de la oferta y la demanda en el país, y el surgimiento del narcomenudeo y las famosas tienditas; en otro ejemplo, el robo de autos por medio de mafias nacionales vinculadas con grupos delictivos internacionales se traslada a nuestro país a través del robo de autopartes y de un mercado negro de partes automotrices, lo cual incluye a miles de mexicanos dedicados a dicha actividad ilícita.

Este fenómeno sólo es una parte de la compleja red de procesos sociales. En otro sentido, el complejo delictivo global que se vuelve local afecta al mercado; este fenómeno delictivo es poco favorable para el traslado de capitales foráneos y la obtención de mejores rendimientos para el desarrollo de los mercados locales, así como para la amenaza en el transporte de mercancías legales que, al ser robadas, se convierten en mercancías ilegales e inundan nuestros mercados al convertirse en mercancías legales, con la consecuencia de afectar al capital por la pérdida que esto trae consigo.

En esta lógica aparecen delitos con una dimensión de mercado y con un factor de riesgo mercadológico, en los que la política criminal y sus mecanismos convencionales para enfrentarlos son rebasados, todo ello junto con la intervención del efecto mediático que vuelve relevante dicho tema; por tanto, el aparato gubernamental busca, en una prevención general positiva, crear efectos e imágenes positivas para convencer a la gente de que se puede hacer algo, que la delincuencia no está fuera de control, y que no va a cejar en su lucha contra este tipo de amenazas.

En consecuencia, el derecho penal cambia: de ser un regulador de conflictos entre dos contendientes pasa a ser

el regulador entre la sociedad y el aparato estatal, donde el derecho penal actúa en los hechos y no con un discurso de “protector de derechos”, sino, por el contrario, con un discurso de “seguridad y orden”.

Es posible generar condiciones de seguridad y respetar los derechos fundamentales si hacemos como sociedad la convergencia entre el modelo de seguridad y el marco de garantías constitucionales, ya que esta relación justifica la acción policial apegada a la preservación de garantías de forma transversal, por medio de la teoría del garantismo penal propuesto por Ferrajolli, en la que se establece que “La cultura garantista apuesta, en efecto, por una drástica reducción de la esfera del ilícito penal y a favor, precisamente de un derecho penal mínimo. La elección no es, por lo tanto, sólo defensiva, sino fuertemente propositiva por una reforma a la ley penal” (citado en Pavarini, Pérez y Tenorio, 2006: 167), donde se deben de aplicar las políticas de seguridad pública con una interpretación *pro homine*, en la que lo que se busque sea la mejor protección del ser humano y la norma más favorable, incluyendo, por ejemplo, la sustitución de penas por trabajos a la comunidad, etcétera.

En este sentido, el Código Penal para el Distrito Federal señala que

ARTÍCULO 30. Las penas que se pueden imponer por los delitos son:

- I. Prisión
- II. Tratamiento en libertad de inimputables;
- III. Semilibertad;
- IV. Trabajo en beneficio de la víctima del delito o a favor de la comunidad;
- V. Sanciones pecuniarias;
- VI. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito;
- VII. Suspensión o privación de derechos; y
- VIII. Destitución inhabilitación de cargos comisiones o empleos públicos.

Como vemos, actualmente el Código Penal para el Distrito Federal establece otras modalidades para los sustitutivos penales, como, por ejemplo, que la multa puede ser sustituida por trabajo en beneficio de la víctima, y la prisión por multa si la pena no excede de tres años.

Sin embargo, los sustitutivos siguen siendo considerados como una alternativa a la prisión, cuya aplicación corresponde al arbitrio del juez. De acuerdo con una política criminal congruente con los postulados del derecho penal mínimo, particularmente del principio *pro libertatis*, los sustitutivos deben ser establecidos por el legislador, es

decir, deben ser el resultado de una política penal legislativa que sale del ámbito de la individualización judicial.

Lo anterior no supone que al momento de establecer la punición el juez no aplique los criterios de individualización de la pena que rigen para todos los delitos. Se trata de que ciertos delitos en ningún caso tengan como respuesta punitiva la prisión, pero aún estamos alejados de la aplicación generalizada de los mismos.

Por otro lado, hay que aplicar lo que Baratta propone. Él menciona que es necesario establecer lo que llama “la seguridad de los derechos”, por medio de atacar los efectos estigmatizantes de las políticas de seguridad, los cotos y lugares cerrados como las políticas de prevención situacional, para abrirlos como espacios públicos, ya que estos espacios destruyen comunidades porque los que viven ahí tienen miedo de otra gente y no se genera vinculación social ni intercambio ni redes ciudadanas.

Por último, cabe destacar que el poder punitivo debe ejercerse de forma racional y organizada bajo los principios de Intervención Mínima y de Intervención Legalizada del poder punitivo estatal. El primero referido a que el derecho penal sólo debe intervenir en los casos de ataques más graves o considerables a los bienes jurídicos tutelados más importantes para el conglomerado humano; el segundo alude directamente al principio de legalidad, donde se establecen los límites a la intervención punitiva estatal tanto al tipificar conductas legalmente consideradas como delictivas, como al aplicar y ejecutar las sanciones previstas, mismas que deberán estar regidas por el imperio de la ley. Su función estriba en el hecho de evitar un ejercicio arbitrario del poder punitivo estatal.

## La participación militar en materia de seguridad pública ¿Respuesta adecuada?

Por otro lado, y como elemento necesario para revisar las acciones encaminadas a preservar la seguridad, se ha implementado desde las más altas esferas gubernamentales —y lamentablemente desde hace ya algún tiempo— la incorporación de fuerzas militares en materia de seguridad. Ante ello, podemos afirmar, siguiendo a Barrón Cruz, que

[...] cuando hoy en día se habla insistentemente de una creciente “militarización” de la seguridad, especialmente de la llamada pública. Las razones que han conducido a la misma pueden estar influenciadas por el actual sistema económico que impera en el mundo: el neoliberalismo. El cual ha acentuado las desigualdades sociales, y para controlar los posibles desórdenes que éstas provocan se recurre a controles militares, paramilitares o bien

policiales para contener cualquier posibilidad de “desgobierno” (2003: 4).

Así que no podemos dejar de establecer que este proceso de militarización no debe verse como una acción aislada y con miras a generar condiciones de seguridad para la población, sino que se inserta como una respuesta de los regímenes actuales en razón de Estado para atender respuestas incluso violentas de los procesos de desigualdad económica de las sociedades posindustriales.

Otro elemento a destacar es que la intervención militar en tareas de seguridad pública tiene que ver con el análisis de otros conceptos como el militarismo; este tiene importancia porque, en palabras de Radway, “éste término tiene diversas connotaciones, una lo identifica como el ‘predominio del elemento militar o intrusión de lo militar en lo civil’” (1967: 115). Asimismo, establece que

[...] la doctrina o sistema que valora positivamente la guerra y atribuye a las fuerzas armadas primacía en el Estado y la sociedad. Exalta una función –la aplicación de la violencia– y una estructura institucional: la organización militar. Implica a su vez, una orientación política y una relación de poder [en] una sociedad plenamente militarizada [...] las fuerzas armadas determinan unilateralmente el carácter de las instituciones básicas, la forma de gobierno, los deberes y derechos de los ciudadanos y la parte de los recursos nacionales asignados a funciones militares (1967: 115).

En este sentido, la intervención militar en tareas como la seguridad pública tiene como fin fortalecer su actuación y su presencia frente a la sociedad; es el de ser vistos como salvadores, que ellos pueden enfrentar estos asuntos con profesionalismo; es ponerse al frente de las instituciones en la lógica de fortalecer su posición de poder incluso frente a las instituciones civiles.

Es decir, se plantea una lógica de presencia y se busca la propensión del Ejército y de las instituciones militares para “extender su participación en el gobierno civil de una nación” (Barrón Cruz, 2003: 4), con el objetivo de desplazar al gobierno porque los militares desprecian a los civiles, a quienes consideran ineptos por el atraso económico y la inestabilidad política que generan. Y ellos al asumir el control y poder crean un sistema en donde se privilegia el orden, la obediencia y la autoridad, ponen orden en la sociedad. Es por ello que esta participación activa tiene su origen en lo político desde el punto de vista ideológico, de control social y, por supuesto, de estabilidad económica con fines determinados.

Por otro lado, es necesario realizar un recuento por lo menos de los últimos años para conocer al menos de manera sucinta lo que ha sido la incorporación de las fuerzas

armadas en tareas de seguridad pública. En este sentido, Ernesto López Portillo nos plantea que

[...] en los años setenta y ochenta el Ejército mexicano participó en la llamada Operación Cóndor, lanzada con el fin de investigar y detener a los responsables por el cultivo de estupefacientes en los estados del norte que conforman el “Triángulo Dorado”: Chihuahua, Sinaloa y Durango. El Ejército seguiría en funciones de combate al narcotráfico en crecientes zonas del país en los años por venir. Bajo la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), las Secretarías de la Defensa Nacional y la Marina fueron incluidas en el nuevo Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), mientras que la del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) estuvo marcada por la intensificación del uso de las fuerzas armadas en operaciones antidrogas, así como por un aumento en el papel de miembros de las fuerzas castrenses en instituciones civiles y en agencias de seguridad pública. La Administración de Zedillo empezó a sustituir a la Policía Federal Judicial por miembros de las fuerzas armadas en varias zonas del país y colocó a oficiales militares de alto rango dentro de agencias civiles de aplicación de la ley, como el Centro de Planeación para el Control de Drogas de la PGR. A partir del año 1995 los secretarios de la Defensa Nacional y la Marina formarían parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2010: 1).

Así, de forma paulatina y constante, las fuerzas armadas de nuestro país han tenido una constante y ampliada participación política en materia de seguridad, y lo único que ha cambiado es su comandante en jefe y algunos rasgos que ampliaremos más adelante.

Otro elemento que debemos destacar es la incorporación ya expresa de cuerpos militares en materia de seguridad pública. Prueba de ello es que

[...] en 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP) y se integraron a sus filas 5,000 elementos militares (un porcentaje importante del personal de dicha institución), mientras que el mando de la nueva institución “policial” fue asumido por un miembro de las Fuerzas Armadas en activo, el vicealmirante Wilfrido Robledo Madrid. De este modo la nueva Policía, encargada de la prevención de delitos federales y el apoyo a las policías locales y estatales, se debe entender como una fuerza militarizada desde sus orígenes. Sería suprimida diez años después para ser reemplazada por la Policía Federal (López Portillo, 2010: 2).

En suma, podemos afirmar que la Policía Federal actual tuvo su génesis y se cimentó en las fuerzas armadas, aunque en un principio se pretendió no hacerlo abierto sino un poco escondido, y que la incorporación de las fuerzas armadas fuera a través de este cambio de uniforme y no por medio de acciones tan abiertas, sin embargo esto fue cambiando con el tiempo.

Diversos aspectos se plantean en razón de la profundización de la actuación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública; no obstante, lo que no se puede dejar de destacar es que

[...] lo que es un hecho es que las fuerzas armadas ahora tienen diversas misiones, el cambio se debe quizá a la tríada del mundo moderno que está conformada por la democracia como sistema político, la economía de mercado como opción de desarrollo vigente y la integración como resultado de la globalización. Las variables, interdependientes entre sí, tienen un efecto multiplicador y es imposible hoy intentar comprenderlas por separado (García, 2002: 66).

En este sentido, no podemos dejar de señalar que la participación militar tiene, como apunta Jaime García, un componente de análisis fundamental: se inserta en un componente político en el cual correspondería revisar la actuación de los cuerpos militares en tres aspectos: la participación en un estado democrático, como componente político, el mercado como componente económico y la globalización como componente social, lo que nos plantean algunos aspectos muy importantes que debemos de profundizar.

Es por ello que las fuerzas armadas tienen otros papales de actuación en materia de seguridad pública; no olvidemos que se llevó a cabo un proceso paulatino que no sucedió de la noche a la mañana.

Por tanto,

[...] en México la idea de “control civil de los militares” está orientada para crear los medios y herramientas necesarias y evitar o disminuir el mínimo de probabilidad de que los militares lleguen al poder, ya sea para influir o intervenir. Sin embargo, para los medios políticos siempre está latente el intervencionismo militar que constituye una amenaza a la estabilidad democrática. Aunque el origen de éste se relacione con las condiciones de inestabilidad política. Y, por otra parte, [...] cuando el gobierno civil no es eficaz [...] resulta imposible mantener bajo control a la institución militar. El colapso del poder ejecutivo es condición previa para el pretorianismo o que las instituciones civiles carezcan de legitimidad, que

el gobierno civil fracase en la búsqueda de objetivos tales como unificación, orden, modernización, la existencia de corrupción o debilidad y desorganización estructural y la [...] no existencia de símbolos significativos de carácter general que aglutinen a la sociedad [...] síndrome típico de un Estado en el que se hayan descompuestos los modelos tradicionales de cohesión social, sin haber sido todavía sustituidos por otros nuevos, y por último que a los dirigentes civiles les falte experiencia política y símbolos de autoridad [...] (Barrón Cruz, 2003: 6).

En el caso de México, las fuerzas armadas participan en el proceso político aprovechando el espacio de oportunidad que se tiene, en primer lugar, como fuente de legitimación del gobierno en turno; en segundo lugar, la debilidad institucional les permite posicionarse; y por último, los pocos elementos cohesionadores que tenemos como sociedad actual les permite a las fuerzas armadas ponerse al frente y decir: “somos un grupo que le da estabilidad al Estado, no sólo frente al exterior sino fundamentalmente al interior; y por ello tenemos un papel determinante y de gran peso en las decisiones actuales, tanto a nivel económico como político y social”. Nunca en la historia reciente de México se ha podido afirmar que el papel preponderante de las fuerzas armadas ha sido tan amplio, pero las manifestaciones de fuerza y de impunidad así lo hacen observar.

## A manera de conclusión

Un elemento de análisis que no debemos perder de vista son las constantes intervenciones policiales sobre los grupos sociales más desprotegidos. Así, en este país es más riesgoso “parecer delincuente que serlo”, ya que si te expones a la intervención preventiva de los cuerpos de seguridad pública eres detenido por “sospechoso”. Por ello, para evitar la indebida criminalización de las clases marginales es necesario orientar a nuestro sistema de justicia hacia un derecho penal de acto y no de autor, como actualmente se encuentra diseñado; es decir, que no se castigue a la persona por ser como es, “pobre”, y que se castigue el acto delictivo en sí.

En cuanto a la seguridad pública y políticas de prevención, es necesario que se tome en cuenta un modelo de policía no sólo reactiva sino proactiva que se encuentre totalmente ligada a la sociedad de manera permanente y no sólo cuando se es víctima de algún delito; por tanto, el modelo no se debe basar en acciones de reacción y disuasión, sino de prevención y de proximidad con la ciudadanía, en donde el nivel de participación ciudadana sea dirigido y consolidado en acciones que permitan cambiar el rumbo de la percepción de inseguridad prevaleciente.

Es necesario que el modelo policial sea capaz de crear confianza entre los ciudadanos y promueva la búsqueda de cohesión en torno a la ley, en función del valor que el respeto de los derechos del otro tiene como potenciador de los derechos de todo el conjunto social.

Ante el panorama presentado, muchos son los elementos necesarios que debemos establecer como freno a la escalada de violencia en la que vivimos y de la cual los últimos gobiernos federales han sido partícipes fundamentales, sobre todo cuando planteamos la intervención de los cuerpos militares en tareas de seguridad; sin duda una terrible herencia dejada por la anterior administración, ya que estas últimas deben de estar sujetas a controles civiles, entre otros, un marco jurídico muy preciso que evite la impunidad cuando los cuerpos militares abusen de la ciudadanía en el ejercicio de sus funciones, por medio de mecanismos de supervisión civil que impliquen sanciones, ya que lo que hasta el momento podemos constatar es la inexistencia de marcos reguladores bajo la premisa de una permanencia acotada del ejército en funciones policiales.

Por tanto, y en palabras de Ernesto López Portillo, con esta intervención ponemos en

[...] una situación de riesgo permanente [a] la población civil mexicana, al no existir los mecanismos básicos necesarios para frenar los actos abusivos y violatorios de derechos humanos continuamente denunciados en el país por civiles y en muchos casos documentados por organismos públicos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. El Estado mexicano está incurriendo en una violación permanente del Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no ajustar su marco normativo y políticas a las obligaciones previstas en esa Convención. Al contrario, el limbo jurídico y [la] falta de controles que caracterizan el actuar del Ejército a la fecha y desde décadas atrás, generan una situación en la cual es difícil que no sucedan abusos de derechos humanos, tales como el uso excesivo de la fuerza, la tortura o tratos inhumanos, detenciones arbitrarias y violaciones a las garantías judiciales. De esta manera, el mero hecho de exponer a los civiles a los operativos de seguridad pública militarizados, actualmente comunes en el territorio mexicano, de por sí implica una falta de respeto, protección y garantía de sus derechos fundamentales (2010: 30).

Siendo lo anterior una de las consecuencias más graves que ha tenido la política criminal de los gobiernos federales de los últimos años, al exponer a la población a una serie de violaciones a sus derechos fundamentales por parte de los cuerpos militares en funciones de seguridad, y por la impunidad con la que cuentan al ser prácticamente imposible llevarlos ante las autoridades para ser sancionados.

Por último, los cuerpos de seguridad pública deben tener encomendadas acciones tanto de prevención como de intervención, pero con una base sólida de legitimidad que respalde el orden de la ley, que haga valer los derechos de los ciudadanos y que funcione subsidiariamente en consonancia con otras estrategias que afiancen el entorno cultural para conseguir sociedades integralmente más seguras.

## Referencias

- Appadurai, A. (2001). "Dislocación y diferencia en la economía cultural global". En *La modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: Trilce/FCE, 2001.
- Barrón Cruz, M. G. (2003). "Militarización de la seguridad pública en México ¿Actualización o permanencia histórica?". *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego*. Recuperado de <<http://www.escholarship.org/uc/item/4mm7c9m8>> (consultado el 13 de mayo de 2013).
- Bauman, Z. (2006). *Vida líquida*. Madrid: Paidós.
- García, J. (2002, verano). "El militar postmoderno en América Latina". *Security and Defense Studies Review* (2).
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Madrid: Gedisa.
- González Placencia, L. (2006). *Política criminal y sociología del control penal*. México: INACIPE (Colección Investigación).
- Kala, J. C. (2005). "Perseverancia en los contenidos penales preventivos". En Peñaloza, P. (Coord.), *Seguridad pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. México: Porrúa.
- Lenin, V. I. (1979). *El estado y la revolución*. México: Quinto Sol.
- López Portillo Vargas, E. (2010). "Peritaje: Ausencia de controles civiles sobre las fuerzas armadas en su participación en labores de seguridad pública". Realizado para la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel Flores vs. Los Estados Unidos Mexicanos". México: INSYDE.
- Pavarini, M., Pérez Carrillo, A. y Tenorio Tagle, F. (2006). *Seguridad pública. Tres puntos de vista convergentes*. México: Ediciones Coyoacán.
- Radway, L. (1967). "Militarismo". En Sills, D. L. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.
- Thomé, H. I. (2004). "Victimización y cultura de la seguridad ciudadana en Europa". (Tesis doctoral para optar al título de Doctor en Sociología). Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones-Universidad de Barcelona, España.