

**CAPÍTULO TERCERO**  
**La prevención de la violencia y el delito en México**

### 3.1. Seguridad pública y seguridad ciudadana.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se establece el derecho a la paz y la seguridad de las personas, lo que implica no únicamente evitar las conductas delictivas, sino propiciar una situación económica y social que permita a las personas un pleno desarrollo y gozar de las condiciones suficientes para el ejercicio pleno de sus derechos. En este sentido, se sustenta el concepto de **seguridad humana** como un ámbito estructural de bienestar y desarrollo en las distintas regiones del mundo. En este ámbito la lucha contra la pobreza, la educación, el desarrollo económico, entre otros y, en fin, los estándares suficientes de supervivencia son sustanciales.

En dicha declaración (1948) se sostiene "que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana...". Asimismo, el artículo 3 señala que: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

Actualmente, sin embargo, existen situaciones concretas (como en el caso de México) que llevan el tema de la seguridad al ámbito de la lucha contra las acciones delictivas y se trabaja en aras de lo que se denomina seguridad pública, con el afán de que los gobiernos respectivos garanticen a los ciudadanos ese clima de paz y tranquilidad. El problema de fondo en esta concepción es que el tema de la seguridad se reduce, en primera instancia, a la represión y la violencia institucional para "luchar" contra la criminalidad. Las políticas públicas son políticas centralizadas y autoritarias que dejan de lado aspectos indispensables al abordar la seguridad.

En 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó un informe sobre la situación de la seguridad ciudadana y los derechos humanos, en dicho informe se señala que:

La **seguridad ciudadana** es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad

ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados (CIDH, 2009).

Así tenemos que los derechos comprometidos en la política pública sobre seguridad ciudadana son:

- A. Derecho a la vida
- B. Derecho a la integridad personal
- C. Derecho a la libertad y la seguridad personales
- D. Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial
- E. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad
- F. Derecho a la libertad de expresión
- G. Libertad de reunión y asociación
- H. Derecho a participar en los asuntos de interés público
- I. Derecho al uso pacífico de los bienes.

Porque la seguridad ciudadana se visualiza como una necesidad integral que requiere una institucionalidad, a través de políticas públicas que guíen la actuación del estado, a fin de garantizar a los miembros de la comunidad estándares mínimos y suficientes para el goce de sus derechos humanos. El tema no se reduce al crimen, a la represión y a la violencia, sino que va más allá.

La delimitación de la seguridad pública y la seguridad ciudadana se da recientemente en consideración a conflictos regionales y globales que tienen como trasfondo procesos geopolíticos. Cuando se habla de seguridad pública, inmediatamente, referimos a la obligación del estado de mantener el orden social a través de mecanismos, muchas veces coercitivos, de control social que tienen como fin último combatir la delincuencia, en términos punitivos.

Por su parte, la seguridad ciudadana parte de la reformulación de la gestión de la denominada “seguridad pública”, en forma tal que se garantice la seguridad de los individuos considerando mecanismos eficientes de participación ciudadana, lo que implica atender no sólo la materialización de conductas ilícitas, sino también aquellas que generan violencia, aún por parte de las autoridades estatales. Un elemento sustancial es que en ambos casos estamos en ámbitos diferentes al de la seguridad nacional que busca, por su parte, la protección de elementos estratégicos del estado mismo, a través de la inteligencia y fuerza militares.

Por tanto, el concepto de seguridad ciudadana resulta ser el más apropiado al referirnos a los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, ya que con ello nos situamos en un contexto democrático que pone de relieve la importancia del ser humano en la configuración y operación de las políticas públicas de prevención; en las cuales la categoría de ciudadanía adquiere un contenido sustancial.

La seguridad ciudadana, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es concebida como:

...aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales”.

... La seguridad ciudadana está relacionada a la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional (CIDH, 2009).

Por su parte el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) define a la seguridad ciudadana como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción se pueden traducir en amenazas a ésta (ILPES, 1998: 209).

La seguridad ciudadana es un bien público que debe sustentarse en la tutela efectiva de un amplio espectro de derechos humanos para lo cual no basta reducir los índices delictivos, sino sobre todo articular una política integral que ponga en primer lugar las necesidades de las personas.

En México, al hablar de seguridad inmediatamente se imagina al policía, al militar, los operativos, es decir, la imagen es la de la represión de la violencia a través de las armas. Ese es el sentido con el que se vive la seguridad pública en el país. Dicha seguridad se regula en el artículo 21 constitucional, en el que se señala que las instituciones de seguridad pública son civiles, disciplinadas y profesionales.

Para Sergio García Ramírez "hay seguridad cuando no existen amenazas que socaven, inhiban o supriman los bienes y derechos de cada uno, y se cuenta, por otra parte, con razonables condiciones para el desarrollo de la propia existencia." (García, 2002: 81). Sin embargo, lo que debemos considerar es que no solamente a través de las armas, la policía y la represión, es como obtenemos dicha seguridad. Existen otras posibilidades mucho más alentadoras que la represión. Esa visión diferente es la que se toma en cuenta al hablar de la seguridad ciudadana.

Para entender las enormes implicaciones que conlleva transitar de la seguridad pública (centralizada, autoritaria, como función única del gobierno y las instituciones) a la seguridad ciudadana, es necesario considerar que la seguridad ciudadana implica, sobre todo, redimensionar los derechos e intereses de las personas y la necesidad de garantizar que los estados democráticos respetan sus derechos fundamentales y la posibilidad de mantener el orden y la paz en las relaciones sociales. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala:

La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado. La Comisión reitera que ha recordado a los Estados Miembros en varias oportunidades su obligación de garantizar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho dentro del pleno respeto de los derechos humanos (Informe 2009, CIDH).

Sustituir el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana representa un tránsito de la visión represiva (penal) de la criminalidad a una visión más abierta y transdisciplinar del problema; sobre todo en lo relativo a las políticas públicas de prevención y combate de la criminalidad. Ya que el “desarrollo del concepto de seguridad ciudadana generó la necesidad de establecer nuevos enfoques y perspectivas de análisis que pudieran transcender la clásica y vieja visión penalista del problema de la criminalidad” (Dammert, 2007:12).

Pese a que se considera más apropiado hablar de seguridad ciudadana no puedo omitir los señalamientos críticos hacia este concepto. Así Pettz y Huhn (2008) afirman que tanto a los gobiernos como a los actores involucrados en las políticas de seguridad les conviene hablar de “seguridad ciudadana”, ya que la expresión tiene una connotación preventiva y liberal; lo que no significa que en la evidencia empírica se constate que dichas políticas se enfoquen en los ciudadanos, ya que generalmente son altamente represivas. Estos autores realizan un análisis de las políticas de seguridad ciudadana (y los discursos que llevan aparejados) en Centroamérica. Denuncian que al hablar de seguridad ciudadana se crean políticas de exclusión hacia los no-ciudadanos que, generalmente, se refiere a amplios grupos de población marginada.

El término seguridad ciudadana se refiere a dos niveles de realidad (Peetz y Huhn, 2008). Por un lado, un significado normativo, relativo a la ausencia de amenazas. Por otro, refiere a prácticas sociales y, específicamente a políticas públicas encaminadas a lograr que la situación real se acerqué a la situación ideal (que proyecta el ámbito normativo).

Lucía Dammert, plantea la necesidad de un análisis “de la violencia como fenómeno social y seguridad ciudadana como propuesta de política pública que busca construir ciudadanía y mitigar los impactos de la violencia social” (Dammert, 2007:8).

Para analizar la seguridad ciudadana, Lucia Dammert propone centrar la atención en diez elementos:

- 1. Carencia de un sistema de justicia criminal:** El término “sistema de justicia criminal” es utilizado con frecuencia en el contexto europeo y americano,

pues lamentablemente, en América Latina se observa la carencia de este sistema especialmente por la ausencia de una Política Criminal. Es cierto que se ha intentado establecer un sistema y políticas de esta magnitud pero hasta ahora todas estas iniciativas han sido aisladas, desintegradas y muchas veces contradictorias.

Así tenemos que el primer desafío en puerta es la definición de una política criminal consistente e integrada, en la que se establezca problemas prioritarios, así como los objetivos, productos y formas de evaluación de los resultados.

2. **Desconfianza en la policía y la justicia:** la mayor parte de los mexicanos desconfía de la policía. Ocho de cada diez así lo afirmaron en la encuesta del latinobarómetro 2010. La evidencia es indiscutible, todas las encuestas disponibles confirman esta desconfianza mayoritaria. La confianza es la “esperanza firme que se tiene de alguien o algo”. El ciudadano promedio de México no deposita esperanza en las instituciones policiales (López, 2012). La causa principal de esta desconfianza es la corrupción seguida de otro elemento que es la tortura y el uso de la violencia innecesaria.
3. **Policía y corrupción:** La corrupción se empieza a generar por desprotección social en la que se encuentran algunos funcionarios policiales que además tener un salario mensual bajo no cuentan con servicios de salud, educación o vivienda que les permitan mejorar la calidad de vida de sus familias. Otro elemento vital para entender los procesos de corrupción es el incremento del crimen organizado y su gran poder económico que vuelve a los policías presa fácil.
4. **Mano dura e ineficiente:** Irónicamente, la metáfora de la mano dura por el lado de la legislación se topa con una mano ineficiente por parte de la justicia. Es evidente que en la mayoría de países lo que se requiere es que las leyes que están aprobadas sean implementadas eficientemente antes de acumular procesos que son imposibles de gestionar con sistemas judiciales burocráticos.
5. **Universidades del delito:** La finalidad de la cárcel debe ser la de corregir y reeducar al detenido para su reinserción en la sociedad. Sin embargo, hoy se le considera más como una “universidad del delito” dado que las condiciones en las que viven, benefician el intercambio de conocimiento para el desarrollo criminal y la utilización de la violencia como única forma

para resolver conflictos.

De más está enfatizar que muchos delitos que ocurren en las principales ciudades de América Latina son diseñados, coordinados y efectuados a través de órdenes recibidas desde la cárcel. Por tanto, en medio de las pésimas condiciones de vida, las cárceles no sólo se han convertido en lugares de entrenamiento y adiestramiento de la delincuencia, sino también espacios de organización operativa.

6. **Política y Seguridad:** Sin duda, el tema de la seguridad requiere de manejo político, la seguridad como tema de agenda pública aparece bajo dos circunstancias identificadas claramente en la región. El primero de ellos cuando se presenta un hecho de conmoción pública y el segundo el tema aparece durante las campañas electorales y desgraciadamente en eso queda.
7. **Información deficiente:** La calidad de la información oficial sobre la delincuencia se basa en la recolección que realizan los oficiales de policía en sus rutinas diarias. Pero esta información no sirve de mucho si no se cuenta con la utilización de la tecnología, reconocimiento de la importancia de su sistematización y la imperiosa necesidad de no utilizar los datos de forma políticas, pues entonces tendremos una realidad distorsionada.
8. **Banalización de la violencia: el rol de los medios de comunicación.** El incremento de la cobertura mediática sobre actos violentos, así como la presencia en los contenidos de los programas, especialmente de televisión, de actos y actitudes violentas es una constante en todos los países de la región. Los medios ofrecen una imagen distorsionada de la delincuencia, exagerando la frecuencia y preponderancia del crimen común y/o violento por sobre otros tipos de delitos. Situación que se vincula también con la presencia de intereses económicos, políticos y, muchas veces, ideológicos de los medios, que definen estrategias de acción de acuerdo a estos elementos.
9. **Sociedad autoritaria:** El aumento de la inseguridad junto con la sensación de impunidad que viven los ciudadanos en la región ha traído de la mano una profundización del discurso autoritario. Actualmente el principal reclamo de la sociedad es mayor presencia policial, seguido por un aumento de los castigos para los que cometan un delito y, en tercer lugar, el incremento de la capacidad carcelaria.

Por otra parte, la sensación de impunidad y el cansancio frente a la reiterada victimización son los elementos que se destacan en aquellos países donde el linchamiento se ha convertido en la forma más efectiva por parte de la ciudadanía para disminuir la criminalidad. Sin duda, estos mecanismos muestran una debilidad del Estado de derecho y además una violación de los derechos humanos del implicado, situación que no es ajena a nuestra sociedad actual.

**10. Algunos casos prometedores:** Después de analizar los elementos anteriores se podría pensar que no hay esperanza o una salida exitosa a todos ellos. Sin embargo, existen iniciativas desarrolladas especialmente a nivel local que buscan enfrentar algunos de estos desafíos. Tenemos por ejemplo la presencia de organizaciones no gubernamentales en Río de Janeiro, Buenos Aires y Lima son muestra del importantísimo rol de la sociedad civil en el enfrentamiento de estos temas.

Si bien estos no son los únicos espacios donde se están desarrollando iniciativas prometedoras en la temática, son una muestra que aunque América Latina es la segunda región más violenta del mundo presenta enormes posibilidades para enfrentar esta problemática de forma integral y en el marco de un fortalecido Estado de Derecho.

### **3.2. Un apuntamiento sobre crimen organizado, la inseguridad y la gobernabilidad.**

Para Bailey (2014), y para la generalidad de los ciudadanos, la seguridad ciudadana es requisito fundamental para tener gobernanza democrática y un Estado de derecho fortalecido, “porque es preciso un mínimo nivel de orden y legalidad a fin de transmitir a la sociedad la confianza de que las reglas aplican para todos y se ejecutan de manera universal” (Bailey, 2014: 25 y 26). Un punto preliminar, y no por ello menos importante, es la ausencia de datos confiables acerca de la criminalidad y las agencias encargadas de combatirla, lo cual constituye una constante en el estado mexicano, ello redunda en una carencia de información y en un incipiente análisis de estas problemáticas.

La situación en México es aún más grave debido a que se “estima muy poco a la policía y al sistema judicial” (Bailey, 2014: 31), lo que resulta en desconfianza generalizada y cultura de la ilegalidad. Se ponen en evidencia 3 problemas

centrales y 2 “déficits” que explican el bajo equilibrio en la estructura del estado, en México y en la región:

1. México carece de un “pacto político” efectivo o de un “pacto social” en torno al rol del gobierno en el fomento del desarrollo económico y la distribución de la riqueza y el ingreso.
2. El sistema electoral de partidos produce el aislamiento de las élites gobernantes para disminuir la presión pública e imposibilita el diálogo sobre la inseguridad.
3. La reforma del sistema de justicia penal es muy lento.

Los dos déficits que sufre México redundan en una cultura de ilegalidad generalizada y la exacerbada desconfianza en las instituciones. Un problema acuciante es que los problemas de delincuencia, violencia y corrupción se originan tanto en la sociedad civil como en el Estado y su régimen.

Para abordar el análisis de la criminalidad organizada, Bailey (2014) parte de dos interrogantes ¿qué tipos de crimen organizado, y bajo qué circunstancias atentan en mayor medida contra la democracia mexicana y la capacidad del Estado? Pero además reflexiona sobre ¿cuáles son los factores que llevan a los grupos criminales a optar entre la evasión, la corrupción o el enfrentamiento? Y aunque la violencia es el centro de los titulares, lo realmente preocupante es la corrupción que se constituye en la amenaza más grave contra el Estado y su régimen. Ello es así, para Bailey debido a que:

...primero, la corrupción puede penetrar el sistema de justicia penal a tal grado que resquebraje significativamente la confianza de la sociedad; segundo, la corrupción puede introducirse más allá del sistema de impartición de justicia y alcanzar la política electoral y los niveles superiores de construcción de políticas públicas hasta aproximarse a la captura del estado (Bailey, p. 141).

En este sentido la evasión y la corrupción propician un equilibrio estable y aparentemente “menos violento” que la abierta confrontación entre los grupos criminales y el estado, sin embargo, como ya se dijo, ello no significa que no afecten la gobernanza democrática, ya que en el momento en que se instalan sistemáticamente en una ciudad o una región, los poderes del estado son, cada vez más, rehenes de dichos grupos.

En términos generales, la situación de la seguridad en México es precaria, aunque existen regiones claramente diferenciadas en donde la inseguridad es más alarmante. Así tenemos que:

## EL ROMPECABEZAS DE LA PREVENCIÓN EN MÉXICO

Un estudio de la prevención de la violencia y el delito

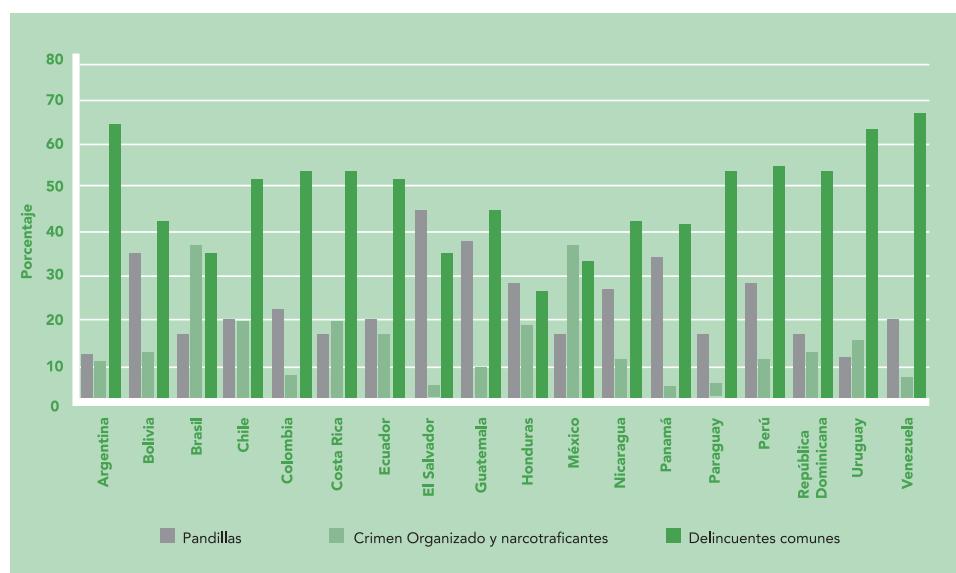
### Tasa de homicidios por 100.000 habitantes por estados, México, 2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012), tomado de informe PNUD 2012.

Además encontramos una percepción desigual de lo que los ciudadanos consideran la principal amenaza a la seguridad en América latina, distinguiendo entre pandillas, crimen organizado y delincuencia común.

### Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos, América Latina, 2012



Fuente: LAPOP – PNUD (2012)

### 3.3 Marco legal de la Prevención social y sus elementos subyacentes.

El marco normativo de la Prevención de la violencia y el delito, en México, es amplio y diverso; al grado tal que resulta un tanto difícil de manejar pues se encuentra disperso en piezas distintas (como un rompecabezas) que hay que acomodar, pero de las cuales existen visiones diversas que luego en la operación representan obstáculos insalvables que, esperemos, sean superados en el corto plazo.

En principio señalaré algunos de los textos más relevantes que nos darán una idea de cómo se regula la prevención en México, tales documentos son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2009).
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012).
- Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana (22 de enero de 2011).
- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. (DOF 14 febrero 2014).
- Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Febrero 2013).
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018). (DOF 30 de abril de 2014).

La reforma constitucional de seguridad y justicia fue promulgada el 17 de junio de 2008, reformando los numerales 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII y 123 apartado B, fracción XIII de la CPEUM.

A partir del 19 junio de 2008, se concedió un plazo de 8 años para que todos los estados de la República implementen el sistema procesal penal acusatorio adversarial, lo que ha implicado un proceso de transformación importante en la operación, cultura y marco legal del sistema de justicia en México. El 5 de marzo de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, este Código entrará en vigor en forma paulatina en toda la República “sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016”.

A raíz de la reforma del sistema procesal penal (2008) se establece, en México, el sistema procesal acusatorio adversarial que responde a principios procesales distintos a los del sistema mixto. Este último se caracteriza por ser cerrado, secreto, con nula transparencia, en él impera el monopolio de la acción penal, cuyo titular es el Ministerio Público.

El papel de la víctima es prácticamente inexistente y existe una escasa protección para ella, de hecho se conserva la presunción de la culpabilidad debido a la cultura imperante tanto por la autoridad, como por la ciudadanía. La obligación de mostrar la inocencia recae en el imputado, es un sistema burocrático y, generalmente, corrupto.

El sistema acusatorio y oral nace con la pretensión de ser más eficiente, con la posibilidad de salidas alternas al proceso, en su concepción se asume como un instrumento de lucha contra la corrupción, tiene mecanismos para garantizar la transparencia. En él operan la oralidad, la contradicción y la posibilidad de equilibrar la intervención de las partes, se visibiliza y protege a la víctima. Este procedimiento se sustenta en la presunción de inocencia. (Contreras y Contreras, 2012).

Con esta reforma se introducen, en el artículo 17 de la CPEUM, la necesidad de mecanismos alternos para la solución de conflictos lo que ha implicado analizar la posibilidad de un paradigma distinto, al punitivo, para enfrentar la violencia e inclusive el delito.

Ahora bien, por lo que se refiere a la seguridad, la misma reforma de 2008 (artículo 21 CPEUM), señala:

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el sistema nacional de seguridad pública...

Como se observa, el eje de la seguridad sigue siendo el interés público, es decir, privilegiar el orden y estabilidad del propio estado, antes que la de los ciudadanos. Aunque una de las funciones sustantivas de la seguridad pública es la prevención de los delitos, sin duda es necesario, en mi opinión, cambiar del enfoque estatalista por el de la seguridad ciudadana, porque lo importante es preservar los derechos de las personas y garantizar la paz social.

Un paso trascendente ha sido la reforma al artículo 1º constitucional, publicada en DOF de 10-06-2011, con la cual se reforma incluso la denominación del primer capítulo por "De los derechos humanos y sus garantías". En esta reforma se establece la obligación de respetar los derechos humanos tanto los establecidos por la Constitución, como por los tratados internacionales (convencionalidad), así como la obligación de hacer la interpretación de las normas otorgando la protección más amplia en favor de la persona (principio pro persona). Finalmente, se indica que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por tanto, asumir la prevención y protección de los derechos humanos de todas las personas representa un paso hacia la visión preventiva de la seguridad ciudadana,

en donde la actuación de las autoridades ante la violencia y el delito debe preservar los derechos de todos los involucrados.

El giro hacia la seguridad ciudadana se percibe abiertamente en el marco jurídico actual de la prevención en México, a partir de la Ley General para la Prevención de la Violencia Social y la Delincuencia (LGPVSD), pero no es congruente con el texto constitucional, ni con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), que aunque habla de prevención, sigue la línea de la seguridad pública en donde el Estado es el que asume las líneas de acción de forma unilateral. Así tenemos que el artículo 2, párrafo 2º, de la LGSNSP establece que:

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Lo más importante es que el enfoque de seguridad ciudadana no es acorde con lo que se percibe en la realidad, ya que en México sigue prevaleciendo una visión oficial de represión, de alejamiento e incluso omisión hacia la protección de los derechos humanos, ya que existen múltiples eventos que ponen en evidencia la afectación a los derechos más elementales.

En el propio entramado institucional, se observa nuevamente ese vaivén discursivo entre lo público y lo ciudadano. La prevención de la violencia y el delito se realiza a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo el Consejo Nacional de Seguridad Pública la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas. Se establece además el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, cuyas atribuciones regula el artículo 20 de la LGSNSP, de la siguiente forma:

- I.** Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;
- II.** Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;
- III.** Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:

- a)** Prevenir la violencia infantil y juvenil;
- b)** Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
- c)** Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
- d)** Garantizar la atención integral a las víctimas.

**IV.** Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;

**V.** Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;

**VI.** Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;

**VII.** Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;

**VIII.** Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;

**IX.** Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y

**X.** Las demás que establezcan otras disposiciones, el Consejo Nacional y su Presidente.

Es evidente que los elementos están dados para trabajar en la prevención de la violencia y el delito pero en la operación hemos visto no pocos problemas, desde la designación misma del titular del Centro Nacional.

A pesar de que el entramado legal e institucional existe en México, sin duda, es indispensable que primero se asuma que la seguridad es un derecho humano que, en primera instancia, pasa por la seguridad humana que implica mejorar las condiciones de vida de todos los individuos. Hablar de seguridad ciudadana, con perspectiva de derechos humanos, es un tema aún pendiente en México y que, desde luego, abonará a la prevención.

Por lo que se refiere a la LGPSVD, en su artículo 2, establece que:

...prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan

la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.

De aquí se deriva que para incidir en la prevención de la criminalidad es necesario considerar distintos aspectos, a saber:

- a. Es necesario actuar antes de que los hechos ocurran, para ello se deben atender las distintas manifestaciones de violencia en la sociedad.
- b. La delincuencia, como actualización de conductas típicas, antijurídicas y culpables, se puede prevenir.
- c. La prevención, en un estado de derecho, se realiza a través de políticas públicas, programas y acciones.
- d. Estas políticas, programas y acciones tienen como finalidad:
  - i. Reducir factores de riesgo.
  - ii. Combatir causas y factores.

En este contexto observamos que se asumen la prevención situacional y la prevención social como ejes de la prevención en México. La primera, con influencia anglosajona y, la segunda, con influencia francesa como ya quedó señalado al abordar los distintos tipos de prevención. Es importante considerar que la prevención social sufre serios cuestionamientos en su funcionalidad ya que es demasiado costosa y los esfuerzos se diluyen al tratar de atender grandes sectores de la sociedad, además de que necesariamente debe estar coordinada con políticas sociales que, en ocasiones, toman a la prevención de la violencia y el delito como una meta secundaria.

Por lo que se refiere a la prevención situacional aunque es más focalizada y puede surtir efectos inmediatos, no está exenta de problemas, de los cuales el más relevante, en mi opinión, es que en aras de la prevención se estigmatice a grandes sectores ya de por si excluidos y se vulneren derechos ciudadanos en forma alarmante.

A su vez, dicha ley establece que los ámbitos en que habrá de desarrollarse la prevención social de la violencia y la delincuencia, son (art. 6 LGPSVD):

- I. Social.
- II. Comunitario.
- III. Situacional.
- IV. Psicosocial.

Por tanto, estamos en presencia de un enfoque mixto que trata de incluir diversos escenarios. Lo que no es descabellado ya que, como afirma Peñaloza (2007) la prevención requiere una visión trasversal, multidisciplinaria e integral basada en la planificación, programación, regulación y control que incluya, además, la participación ciudadana.

Los principios que rigen a la prevención son (art. 3 LGPSVD): respeto irrestricto a los derechos humanos, integralidad, intersectorialidad y transversalidad, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito social se pone énfasis en disminuir la marginación y exclusión social, evitar la estigmatización, promover la solución pacífica de conflictos, fortalecer la educación, sin embargo, en un país que tiene más de la mitad de su población en situación de pobreza resulta un tanto difícil de creer este catálogo de buenas intenciones. “En los resultados de la medición de la pobreza del 2014, el Coneval expuso el crecimiento de 53.3 a 55.3 millones de mexicanos en condición de pobreza” ([eleconomista.com.mx](http://eleconomista.com.mx)).

El eje de la prevención comunitaria es la participación ciudadana para “el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad”, que permita la atención de problemas locales.

Para la prevención situacional es necesario “modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva”, ello se realiza a través de programas de desarrollo urbano, rural, ambiental e industrial, así como el uso de nuevas tecnologías que permitan disminuir los facilitadores y medios para la comisión delictiva.

El objetivo de la prevención psicosocial es “incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad”, de dónde se deriva la necesidad de estudios criminógenos especializados que provean las herramientas para la atención de estos factores psicosociales que, en general, son encauzados hacia la prevención de la violencia y el delito que realizan o reciben los niños y jóvenes en situación de riesgo.

El acceso a la justicia y la atención integral para las víctimas de la violencia es otro de los elementos sustantivos de la prevención que se encuentra relacionado con el procedimiento penal acusatorio y la Ley General de Víctimas (DOF de 9-I-2012), ambos de reciente operación.

### **3.4. La prevención en México.**

Existen datos que afirman que, “Cada año en el continente americano mueren alrededor de 150,000 personas como resultado de los enfrentamientos violentos que ocurren entre organizaciones criminales, calcularon este martes los ministros de Defensa de Estados Unidos, México y Canadá”. (CNN, 28 de marzo 2012). Sin embargo, es difícil realizar un diagnóstico completo, ya que INEGI afirma que:

Entre las demandas más urgentes de la sociedad civil se encuentran las referidas a la seguridad pública, las cuales hacen alusión a las actividades de prevención de la delincuencia y de procuración de justicia. Para su atención es fundamental disponer de información estadística que permita conocer y explicar los patrones del comportamiento delictivo. Lamentablemente en México es difícil evaluar a fondo el comportamiento de la criminalidad, ya que las estadísticas que existen son insuficientes para observarlo en todos sus niveles y alcance (ocurrencia, denuncia, persecución, juicio y sanción del delito, entre otros aspectos), debido en parte al subregistro que se origina en la cultura de la no denuncia y que en nuestro país alcanza una importancia significativa ([www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)).

Lo que implica un problema importante para desarrollar una planeación y operación de políticas públicas, enfocadas a la prevención tanto del fenómeno delictivo, como de la violencia social. Por tanto, el primer paso es establecer esquemas confiables de registros estadísticos de estos temas, por regiones y ámbitos específicos. Es el esfuerzo que inició el sexenio pasado con la llamada “Plataforma México” que,

gestiona la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, la cual sin embargo, ha tenido problemas diversos en su operación y efectividad.

México participó por primera vez en la encuesta internacional sobre criminalidad y victimización (ENICRIV) que, en México, estuvo a cargo del Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad (ICESI) en el levantamiento 2004-2005, ahí se establece que, en ese período, México ocupó "...el primer lugar en agresiones y robo con violencia perpetrados con arma de fuego, y está entre los primeros lugares en sobornos y en porcentaje de delitos no denunciados y no registrados oficialmente" (Este País, junio 2008: 63), de entre los 30 países participantes.

En tanto que,

México presenta el porcentaje más alto de agresiones con arma de fuego (16%), seguido por Estados Unidos e Irlanda del Norte (6%). Entre las ciudades despuntan Río de Janeiro (39%) y Sao Paulo (35%). La posesión de armas de fuego es más común en Estados Unidos –29% de los hogares– que en Europa occidental, 4 por ciento. En Japón es de cero por ciento (Este País, junio 2008: 64).

Respecto de la corrupción, se encontró que:

El número de solicitudes o aceptaciones de soborno por servidores públicos continúa siendo muy baja (1% o menos) en los países industrializados. Pero en Grecia y los países de la región oriental de Europa central resulta común la corrupción, que también tiene niveles altos en las ciudades fuera del mundo occidental. Grecia y México sobresalieron con porcentajes de 13.5% y 13.3 por ciento. (Este País, junio 2008: 65).

Todo ello, nos muestra un panorama general de lo que sucede en México, con subidas y bajadas en las tasas de criminalidad y victimización, así como en la percepción de inseguridad, que son normales de acuerdo a las tendencias generales pero que reflejan el ambiente de violencia, altas cifras negras y criminalidad que, a la fecha, se vive en el país.

Para 2006, en el sexenio de Fox, los recursos para seguridad pública fueron de 20 mil millones 473 millones de pesos (Contreras, 2006: 51).

Aunque el presupuesto aumentó considerablemente, la distribución del mismo reflejaba la escasa atención a la prevención.

- 20% combate al narcomenudeo.
  - 19% infraestructura.
  - 19% equipamiento.
  - 16% profesionalización.
  - 14% red nacional de telecomunicaciones.
  - 8% otros rubros, entre los que se incluye participación de la comunidad.

En el sexenio de Felipe Calderón los problemas se multiplicaron aunque el presupuesto siguió aumentando

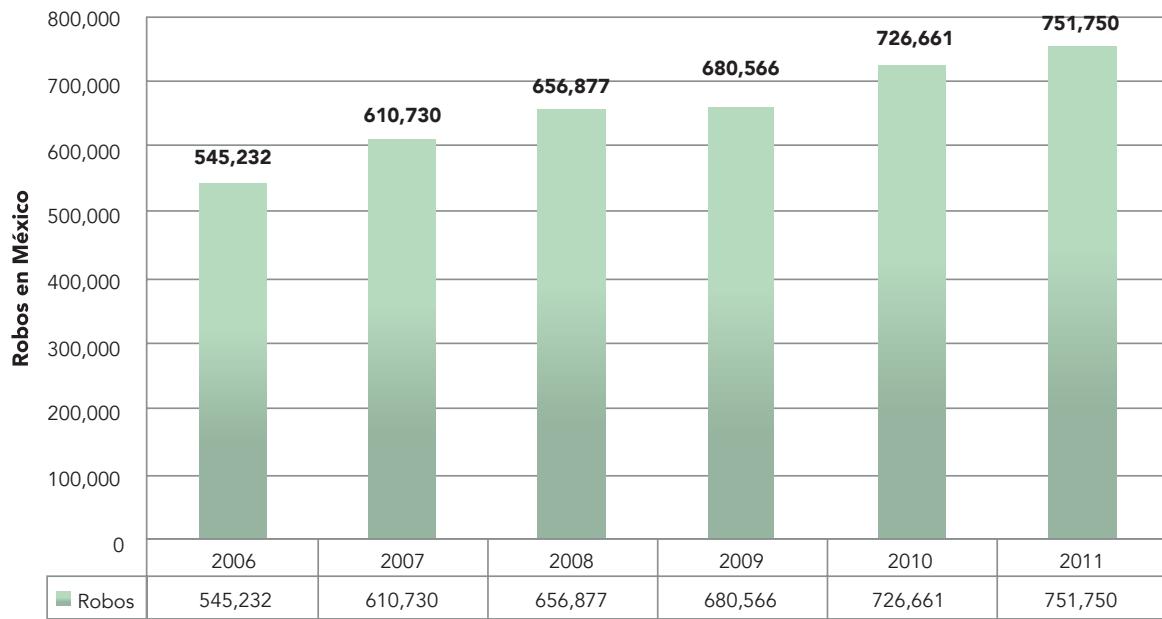
En 2011, el penúltimo año de Felipe Calderón al frente del gobierno federal, se destinaron 59 mil 136 millones de pesos al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Esto significó un aumento de 40 mil 51 millones respecto del último año del sexenio de Vicente Fox; es decir, los recursos se incrementaron en un 209.8 por ciento una vez que se dio el cambio de gobierno. (Contralínea, Velázquez, 2013).

Algunos elementos interesantes sobre la situación de la seguridad en México, durante el período 2006-2011 son los siguientes<sup>2</sup>:

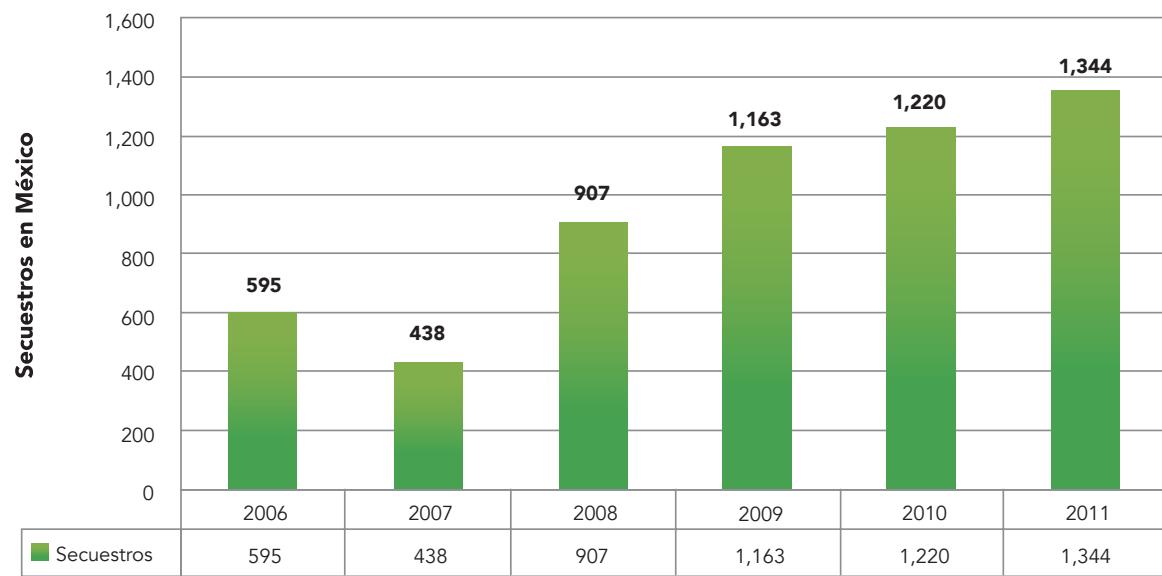
---

<sup>2</sup> Los datos se asientan en el Cuaderno 3. *Gobierno y gasto federalizado, de la serie Evaluación de la Cuenta Pública 2011*, que elaboró la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (Contralínea, Velázquez, 2013).

### Número de robos en México 2006-2011



### Número de secuestros en México 2006-2011



Ello ha implicado un aumento sostenido en las conductas delictivas que más afectan a las personas. El robo por ser uno de los que con mayor frecuencia ocurren. En el caso del secuestro, aunque su frecuencia es menor, es uno de los que mayor impacto emocional y social presentan, con lo que el sentimiento de inseguridad se agudiza.

Es también interesante observar un comparativo entre el presupuesto para seguridad y la frecuencia del número de homicidios en México.



Con lo que observamos que pese al aumento en el presupuesto para seguridad, los homicidios se mantienen en ascenso (hasta 2011) y con base en datos oficiales. Hasta ese momento los recursos para prevención no eran evidentes.

En 2012, Enrique Betancourt, entonces responsable del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (creado en 2009), señalaba que:

Desde el 2010, la prevención del delito es financiada por el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (Subsemun), cuyo presupuesto se incrementó este año. Así, 239 municipios dependen de 1,282 millones de pesos para este rubro (883.5 millones de pesos aportados por la Federación y el resto por coparticipación de los beneficiarios). (el economista, 6 agosto 2012).

Además, el funcionario, indicaba que uno de los logros del sexenio fue pasar de una política represiva a una de prevención con objetivos a largo plazo. Un discurso

que en principio fue cierto pero que en realidad todavía no existen señales de su consolidación, en principio por la incongruencia entre la prevención y la visión represiva que el gobierno sigue sosteniendo.

En el sexenio de Felipe Calderón se enfatizó el fracaso de las políticas preventivas anteriores y al presentar las bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013), se indicaba que:

Durante el periodo comprendido del 2001 al 2011 (de gobiernos del PAN), y aun con el incremento al presupuesto destinado a la Secretaría de Seguridad Pública federal y sus órganos administrativos desconcentrados en 538%, la incidencia delictiva del fuero federal aumentó en 83 por ciento. (el economista, feb 12, 2013).

Actualmente, encontramos que la percepción de inseguridad también se mantiene, así tenemos que en el noveno levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) realizada por el INEGI, el pasado mes de septiembre de 2015, el 68% de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro.

En la misma encuesta se advierte que la sensación de inseguridad y las expectativas de la población obedece a diversos elementos, como la atestiguación de conductas delictivas y antisociales que ocurren en el entorno de la población. A partir de esta situación se advierte que el temor al delito puede afectar las rutinas de la población y la percepción que se tiene sobre el desempeño de la policía. Se observa que no existieron cambios significativos entre 2014 y 2015 (ENSU, 2015).

Respecto de la victimización encontramos los resultados de la Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública en México (ENVIPE, 2015) que señalan:

- La tasa de **prevalecia delictiva** por cada cien mil habitantes en **2014** fue de **28,200**, manteniéndose en niveles similares a **2013** que registró una tasa de **28,224**.
- La tasa de **incidencia delictiva** por cada cien mil habitantes en **2014** fue de **41,655**, también manteniéndose en niveles similares a **2013** con una tasa de **41,563**.

- La **extorsión** sigue siendo el segundo delito más frecuente representando **23.6%** del total de los delitos ocurridos durante **2014**, sin embargo, el pago de lo solicitado disminuyó de **6.4%** en **2013** a **5.4%** en **2014**.
- La **cifra negra**, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de **92.8%** a nivel nacional durante **2014** mientras que en **2013** fue de **93.8 por ciento**.
- La ENVIPE 2015 estima que los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, como considerar la denuncia como una pérdida de tiempo con **32.2%** y la desconfianza en la autoridad con **16.8 por ciento**.
- La percepción de inseguridad en las entidades federativas al momento del levantamiento de la encuesta (marzo-abril 2015), llegó a **73.2%** de la población de 18 años y más, manteniéndose en niveles similares que en 2014.

En 2013 (ya en el sexenio actual) se asignaron recursos directos para la Prevención, ahora a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), por el monto de 118 mil 801.6 millones de pesos. (La jornada, 13 febrero 2013). La Cámara de Diputados informó que la ampliación del presupuesto para la SEGOB por 32 mil millones de pesos,

...se concentró en su totalidad en el *Programa de Desarrollo y Aplicación de Programas y Políticas en Materia de Prevención Social del Delito y Promoción de la Participación Ciudadana*, cuyo propósito es prevenir la violencia y la delincuencia estableciendo mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos.

En el 2014, la Secretaría de Gobernación recibió una ampliación presupuestal sobre todo asignada a cuestiones de seguridad interior. Los montos asignados, así como el propósito de los programas con mayores recursos fueron los siguientes (nota informativa, 17 enero 2014):

- Implementación de Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito con 27.6 por ciento (20 mil 684.2 mdp). El objetivo de este programa es restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional mediante acciones de despliegue operativo y de cobertura geográfica para el combate de la delincuencia organizada.
- Administración del Sistema Federal Penitenciario con 22.6 por ciento (16 mil 953.4

mdp). Este programa organiza y administra los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), ejecuta las sentencias de los delincuentes, en condiciones propicias que favorezcan su reinserción social con base al trabajo, la capacitación, la salud y el deporte durante el cumplimiento de la sentencia de los internos.

- Otorgamiento de Subsidios en Materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal-SUBSEMUN- con 6.3 por ciento (4 mil 733.0 mdp). El programa contribuye a mejorar la seguridad pública en los municipios beneficiarios del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal mediante el fortalecimiento de sus corporaciones policiales.
- Centros Estratégicos de Inteligencia con 6.3 por ciento (4 mil 600 mdp). Dicho programa será operado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) cuyo propósito es generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
- Provisión de la Gendarmería con 6.1 por ciento (4 mil 500 mdp). Mediante este programa se pretende que entre en funciones dicha organización con cinco mil elementos.
- Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional con 3.9 por ciento (2 mil 924.1 mdp), operado por el CISEN.

En el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), se indica el origen de los recursos que se destinan a la prevención y que se articulan en distintos programas de prevención con recursos federales, tales son:

...otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y, en su caso, con recursos de las propias entidades federativas, de las delegaciones y municipios.

En 2014 los recursos presupuestarios federales del subsidio para prevención asciende a la cantidad de dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos, para ser otorgados a las entidades federativas bajo los criterios del acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (artículo 5), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 febrero 2014.

Como en todos los temas, en México, existen serios cuestionamientos de la aplicación de dichos recursos, al respecto la organización civil "Méjico Evalúa" opina:

El programa de prevención del delito del gobierno federal —uno de los pilares de la estrategia contra la violencia del presidente Enrique Peña Nieto— se aplica sin una metodología clara sobre cómo elegir a las demarcaciones beneficiadas, con diagnósticos de crimen “frágiles y sin evidencia” y sin indicadores para poder medir su efectividad, concluyó la organización civil México Evalúa (Montalvo, 2014).

Para 2015, en México el presupuesto total para prevención fue de 2,683 millones de pesos, es decir, 88 millones más que en el 2014. (México CNN, 2014).

### **3.5. El paradigma restaurativo para la prevención.**

La justicia restaurativa y la prevención de la violencia y el delito. A partir de la reforma al proceso penal en 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) abre la posibilidad de utilizar mecanismos alternos de solución de conflictos con la finalidad de atender a las necesidades de la víctima y, a la vez, transparentar y democratizar el proceso penal. Asume la posibilidad de solucionar los conflictos en una relación horizontal entre agresor y ofendido.

La asunción de estos mecanismos alternos se hace en el contexto de la justicia restaurativa que permite introducir un nuevo paradigma en la justicia penal que privilegia el diálogo y la solución pacífica de los conflictos, frente a la visión represiva de la justicia retributiva que surge, como bien sabemos, de la idea de venganza que hoy, en las sociedades democráticas y constitucionales, ya no tiene cabida.

Aunque la introducción del proceso penal acusatorio adversarial, junto a la llamada reforma de derechos humanos (2011), han producido un cambio sin precedentes en los parámetros y operación de la justicia penal en México; ello es sólo un aspecto que permite enfrentar la grave situación de inseguridad que vive el país, se espera que en el mediano plazo la eficiencia y probidad de los operadores de justicia disminuya la impunidad y mejore sustancialmente sus funciones y resultados. Todo ello apoyará la posibilidad de que la violencia se vea disminuida y, por ende aumente el sentimiento de seguridad de los ciudadanos, pues no olvidemos que la sanción penal, aunque tiene efectos preventivos, no es un medio idóneo para disminuir la delincuencia. La posibilidad de disminuir y neutralizar la violencia es un campo para la política criminal, a través de planes y programas de acción en diferentes ámbitos, tanto sociales como jurisdiccionales, y de toda índole.

Otro de los elementos sustanciales para lograr esta finalidad es que los sistemas de seguridad pública se profesionalicen, eliminando la corrupción y el desorden en sus funciones. Por ello, hay que tener en cuenta que la reforma de 2008 fue una reforma no sólo de la justicia penal, sino también de la seguridad. Ahora bien, aquí aparece uno de los primeros problemas: en México seguimos utilizando la visión de la seguridad pública como eje de actuación, lo que implica olvidar al ciudadano y a la sociedad, enfocando el problema sólo desde el gobierno y centralizando las decisiones, sin mejorar la rendición de cuentas. Ello me lleva a una primera interrogante ¿es necesario que, en México, se unifique la visión hacia la seguridad ciudadana antes que la seguridad pública? Aunque en esta ponencia no abordaré la cuestión que ya en otro momento he discutido (Contreras, 2014); mi posición es que efectivamente se debe privilegiar la seguridad ciudadana, antes que la pública.

Cuando discutimos la necesidad de utilizar medios diferentes de solución de conflictos, conforme al artículo 17, párrafo 4º (CPEUM) que ordena el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, la mirada se dirige a la justicia restaurativa, pues como bien lo señala Virginia Domingo (2013) “la justicia restaurativa es mucho más que mediación”.

A partir del análisis del paradigma restaurativo en la justicia penal surge la interrogante acerca de si ¿Puede el paradigma restaurativo fortalecer la prevención de la violencia y el delito? Mi respuesta inicial es que sí, pero para ello se requiere no sólo un marco legal adecuado sino, sobre todo, estrategias a mediano y largo plazo que permitan educar a los ciudadanos para el diálogo, la razón y la prevención de conflictos.

En este escenario, asumo que el primer paso es entender los fundamentos de la justicia restaurativa, enseguida reconocer que, hoy en día, no basta la ciudadanía formal, sino que se requiere una ciudadanía sustancial que participe en la vida pública y colabore en la solución del problema de la seguridad ciudadana. Finalmente, identifico a la educación como un ámbito privilegiado para formar ciudadanos con competencias mínimas para la convivencia y la solidaridad lo que, en definitiva, redundará en una mayor seguridad y la disminución del delito (aunque no en corto tiempo).

No omito señalar que la propuesta de educación del ciudadano es, indispensable, en todos los ámbitos de educación, tanto formales como informales y si es de la edad más temprana, mejor<sup>3</sup>.

Ahora bien, reparando en la justicia restaurativa, es importante señalar que los mecanismos alternos de solución de conflictos son: mediación, conciliación, arbitraje, negociación y pueden utilizarse en materias diversas, no sólo penal. Asumen la posibilidad de soluciones prejudiciales que permitan satisfacer las pretensiones del afectado, sin necesidad de que una autoridad participe. En el ámbito penal, se abre la posibilidad de acuerdos privados que ya se venían utilizando en los delitos perseguibles por querella de parte aunque, hay que decirlo, en gran medida rompen con el esquema procesal horizontal característico del proceso penal, en donde la solución se da por parte del estado, antes que por los particulares, debido a la gravedad de la afectación para bienes jurídicos tutelados penalmente.

La discusión previa e indispensable para entender a los mecanismos alternos se refiere a la justicia restaurativa en el que se privilegia el diálogo y la reconciliación con la aspiración de que las partes del conflicto encuentren una vía para eliminar la rabia, el enojo y la afectación emocional. Pero ello, requiere no sólo de instituciones y personas capacitadas sino sobre todo de individuos dispuestos a dialogar y perdonar.

Desde mi punto de vista, en muchas ocasiones debe prevalecer el paradigma restaurativo antes que el penal, aunque ello no significa que se elimine la respuesta penal, sino más bien que deben existir escenarios diversos y respuestas distintas que permitan mejorar la convivencia social y reduzcan los costos económicos y humanos de la justicia penal, sobre todo en los casos a que se refiere este texto que es el de la violencia cotidiana y los delitos comunes y de menor gravedad.

---

<sup>3</sup>Vale la pena ahondar en la enorme polémica que causó en España la inclusión de una materia relativa a la educación para la ciudadanía (EpC) que llegó incluso a ámbitos internacionales y que llevó, finalmente, a la eliminación de cualquier referencia a la misma en la educación básica. (<http://rebelion.org/docs/73335a.pdf>)