

Prevención de la violencia y el delito en 75 años de análisis de la evolución teórica

Verónica Martínez-Solares*
Óscar Aguilar Sánchez**

I. INTRODUCCIÓN

SI HAY un concepto predominante dentro de la política criminológica actual, es el de *prevención*. No existe plan de gobierno que en sus objetivos y estrategias deje de incorporar llamativos programas y acciones calificados como preventivos, que lo mismo van desde la reestructuración completa de sistemas policiales y de justicia penal hasta la realización de grandes murales y eventos deportivos.

Sin embargo, la preponderancia de dichos instrumentos no necesariamente se ha traducido en un ejercicio sistémico enfocado en la disminución de la victimización, la violencia y el delito, esto es, en un ejercicio basado en evidencia empírica y orientado a resultados. En efecto, el carácter polisémico que algunos actores le han atribuido al concepto le convierte en un referente de amplia flexibilidad, sobre todo desde el ámbito político, lo cual en gran medida ha eludido la evaluación y no siempre considera el creciente conocimiento acumulado.

Así, la fuerza que la prevención ha adquirido en los últimos años podría deberse a varios factores, dentro de los que se destacan dos hipótesis.

La primera radica en que la amenaza del castigo y la operación del sistema de seguridad y justicia penal gozan de buena salud, como medios tradicionales y a la mano de los gobiernos —y otros actores sociales y privados— para hacer frente a las crisis de violencia e inseguridad

* Directora del Programa para América Latina de la Organización Internacional para el Apoyo a Víctimas (IOVA por sus siglas en inglés). Contacto: veronica@wolfsonemail.com.

** Socio-director de Proyectos Estratégicos Consultoría, S. C. Contacto: oaguilar@proyectosestrategicos.com.

y a hechos relativos altamente mediáticos. En cierta forma, sus fines y recursos venden muy bien, muchas veces comenzando por los discursos en campañas electorales: ofrecer penas más duras, más policías, más patrullas, más cámaras de video vigilancia, más cárceles, entre otras acciones, es más redituable que hablar de las causas generadoras de esos fenómenos sociales y de soluciones más inteligentes.

Sin embargo, quizá a raíz de los estudios sobre la “expansión” del derecho penal,¹ y de posiciones francamente críticas, primero en la academia (pensemos en Luigi Ferrajoli, Luck Hulsman o David Garland), después por organismos internacionales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)² y recientemente por trabajos especializados que señalan sus debilidades,³ más que su fuerza (o uso de) ha quedado en entredicho sus alcances, efectividad y costos para reducir, controlar y reprimir la violencia y el delito.

La segunda hipótesis está estrechamente relacionada con el surgimiento de la investigación moderna sobre lo que es la prevención y, de manera específica, ha sido desarrollada desde los años ochenta en Europa, América del Norte y Australia. Aunque de muy diferentes formas e influenciados por contextos políticos, sociales, económicos y culturales disímiles, dichos estudios llegan a las mismas conclusiones y han consolidado una aproximación multifactorial, multidisciplinaria, multiagencial y multisectorial del concepto. Desde este lente, el castigo y el sistema de seguridad y justicia penal representan un componente más, muchas veces no el de mayor peso, para dar paso a la prevención predelictiva⁴ a través de intervenciones que apuntan a la transformación de actitudes, estilos, entornos y patrones de vida individuales y comunitarios, además de la operación y las respuestas institucionales.

¹ Silva Sánchez, Jesús María, *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2001.

² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito. Serie de manuales sobre justicia penal*, Austria, Publicación de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011.

³ Abt, Thomas y Winship, Christopher, *What works in reducing community violence: a meta-review and field study for the northern triangle*, Washintgon, United States Agency for International Development, Democracy International, Inc., 2016, p. 16. Disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>.

⁴ Waller, Irvin, *Control Inteligente del delito*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Proyectos Estratégicos Consultoría, 2014.

En medio de una y otra hipótesis es que surge el presente trabajo. El objetivo era reseñar 75 años de la prevención del delito en México; sin embargo, dicha dimensión ya no puede mirarse sin abordar la victimización y la violencia. Adicionalmente, la institucionalidad de la prevención nace precisamente de la experiencia mundial y del conocimiento generado en varios países, plasmado en documentos internacionales que ahora hacen parte del derecho patrio.

La invitación para revisar teórica y ordenadamente los avances en la prevención surgió a raíz de un año simbólico para las XVI Jornadas sobre Justicia Penal: el 75o. aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Tanto las Jornadas como el trabajo del IIJ y de la Academia no podrían entenderse sin la dedicación y los esfuerzos de dos queridos maestros de muchas generaciones: doña Olga Islas de González Mariscal y don Sergio García Ramírez. Nuestra profunda gratitud para ambos, porque siempre han tomado riesgos para impulsar miradas diferentes en el análisis de los problemas nacionales.

En este sentido, el objetivo del presente documento es bastante modesto. Pretende describir los cortes teóricos sobre lo que ha significado la prevención, no en los últimos 75 años ya que, siquiera pensar en los últimos 35, requeriría un esfuerzo de varios tomos.⁵ Por ello, con el riesgo que significaría omitir coyunturas claves (y con la libertad de plantear una reflexión más bien arbitraria y práctica), a partir de grandes categorías se abordan las respuestas a los fenómenos de la victimización, la violencia y el delito, desde el conocimiento técnico, así como algunos de los retos que actualmente existen.

Por consiguiente, a través de tres paradigmas, se repasa cómo se ha construido la prevención, de conformidad con el énfasis teórico que podría caracterizarle. En sentido estricto, las aproximaciones y etapas que se describirán, principalmente desde la segunda mitad del siglo pasado y hasta la actualidad, siguen conviviendo todas ellas con

⁵ Las extraordinarias obras de Michael Foucault (*Vigilar y castigar*) y de David Garland (*The culture of control, crime and social order in contemporary society and Castigo y sociedad moderna, un estudio de teoría social*), son el mejor ejemplo de las diversas y diversificadas rutas por las que han transitado los esfuerzos de la humanidad para detener y controlar lo que conocemos como *delito*, así como sus anclajes teóricos y políticos.

renovados bríos en las discusiones no sólo teóricas y académicas, sino también en las agendas de los gobiernos del mundo.

II. LAS RUTAS TEÓRICAS DE LA PREVENCIÓN

La idea de prevenir no es nueva. De hecho, las prácticas y los métodos, metodologías e instituciones a través de las cuáles se conoce e identifica a la prevención, parecerían virajes discontinuos de otras formas de control ya explicadas por diversas teorías.

En cualquier libro introductorio a las ciencias penales (derecho penal, criminología, política criminal y victimología, por mencionar algunos), es posible encontrar referencias a la retribución, la revancha, la venganza y la represalia, como formas de legitimación para la acción privada e individual. Dichos medios de *disuasión* —tan antiguos como se quiera escarbar en la historia de la humanidad—, a través de la noción del *castigo*, han quedado profundamente arraigados en las concepciones de la respuesta frente al daño ocasionado por la violencia y el delito, tanto en sus manifestaciones formales como informales. Una de sus funciones mayores era (es) prevenir, lo cual ha justificado el derecho a castigar,⁶ al tiempo que sus abstracciones y respuestas prácticas son de amplio y variado espectro.

No obstante, la existencia de sistemas y mecanismos de control social formales y permanentes es relativamente reciente. El surgimiento de instituciones, y la consolidación de la noción de Estado, han dado también un sentido diverso a la prevención, que pronto fue sinónimo de control y de represión. Ésta es la línea temporal de partida.

El primer gran paradigma teórico está en la institucionalización de la disuasión por conducto de una legitimidad legal,⁷ el monopolio de la violencia y el uso legítimo de la fuerza. Aquí, el delito y su castigo desempeñan un papel central —aún vigente en las políticas de las sociedades contemporáneas—. Se imponen tanto las instituciones

⁶ Foucault, Michael, *Vigilar y cartigar. Nacimiento de la prisión*, Mexico, Siglo XXI Editores, 2015, p. 84.

⁷ Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, ed. revisada Johannes Winckelmann, nota preliminar y trad. de José Medina Echavarría, trad. de Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez, José Ferrater Mora, Francisco Gil Villegas, 2a. reimp. de la 3a. ed., España, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 29.

de seguridad como las de justicia penal y el control gubernamental a varios niveles. Los desarrollos teóricos (y prácticos) giran alrededor de la responsabilidad individual, la ley, la policía, los fiscales, los jueces y las prisiones. Es la perspectiva penal, cuyo dominio se ha extendido ya por varios siglos.

Los estudios criminológicos irrumpen como el segundo gran paradigma. Es posible afirmar que, detrás de cada escuela criminológica que intenta explicar los orígenes de los delitos y de los delincuentes, también se encuentra subyacente una explicación de cómo prevenir. Ya no se trata sólo de una visión institucional orgánica sino de un entendimiento integral, o al menos más amplio, de un fenómeno que no es sólo jurídico sino también profundamente social. Es la sociología criminológica la que mayormente ha contribuido en este rubro y cuyos hallazgos determinan cómo se ha respondido frente a diversas formas de conductas desviadas, violentas y delictivas.

De conformidad con Welsh y Farrington,⁸ uno de los primeros intentos académicos para distinguir la prevención del control del delito fue el trabajo de Peter Lejins, en 1967. Para este autor, “si la acción social está motivada por un delito que ya ha tenido lugar, estamos tratando con el control; si la acción se anticipa a la ofensa, se trata de la prevención”. La búsqueda de respuestas fuera de los sistemas penales eludió las miradas centradas en delitos y delincuentes. Ya no se trató de un fenómeno determinante sino determinado por factores y condiciones que, a su vez, conviven y se dinamizan por otros hechos igualmente importantes como son la violencia y la victimización.

De esta manera, si dicho fenómeno es evitable, entonces es prevenible. Por lo tanto, es importante conocerlo y desagregarlo en todos sus actores y partes para plantear directamente la respuesta. Este último es el tercer paradigma interpretativo.

En los siguientes apartados se desarrollarán brevemente cada uno de dichos paradigmas. Es importante señalar, como ya se ha referido, que todas las interpretaciones conviven actualmente, tanto a través

⁸ Welsh, Brandon C. y Farrington, David P., “Crime Prevention and Public Policy”, en Farrington, David P. y Welsh, Brandon C. (eds.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 4. Disponible en: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195398823.001.0001/oxfordhb-9780195398823-e-1#oxfordhb-9780195398823-bibliItem-37>; <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195398823.001.0001/oxfordhb-9780195398823-e-1?print=pdf>

de desarrollos teóricos como en la construcción de políticas públicas, donde se entrelazan y retroalimentan de muy diversas maneras. Al final, nuestra convicción es que existe un genuino interés para lograr un bien mayor: que no existan víctimas y, por tanto, dolor humano.

III. LA RUTA PENAL

Esta dimensión ha caracterizado la mayor parte de la historia de la noción de prevención en el orbe. La intimidación que supone el castigo a través de la pena, de acuerdo con la concepción tradicional,⁹ resulta ser la forma *natural* de la prevención. “La prevención de los delitos es el único fin del castigo”.¹⁰

La esencia de dicha idea plantea que en el sistema de justicia penal descansa parte fundamental de la función estatal para garantizar sociedades ordenadas, con medios de control tanto formales como públicos pertinentes. Su fin es prevenir general y especialmente comportamientos criminales, así como procesar los conflictos que en aquéllas se presentan, a través de los cauces de la legalidad y garantizando los derechos fundamentales del individuo en consonancia con los valores democráticos y liberales y la *dignitas* humana que, supuestamente, han de primar en esta etapa de la evolución sociopolítica de la humanidad.

La reputación del castigo penal es tal —en especial de la pena de prisión— que hoy por hoy existen neologismos para seguir defendiendo su supuesto *poder de intimidación* o disuasión. Así, se habla del populismo penal, del derecho penal del enemigo, de la *mano dura* punitiva y de la *tolerancia cero*, para justificar el poder coercitivo que representa el Estado a través de las leyes penales, la amenaza del castigo y el uso legítimo de la fuerza pública (Durkheim también sostiene esta idea).¹¹

Es en el derecho penal romano donde comienza a gestarse el interés del Estado en los asuntos penales, surgiendo de este modo su carácter público que desde entonces le ha determinado, con instituciones

⁹ Silva-Sánchez, Jesús María, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰ Bradford, William, *An inquiry how far the punishment of death is necessary in Pennsylvania*, Pittsburg, Pittsburg University, 1793, p. 3. Disponible en: <https://archive.org/stream/enquiryhowfarpun00brad#page/n3/mode/2up>

¹¹ Garland, David, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, México, Siglo XXI Editores, 1999, pp. 52 y 53.

creadas *ex profeso* y donde el sistema de justicia penal adquiere centralidad alrededor de la noción de *delito*. Nace un enfoque fundamentalmente individualista: un individuo produce delitos y violencia; un individuo necesita ser neutralizado y rehabilitado o resocializado.

Pero no sólo surgió la mirada legal desde lo punitivo penal: las vías de prevención por medio del control administrativo sustentado en la actuación policial, desarrolladas tiempo después y con anclajes en Roma y Francia, se constituirán como complementarias al poder penal.¹² La consolidación vendría con el modelo de policiamiento inglés.

En este sentido, y conforme se consolidó el Estado-nación moderno, la exigencia de la población por proteger bienes jurídicos como la vida, la integridad física, el patrimonio, las libertades, el orden público y superar temores y peligros que el propio desarrollo de la humanidad ha generado, fue configurando las tipologías delictivas y penalizaciones para su prevención, gestión y control. Se ha llegado al extremo de reformas que reducen las garantías individuales y sociales protectoras de los derechos fundamentales, con legislaciones y normativas especializadas y dirigidas a subgrupos o categorías sociales, lo cual se identifican en la doctrina como derecho penal de la posmodernidad.

1. La prevención general y la especial

La dimensión preventiva del derecho penal radica en su significado comunicativo (si hay impunidad se comunica otra cosa).¹³

De esta manera, la dogmática ha ubicado el soporte de la pena en la necesidad de *reprimir* los comportamientos que se desvían del orden de convivencia establecido, mediante la imposición de castigos ante la afectación de un bien jurídico, precisamente para salvaguardar y preservar ese sistema social. Es decir, a la sanción criminal se atribuye una función protectora y motivadora y se le confiere un doble carácter: *retributivo* ante el daño o mal causado y *preventivo general y especial*.

En el desarrollo de la doctrina, el impacto del derecho penal es *preventivo general negativo* al actuar como inhibidor o amenaza a efecto de que los individuos se abstengan de usar su libertad para cometer de-

¹² Lab, Steven P., *Crime prevention: approaches, practices and evaluations*, New Providence, LexisNexis, 2010.

¹³ Silva-Sánchez, Jesús María, *op. cit.*, p. 77.

litos, y es *preventivo general positivo* cuando los ciudadanos aprecian como justo el contenido de las normas penales, se motivan a respetarlas y valoran la imposición de la pena como un acto de confirmación del orden jurídico.

Así, su dimensión *preventiva especial* es respecto de la persona que delinque, restringiéndosele su libertad física o aplicándosele otra clase de sanciones, con el objetivo de apartarla del conglomerado poblacional, para evitar que vuelva a ofender en tanto alcanza su rehabilitación o reinserción.

Esta última visión promueve tratamientos psicológicos, educativos, laborales, de salud y deportivos, que todo sentenciado ha de recibir para lograr su resocialización y reintegración (*prevención especial positiva*). O bien, plantea mantener bajo medidas de seguridad y sin otorgar beneficios de preliberación a quien no sea posible resocializar o reducir su peligrosidad (*prevención especial negativa*), respetándose los plazos de reclusión decretados por la autoridad jurisdiccional.

Por lo anterior, la causa final del derecho penal es la disuasión entendida, por un lado, como la prevención general de actos u omisiones que las leyes tipifican como conductas criminales, en razón de las sanciones que corresponden a quienes las realizan y con el objeto de que la sociedad quede informada, advertida y amenazada para no incurrir en dichos comportamientos penalizados; y, por el otro, la prevención especial para que el delincuente sentenciado no reincida ni dañe nuevamente a la sociedad.

Sin embargo, es importante recordar que la eficacia de la legislación penal es directamente proporcional a la capacidad de respuesta de los operadores del sistema para hacer realidad sus mandatos mediante una aplicación pertinente. De otra forma se corre el riesgo de caer en el *populismo penal* ya referido, que impera en un ambiente de miedo e inseguridad generalizados y ha motivado el endurecimiento de las penas hasta rangos irracionales en la mayoría de los países donde impera, legisladas más con la intención de enviar mensajes simbólicos a la sociedad que en construir codificaciones racionales y pertinentes propias de un Estado democrático.

En síntesis, en pleno siglo XXI, el paradigma de la prevención, reintegración, resocialización y readaptación que el orden mundial había construido como fines de las penas, hoy se ve amenazado con medidas de política criminal que parecerían buscar la criminalización de todo conflicto como único objetivo, a costa de los principios de proporcio-

nalidad, de humanidad y de mínima intervención de los castigos, ante la ausencia de capacidades para planificar medidas inteligentes que combatan las causas últimas de las tensiones que surgen entre los individuos y en las comunidades.

De esa forma, por medio de sus mensajes simbólicos de prevención general y la exacerbación de la prevención especial a través de los castigos y el hiperencarcelamiento, se pretende hacer de la expansión del derecho penal —y en particular de la pena de prisión— el agente principal de control social, sin que existen evaluaciones basadas en evidencia que permitan defender los resultados de este modelo, lo cual obliga a voltear la mirada hacia políticas de prevención más pertinentes. No se puede perder de vista que el sistema de justicia criminal y sus procedimientos entran en operación una vez que no fue posible evitar un conflicto entre las personas y en la sociedad.

2. La prevención policial

“La misión principal por la que existe la policía es prevenir el delito y el desorden”. La idea moderna de policía nace con sir Robert Peel (1829) y el modelo londinense de policiamiento. A través de esta idea-fuerza es que se estructura una parte importante del quehacer y discurso actual sobre sus fines, funciones y atribuciones como institución. No siempre ha sido así.

La policía que conocemos es una de las instituciones más complejas de todo el entramado del sistema de seguridad y justicia penal. No se trata de desentrañar las raíces mismas de la etimología ni la historia de la policía¹⁴ desde sus primeras formas *vigilantistas*, militarizadas o su desafortunada transición histórica como Estado policial. Tampoco de hacer una reflexión de su naturaleza como función, organización, instrumento o aparato de gobierno.

La policía es uno de los componentes estructurales modernos de la prevención. A través de nociones generales como *orden, paz y tranquilidad pública* heredados del Código napoleónico, es el instrumento civil del gobierno capaz de hacer uso del monopolio legítimo de la

¹⁴ En este sentido, se sugiere revisar Recasens i Brunet, Amadeus, *Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social*, España, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, s.a. Disponible en: <http://www.tesisenred.net>

fuerza, sea para aplicar actos de autoridad o para imponer el acatamiento de los mismos (*Law Enforcement*). Esto significa que su campo de actuación resulta verdaderamente extenso y, en muchas ocasiones, con un amplio margen de discrecionalidad al incidir, directa o indirectamente, en toda la esfera de atribuciones en que se ejerce la actividad gubernamental dentro del marco constitucional y legal.

La policía constituye la autoridad más próxima a la población y está facultada generalmente para prevenir o evitar una conducta estatuida como ilícita; proteger a las personas; hacer cumplir un mandato de autoridad y, de ser necesario, ejercer violencia material en contra de la persona o las personas que pretendan realizar un hecho antijurídico; disuadir y sancionar infracciones administrativas; garantizar la paz y tranquilidad públicas; coadyuvar en los procedimientos de justicia penal adversarial como primera autoridad respondiente; y mantener el orden público, entre otras de sus múltiples atribuciones.

Es la vaguedad general del largo *etcétera* lo que ha hecho que la gobernanza de la policía sea de alta fragilidad y surjan constantes tensiones con las personas, así como cuestionamientos crecientes cuando se incrementa la criminalidad o el miedo se apodera de las ciudades. Puede ser la mejor aliada del ciudadano, como también su peor enemiga. En prevención, se trabaja con la policía, sin la policía o aún en contra de la policía.

The police do not prevent crime. This is one of the best-kept secrets of modern life. Experts know it, the police know it, but the public does not know it. Yet, the police pretend that they are society's best defense against crime and continually argue that if they are given more resources, especially personnel, they will be able to protect communities against crime. This is a myth.¹⁵

Un mito que también se cae. Si bien la función policial abstracta *no previene el delito* como indica Bayley, formas de policiamiento o actuación policial sí lo hacen.

Desde mediados de los años setenta del siglo pasado, el Kansas City Preventive Patrol Experiment fue la mejor muestra de lo anterior. Hoy por hoy, y con evaluaciones posteriores, se sabe lo que no funciona para que la policía pueda prevenir o reaccionar frente al de-

¹⁵ Bayley, David, *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, p. 3.

lito. Por ejemplo, los grandes operativos no funcionan, pero trabajar en determinadas zonas (*hot spots*) contribuye indudablemente en la reducción de la criminalidad. Etiquetar poblaciones enteras para generar *flagrancia* (*stop and search*) refuerza una policía *criminalizadora*, pero actuar por zonas (cuadrantes), favorece la detección de infracciones y delitos. Así, se conoce que la policía comunitaria mejora mucho la imagen de la policía, pero una orientada a la solución de problemas sin duda reducirá el número de víctimas en una comunidad.¹⁶

Los diversos esquemas de trabajo policial obedecen a las características políticas, jurídicas, ideológicas, económicas, sociales y culturales del Estado que le da origen, por lo que resultaría difícil señalar algún prototipo ideal o puro, aún cuando es posible identificar principios que, al margen de su naturaleza orgánica y administrativa, deberían observar las instituciones policiales en su actuación, para contribuir a la prevención y proteger los derechos humanos, a pesar de sus tensiones sociales, siempre naturales, al hacer frente a la criminalidad.

IV. LA PERSPECTIVA CRIMINOLÓGICA

Como se ha referido, la afirmación que detrás de cada teoría criminológica hay una forma de entender a la prevención y, por lo tanto, mecanismos específicos para desarrollar estrategias preventivas, nunca ha tenido mayor relevancia como en los tiempos actuales. Esto es porque, para bien y para mal, el trabajo criminológico ha estado vinculado a la relevancia política de sus hallazgos,¹⁷ directa o indirectamente. Baste mirar dos de las orillas.

Por un lado, la incorporación hasta nuestros días de los principios garantistas de Beccaria (s. XVIII) en las leyes penales de una gran cantidad de países alrededor del mundo, muestra el uso del conocimiento

¹⁶ Abt, Thomas, *op. cit.*; Lawrence, Sherman *et al.*, *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising. A report to the united states congress*, Preparado por the National Institute of Justice, 1997. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/works.>; Waller, Irvin, *Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime*, Westport, Praeger, 2006; Waller, Irvin, *Control inteligente del delito*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Proyectos Estratégicos Consultoría, 2014.

¹⁷ Gilsinan, James F., "Public policy and criminology. An historical and philosophical reassessment", en Hancock, Barry W. y Sharp, Paul M., *Public policy, crime, and criminal justice*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1997, p. 24.

en la construcción de mejores instituciones. Por el otro, la influencia de la escuela positiva, principalmente lombrosiana, y su inscripción en políticas radicales y discriminatorias,¹⁸ alertan sobre la necesidad de desarrollar mejor evidencia con base en mejores metodologías, así como la importancia de la idoneidad científica y de la evidencia en los desarrollos teóricos.

En cualquiera de los casos, y al margen de a quién se podría considerar padre de la criminología —lo mismo podemos citar a Cesar Lombroso (1876), Paul Topinard (1883) o Rafael Garófalo (1885)—, es posible sostener que ésta representa el punto de inflexión que da origen al segundo gran paradigma sobre la prevención.

Una buena parte del conocimiento que hoy se aplica deriva de las corrientes criminológicas. La extraña fijación, casi fetichista, del periodo previo dominado por el poder disuasivo de la ley y las explicaciones causalistas centradas en el individuo (positivismo), adquieren un segundo plano frente a las escuelas italiana (Ferri, Lombroso y Garófalo) y francobelga (Durkheim, Tarde, Quételet) y su interés por descifrar las causas profundas de la criminalidad. La entonces controvertida afirmación hecha por Durkheim sobre la dimensión social de la criminalidad, la cual señala que no es posible *erradicar* el delito como fenómeno social, sino simplemente mantenerlo en niveles que sean *aceptables* y dentro de determinados límites,¹⁹ encontró eco en diversas escuelas posteriores.

En este sentido, las corrientes criminológicas compartieron con sus predecesores legalistas su enfoque en el control, aunque marcaron una diferencia en relación con las prenociones existentes sobre el delito, el reconocimiento de éste como un *hecho social normal*, como lo afirmó Durkheim, frente al cual existe una reacción en contra que es determinada, en gran medida, por ideologías, culturas, códigos morales, sensibilidades y entornos sociales.²⁰

Como disciplina empírica, la criminología se distanció de los análisis meramente dogmáticos. En su estudio fenomenológico del ser

¹⁸ Friedlander, Henry, *The Origins of Nazi Genocide: From Euthanasia to the Final Solution*, Carolina, University of North Carolina Press, 1995.

¹⁹ Durkheim, Emile, *Las reglas del método sociológico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 9 y 119.

²⁰ Garland, David, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Chicago, Chicago University Press, 2001, p. 185; *id.*, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, México, Siglo XXI Editores, 1999.

humano, llevaría a la práctica los métodos deductivo, descriptivo, cuantitativo, cualitativo, analítico, interdisciplinario, semiótico, biográfico, entre otros, con el objeto de construir modelos teóricos que permitieran investigar y generar conocimiento acerca del delito, el delincuente, la víctima y los medios de control tanto formales como informales.

De esta forma, se aproxima a las causas, el desarrollo y los efectos de los comportamientos y conductas antisociales —no únicamente a los contenidos en leyes penales— y, en consecuencia, elabora conclusiones que aportan en la conformación de diversas propuestas de prevención como la comunitaria, la situacional y la social.

La preocupación constante por transformar realidades, además de construir conocimiento, llevó a la criminología a construir y reforzar, constantemente, puentes con aquellos tomadores de decisiones a través de la política criminal o criminológica que, en su sentido más específico, sería desde entonces la encargada de valorar críticamente el derecho vigente y las reacciones de control social formal. Ello permitiría sugerir reformas pertinentes, identificar conductas que han de ser propuestas al legislador para su incorporación al cuerpo legal positivo y, en consecuencia, orientar y apuntar nuevos escenarios de análisis de la dogmática penal y de las respuestas en prevención, reducción, control y represión a hechos delictivos.

En este orden de ideas, la criminología proporciona hipótesis para elaborar y sustentar medidas de política criminal, unas incorporándose al ámbito legal sustantivo y orgánico del propio sistema de justicia penal, y otras de carácter educativo, de salud, de empleo, urbanas y culturales para contrarrestar las causas últimas de la violencia y el delito y atajar factores de riesgo en determinados grupos, espacios y ámbitos que requieren protección.

En tal virtud, cobra relevancia en tanto estudia las conductas desviadas que, en una concepción organicista, son aquellos comportamientos individuales o de un grupo de personas que afectan la salud o el buen funcionamiento de un conglomerado social, sea la familia, el centro escolar o de trabajo, el vecindario, la comunidad o un ámbito más amplio como una región, ciudad, país o, inclusive, el orden mundial, que se soporta en un conjunto de valores, principios y normas de convivencia mayoritariamente aceptados y plasmados en la ley, las costumbres, la ética, la moral, la cultura y la religión, y tienen la finalidad de asegurar la estabilidad de la vida societaria para que ésta cumpla sus propósitos esenciales en sus distintos niveles de organización.

Así, las teorías criminológicas han alimentado una buena parte de las prácticas en la prevención de la violencia y el delito, sea desde el enfoque social, comunitario y situacional, lo mismo que han evaluado las políticas que funcionan y evidenciado las que no arrojan resultados positivos.

Lo mismo desde el positivismo criminológico de Lombroso y sus postulados del criminal nato y atávico, que continuó con sus discípulos Ferri y su sociología criminal, y Garófalo y su premisa de las deficiencias psíquicas o morales hereditarias; la idea individualista fue desarrollada por otros autores relevantes hasta llegar a la etapa actual que, en el método científico, sustenta la disección del fenómeno criminal desde diferentes ópticas psicobiológicas, ambientales y sociales. De este modo, Fishbein sintetiza e interrelaciona tres elementos en el comportamiento desviado: 1) los sistemas neurológicos responsables de la inhibición de conductas y emociones extremas; 2) los mecanismos necesarios para aprender de la propia experiencia y de otras personas, y 3) los factores sociales referidos a la estructura familiar de los individuos y a los recursos comunitarios y mecanismos de ayuda social.²¹

Por otro lado, un fuerte viraje teórico dentro de las corrientes criminológicas lo dio la influyente Escuela de Chicago con sus estudios sobre sociología urbana y ecología social (primera etapa en los años veinte a treinta y las teorías de Sutherland), la desorganización social (segunda etapa en los años cuarenta), y las teorías del etiquetamiento y del interaccionismo simbólico (tercera etapa con Becker, Mead y Strauss en los años sesenta).²²

Sutherland y su asociación diferencial resultan un salto gigante. En su teoría plantea que la mayor parte del comportamiento humano es aprendido, tanto las conductas que siguen las normas sociales como las desviadas. El aprendizaje surge por la influencia de las consecuencias que siguen a las conductas y por la imitación de modelos. Así, una situación idéntica será diferente para dos individuos dependiendo de su historia personal y de su experiencia. Por ende, niñas, niños y adolescentes forjarán su comportamiento en función de las asociaciones que sostengan en su ámbito familiar u otros como la escuela o con personas que favorezcan o no el cumplimiento de leyes, principios y valores.

²¹ Garrido Genovés, Vicente *et al.*, *Principios de criminología*, 3a. ed., España, Tirant lo Blanch, 2006.

²² Becker, Howard, *Ousiders, hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2014; Garrido Genovés, Vicente *et al.*, *op. cit.*

Los sociólogos Shaw y McKay²³ en los años cuarenta centraron sus estudios en el entorno exógeno, físico y social, que rodea a las personas. Entonces, caracterizaron zonas, áreas o barrios según actividades profesionales, económicas y de asentamiento de clases sociales y, con base en mapas delincuenciales y trabajo con grupos de jóvenes delincuentes, en particular identificaron agentes criminógenos provocados por la desorganización resultante de los procesos de industrialización y migración no planificados, debilidades en los métodos de control público e informal, la pérdida de valores y la adopción de paradigmas delictivos y generación de subculturas. Dichos autores manejan variables hoy insoslayables en políticas de seguridad urbana y ambiental o ecológica pues, por ejemplo, en México se edifican unidades habitacionales para miles de personas, que se encuentran sin servicios básicos a sus alrededores, a grandes distancias de los centros de trabajo y se convierten prácticamente en *dormitorios*, por lo que los niños y jóvenes se encuentran solos, se despersonaliza la interacción y convivencia comunitaria y se tornan en espacios de riesgo y generación de subgrupos que llegan a generar manifestaciones antisociales. Es la desorganización la que provoca la desviación.

Howard Becker plantea²⁴ un rompimiento instrumental para indicar que una conducta es delictual y una persona es delincuente simplemente porque hay una sociedad que así lo ha etiquetado. Mientras que para Mead,²⁵ los significados de las conductas se forman en la interacción social, donde las acciones y las reacciones moldean la conciencia sobre la existencia del propio sujeto y sobre otros objetos son los significados y las interpretaciones sobre dichas interacciones lo que determina el delito y al delincuente.

Muchas de las explicaciones de las subsecuentes teorías criminológicas siguen siendo de mucha utilidad para quienes trabajamos en prevención. La premisa fundamental estaba, y está, en la afirmación del agotamiento del enfoque represivo y el (re)surgimiento de las explicaciones sociales.

Las teorías del control y de la desorganización social, de los espacios defendibles, de las actividades rutinarias, de la anomia según Merton²⁶

²³ Shaw, Clifford R. y McKay, Henry D., *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, 2a. ed., Chicago, University of Chicago Press, 1972.

²⁴ Becker, Howard, *op. cit.*

²⁵ Garrido Genovés, Vicente *et al.*, *op. cit.*

²⁶ *Idem.*

(desfase entre medios y fines), de las explicaciones situacionales, de la criminología crítica, de la deconstrucción de los grupo de poder en el Estado y las teorías del etiquetamiento, así como las nuevas corrientes criminológicas y neoinstitucionales (análisis del funcionamiento teórico-práctico de las instituciones), igualmente aportan hipótesis y explicaciones útiles para desagregar los fenómenos delictivos y acercar mejores formas de abordarlos a fin de prevenir, reducir, controlar y reprimir sus efectos nocivos en la sociedad.

Por tanto, la variedad de teorías, enfoques y prácticas pueden ser reducidos en tres grandes tipos de prevención, que fundamentalmente emanan del paradigma científico de las escuelas criminológicas.

1. Prevención social o enfocada en el desarrollo

Este tipo de prevención tiene sus fundamentos en las teorías de desarrollo humano y del curso de vida o de carreras criminales. Sobre las bases sentadas por Shaw y McKay y, con posterioridad, por Bronfenbrenner, teorías como la de las etapas vitales de Farrington enfatizan las experiencias en la historia de vida de las personas para señalar como influir en los factores de riesgo identificados científicamente o en las *causas raíz* de la delincuencia. Programas de primera infancia, habilidades parentales, intervenciones en mujeres adolescentes embarazadas, de corte educativo o recreacional en grupos en especial situación de vulnerabilidad, son algunos ejemplos de este tipo de prevención.

Con frecuencia se confunde a la prevención social con la política social, donde sólo comparten ciertos espacios en poblaciones, problemáticas y territorios determinados, pero con objetivos diferenciados: la primera actúa focalizadamente, mientras que el ámbito de la segunda es de carácter general y universal. No obstante, ambas políticas son necesarias y tienden a coordinarse y conjugarse para tener impactos efectivos y eficaces.

De conformidad con las Naciones Unidas, esta forma de prevención se traduce en

promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de pro-

tección relacionados con la delincuencia y la victimización la prevención mediante el desarrollo social.²⁷

2. Prevención comunitaria

Es el espacio de mayor naturalidad para la prevención, heredero directo de la Escuela de Chicago con Sutherland y la de desorganización social de Sampson y Raundebush (2001).²⁸ Aquí el territorio, como espacio físico y de relaciones, acciones y comunicaciones sociales se entrelaza con las soluciones (y los problemas). Tiene como objetivos mejorar la calidad de vida y favorecer una mayor cohesión y solidaridad sociales; identificar problemas de criminalidad y orden público en los territorios y proponer soluciones sostenibles mediante la acciones conjuntas entre habitantes y autoridades; incrementar el nivel de satisfacción de la sociedad con la intervención de la autoridad; impulsar la participación de la población en la producción de seguridad; valorar la labor de todos los actores, incluida la policía, y ofrecer servicio de calidad a través de respuestas personalizadas.

Se traduce en “modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad”.²⁹

3. Prevención situacional

Desde las teorías del espacio defendible de Oscar Newman (1972)³⁰ y el surgimiento del CPTED (Crime Prevention Through Environmental

²⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), I. *Prevención del delito*, p. 304. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_03_01.pdf

²⁸ Sampson, Robert J.; Raundebush, Stephen W., *Disorder in Urban Neighborhoods—Does It Lead to Crime? Research in Brief*, Washington, D. C., National Institute of Justice, 2001. Disponible en: http://www.scholar.harvard.edu/files/sampson/files/2001_nij_raundenbush.pdf

²⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), I. *Prevención del delito*, cit., p. 304.

³⁰ Newman, Oscar, *Defensible space; crime prevention through urban design*, Nueva York, Macmillan, 1972.

Design), la reducción de las oportunidades para la comisión de delitos, ha resultado en formas ambientales (criminología ambiental) y mecanismos prácticos de intervención, muchas veces de resultados rápidos.

Bajo la sencilla premisa de que *la oportunidad hace al ladrón*, las teorías de las actividades rutinarias (Macus Felson) y de la elección racional (Cornish y Clarke, 1986)³¹ apoyan una aproximación basada básicamente en un análisis de problemas donde la prevención situacional³² representa el modelo de intervención.

Esta propuesta tiene como objetivo central “prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales”.³³

V. LA PREVENCIÓN INTELIGENTE

Las teorías y trabajos criminológicos aparecidos después de los años setenta, no negaron su escepticismo acerca de la efectividad de la amenaza legal y del sistema de seguridad y justicia penal, con base en sólidas raíces empíricas,³⁴ como ha quedado descrito. Compartieron con sus predecesores su enfoque en el control, aunque marcaron una diferencia en relación con las prenociones existentes sobre el delito: la normalidad del delito y su posible reducción.³⁵

La prevención comunitaria, desarrollada y conocida como tal al menos desde los años sesenta, junto con la prevención social, resultado principalmente de las corrientes criminológicas de izquierda,³⁶ abrieron las puertas para el tercer paradigma teórico explicativo.

³¹ Cornish, Derek B. y Ronald, Clarke (eds.), *The reasoning criminal: rational choice perspectives on offending*, Nueva York, Springer-Verlag, 1986.

³² Clarke, Ronald (ed). *Situational Crime Prevention. Successful case studies*, Nueva York, Harrison and Heston, 1997.

³³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), I. *Prevención del delito.*, cit., p. 304.

³⁴ Garland, David, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, cit., p. 187.

³⁵ *Ibidem*, p. 185; Garland, David, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, cit.

³⁶ Welsh, Brandon C. y Farrington, David P., “Crime Prevention and Public Policy”, cit.

Ante los escasos resultados de las intervenciones de política social general en el control del delito (criminología de izquierda),³⁷ se sumó el cuestionamiento de la efectividad del trabajo policial y un fenómeno que desafiaba el entendimiento y la relación entre la delincuencia, las comunidades y las víctimas: el miedo.

Aquí irrumpió el concepto de *reducción del delito* (*crime reduction*) para diferenciar intervenciones sociales complejas de esfuerzos mucho más focalizados. Pronto *prevención*, *reducción*, *control* y *represión* serían conceptos cuyas fronteras técnicas encontrarían más zonas grises, imbricadas y de convivencia, que nociones puras y facilitadores para explicar los alcances de uno y otro.

La centralidad que el delito, el delincuente y la delincuencia tuvieron en los dos paradigmas anteriores se deslizó a un segundo plano con la incursión de otras metodologías y lenguajes. La incorporación del enfoque del sector salud a los estudios sobre suicidios y homicidios fue relativamente rápida y certera.

Con un control cada vez más efectivo de las enfermedades y su disminución en las estadísticas de las causas de mortalidad y morbilidad mundiales, las muertes violentas por causas externas ocuparían un lugar prominente en los análisis. El estudio pionero desarrollado por el Surgeon General de los Estados Unidos de América, denominado *The Surgeon General's report on health promotion and disease prevention* (1979), ubicó al suicidio y al homicidio como dos de las principales causas de mortalidad de las personas, y a la violencia como una de las quince prioridades nacionales por sus consecuencias en la salud, que no debería ser ignorada por sus costos. Aquí se encuentran los orígenes de los tres niveles de intervención para la prevención de la violencia, es decir, la prevención primaria, secundaria y terciaria.

Los modelos epidemiológicos de prevención y control de las enfermedades, a través del desarrollo de tamices sobre factores causales, demostraron su utilidad en la elaboración de patrones y perfiles delictuales, considerados hasta entonces sólo del ámbito policial. Las investigaciones que, en coordinación con las autoridades de seguridad

³⁷ En este sentido es extraordinariamente valioso el *caso de Venezuela* sobre la hipótesis nula de que mayor inversión en política social, *per se*, no reduce la violencia y el delito. Para mayor abundamiento, véase Briseño-León, Roberto, *Ciudades de vida y muerte. La ciudad y el pacto social para la contención de la violencia*, Caracas, Alfa-Sociología, 2015.

y justicia penal, desde entonces realizaron instituciones como el Centro de Control de Enfermedades (CDC por sus siglas en inglés) de Estados Unidos en temas relativos al homicidios de infantes, muertes por hechos de tránsito, suicidios de adolescentes y tiroteos, mostraron resultados: la violencia es prevenible³⁸ y detiene el delito.

Mientras tanto, en Europa se gestaba un abordaje gerencial diferente para atender la violencia, el delito y la inseguridad.

1. Redefiniendo responsabilidades

En 1982 se publicó, en Francia, el Informe dirigido al primer ministro denominado *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, elaborado por la Comisión de alcaldes por la seguridad (*Commission des maires sur la sécurité*, 1983), presidida por Gilbert Bonnemaïson; este documento marca el surgimiento de la centralidad de los gobiernos locales como actores fundamentales en la construcción de seguridad, e insta a la colaboración entre varias agencias, sectores, actores y niveles de gobierno para llevar a cabo políticas de prevención basadas en el capital social (tejido social es uno de sus sinónimos). Mira a la prevención y a la represión como un *continuum* complementario de las acciones de los gobiernos.

A partir del Informe se construyeron andamiajes institucionales permanentes, con presupuestos propios y entes de liderazgo y coordinación al más alto nivel. Se crearon, entonces, un centro de responsabilidad específica que sería el Consejo Nacional de Prevención del Delito (CNPDP, *Conseil national de prévention de la délinquance*), con respectivas réplicas en los Consejos de Condado (CDPD por sus siglas en francés) y comunitarios (CCPD por sus siglas en francés). El alcalde, presidiría el CCPD y sería el líder de las acciones a realizar por los actores locales de seguridad, bajo el supuesto de que los municipios eran los únicos capaces de hacer frente a los problemas locales, invertir en recursos humanos e infraestructura, para disminuir las tensiones sociales en el entorno urbano y proteger a las personas.

³⁸ El CDC fue de los primeros centros a nivel mundial en crear los denominados *Blueprints*, o programas estandarizados de prevención con base en evidencia científica, para abordar determinadas formas de violencia y obtener resultados concretos y medibles.

Para finales de los ochenta, las políticas de seguridad estarían integradas en las políticas de las ciudades, a través de soluciones integrales de prevención. Se crea la Delegación Interministerial de la Ciudad (DIV: *Délégation interministérielle à la ville*), encargada de suministrar técnicamente los insumos de trabajo del CNPD, mediante la metodología diseñada por el Informe Bonnemaïson: diagnósticos locales de seguridad, diseño de estrategias, desarrollo de un plan de implementación y el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación. Todo este trabajo requería una mayor cooperación entre los diversos actores y las instituciones, los principios serían la coordinación, co-producción y corresponsabilidad.

La premisa era clara y crucial: si se incrementa el deterioro social, se multiplican los problemas y es muy probable que, después, no se puedan controlar.

Si bien las políticas francesas locales de prevención propuestas por la Comisión han evolucionado a sus propios ritmos y por sus propias necesidades, la influencia de Bonnemaïson tuvo eco en Europa. Su informe y modelo de aproximación gerencial, estratégica, focalizada y preocupado por generar conocimiento técnico, dio pie a una iniciativa regional, por lo que surge el European Forum for Urban Security (EfUS) en 1987, una red de 250 autoridades locales en 16 países, con fuerte influencia mundial.

2. Los consensos

Desde 1955, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha realizado una serie de congresos internacionales de los que han emanado documentos y declaraciones, los cuales han transformado las agendas nacionales sobre las mejores formas de abordar la criminalidad. Bajo el nombre de Congresos de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Justicia Penal,³⁹ el último de ellos, realizado en Doha en 2015, tuvo como tema central la prevención del delito y el desarrollo sostenible, sin duda vinculado a los nuevos objetivos

³⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955-2010 55 años de logros*, Viena, UNODC, 2010, 16 pp. Disponible en: http://www.unis.unvienna.org/pdf/2010-Crime_Congress/Spanish_Poster_Book.pdf

y metas para el desarrollo sostenible (MDS), también de las Naciones Unidas (principalmente el objetivo 16).

Afortunadamente no ha sido el único espacio que ha propugnado por la importancia de la prevención. Teniendo al EFUS como hito de referencia, y después de una serie de declaraciones desde Europa y las Naciones Unidas, a partir de 1990 se gestaron una serie de diálogos por la creación de un Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (ICPC) que vería su creación en 1994, apoyado por los gobiernos de Francia, Canadá y Quebec, y bajo la dirección de uno de los expertos creadores del mismo: Irvin Waller.

Se presentarían una serie de instrumentos internacionales que transformarían el rostro de la prevención en el mundo,⁴⁰ que sistematizan los grandes aportes provistos, en nuestra historia, por la ruta penal y la criminológica, con una mirada concreta y bajo un objetivo claro. Así, en 1995 se publicaron las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana; en 2002, las Directrices para la prevención del delito; y en 2005, las Acciones para la efectiva promoción de la prevención del delito, documentos todos ellos generados bajo el liderazgo del profesor Waller. Como un eco de avanzada, en 2014 se presentó la resolución E/RES/2014/21 Strengthening social policies as a tool for crime prevention, promovida por el gobierno de México y, actualmente (2016), se discute el Proyecto de Convención para la Prevención de la Violencia Urbana.

Por otro lado, la violencia se ha convertido en un concepto igualmente central para los gobiernos, que inclusive se ha tomado en mucho como sinónimo de delito. El punto de quiebre fue a partir de 1996 y la adopción de la resolución WHA49.25 emitida por la Asamblea Mundial de la Salud (OMS), en la que se le declara como “un problema de salud pública fundamental y creciente en todo el mundo”.⁴¹

La OMS no sólo fue precursora en su llamamiento mundial a detener la violencia. En su estudio pionero *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (2002), sistematiza el primer gran marco explicativo de la violencia a través del modelo de ecología del desarrollo humano de Uri Bronfenbrenner (1979). Por primera vez, se describen sistemáticamente las interconexiones entre diferentes factores de riesgo, de protección y sistemas de introyección de conductas que favorece, precipitan o

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Organización Mundial de la Salud, 1996.

detonan la violencia, causando lesiones y muertes violentas, intencionales y no intencionales. Asimismo, alerta sobre las consecuencias y define la violencia, materia fundamental de la prevención predelictiva es:⁴² “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.

Gracias al conocimiento acumulado, la nueva etapa de la prevención centró sus esfuerzos en identificar qué funciona, qué no funciona y qué promete funcionar.⁴³ Ya no se trató del desarrollo de grandes teorías sino cómo ponerlas en práctica y cómo saber si realmente una intervención reduce violencia, delito o inseguridad. Las crisis económicas también tuvieron su influencia en esta nueva aproximación, son muchos los problemas que enfrentan los gobiernos y las comunidades, por lo tanto, la prioridad es conocer dónde invertir correctamente para evitar que se desperdicien recursos, tanto económicos como sociales y fundamentalmente humanos. Inicia la era de la prevención inteligente.

3. América Latina irrumpe en el concierto internacional

Si el decenio de los años ochenta del siglo pasado significó un impulso claro a la prevención en países fundamentalmente anglosajones, a finales del mismo periodo el concepto de seguridad ciudadana irrumpió en el contexto latinoamericano,⁴⁴ no sin tener como antecedentes una serie de casos prácticos sobre prevención que se han convertido en referentes mundiales, principalmente desarrollados en Colombia y Chile.

Después de una serie de tropiezos democráticos en la región, principalmente en términos electorales o de democracia mínima,⁴⁵ inició

⁴² Krueg *et al.*, *Informe mundial sobre la violencia y las Salud*, Washington, Organización Panamericana de la Salud, 2003.

⁴³ Lawrence *et al.*, *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising. A report to the united states congress*, preparado por the National Institute of Justice, 1997. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/works>

⁴⁴ Karn, 2011, Jaqui, *A question of good governance? Developments in crime prevention internationally*, en Smith, Cindy J. *et al.*, *Routledge Handbook of International Criminology*, Nueva York, Routledgep. 70.

⁴⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica.

un periodo de reflexión profundo sobre las formas de construir gobierno, gobernanza y gobernabilidad, así como del papel de los ciudadanos. No se trataría de una discusión mínima frente a una serie de crisis continuas por incrementos en los índices de violencia letal y el rol de las fuerzas de seguridad, después de diversas dictaduras y conflictos armados en la región.

En términos generales,⁴⁶ el concepto *seguridad ciudadana* buscaba consolidar la idea de una seguridad pública democrática e integral (alejada de la *seguridad nacional*), dando mayor importancia a la prevención de la inseguridad, la violencia y el delito; a la participación de la sociedad; a la noción de policía comunitaria o de proximidad social; y al respeto a los derechos humanos. Aunque no rompe con la mirada estado-céntrica, se aleja de la visión exclusiva en el delito, bajo la idea de que la convivencia ciudadana positiva mejora ostensiblemente la situación de seguridad, coadyuva para romper los círculos viciosos de la violencia y contribuye a la construcción de instituciones del Estado más legítimas y eficaces. Apunta hacia los factores que afectan dicha convivencia y que, en cierto sentido, posibilitan la predicción de violencia y criminalidad. Es en este punto donde se conecta simbióticamente con la noción de prevención.

Entonces, si el Estado ha de garantizar el ejercicio de la ciudadanía, entendido como la potestad de las personas de vivir en una comunidad incluyente donde se respeten y cumplan derechos y deberes, ello implicará también la participación de una pluralidad de actores que tienen un rol que cumplir, entre los que se encuentran autoridades centrales, subnacionales y locales, los medios de comunicación, la sociedad civil, los centros académicos y el sector privado, entre otros, y no únicamente los sistemas tradicionales de prevención, control y sanción.⁴⁷

A partir de dicho enfoque se identifican las tres dimensiones que definen materialmente a la seguridad ciudadana:⁴⁸

- a) La condición de vivir libre de amenazas producto de la violencia y el delito.

⁴⁶ Martínez-Solares *et al.*, *Modelo regional de política integral para la prevención de la violencia y el delito*, Unión Europea, EUROsociAL II, 2015.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

- b) La persona, sus derechos y necesidades se encuentran en el centro de las decisiones que toman los gobiernos para garantizar la primera dimensión.
- c) Una nueva forma de gestionar la seguridad que se aleja de la verticalidad de las decisiones (de arriba hacia abajo), donde las personas y comunidades dejan de ser sujetos pasivos de las políticas de seguridad y prevención para convertirse en coproductores y corresponsables de las mismas.

Los desafíos que la todavía joven noción de seguridad ciudadana enfrenta, desde su construcción científica, parecen estar más relacionados con las formas de gestión y gobernanza de la seguridad, que con su aproximación a los problemas de inseguridad, violencia y delito basados en la prevención. Aún con evidencia irregular y fragmentada, la prevención ha demostrado ser una mejor solución que las respuestas tradicionales fundamentalmente reactivas. Tal convicción se encuentra en los consensos regionales.

Con la Declaración sobre Seguridad en las Américas⁴⁹ se dan los primeros pasos para poner a la prevención en el centro de las discusiones regionales, mismos que encuentran en la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas⁵⁰ y el posterior Plan de Acción Hemisférico para dar Seguimiento a la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas,⁵¹ un esfuerzo mucho más consolidado es la Declaración de Cartagena de Indias para la prevención de la violencia y la adopción del Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito (2015), el instrumento regional que expresamente señala la necesidad de pensar la prevención como uno de los pilares de las democracias en América Latina.

VI. AVANCES Y DESAFÍOS EN MÉXICO

En sintonía con los grandes paradigmas mundiales, el país ha transitado por las rutas penales y criminológicas y ha reconocido la fuerza

⁴⁹ OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 octubre 2003.

⁵⁰ AG/DEC.66 XLI-O/11, 7 de junio de 2011.

⁵¹ OEA/Ser.G, CP/doc.4708/12, 3 de mayo de 2012.

política y la utilidad social de la prevención. También ha demostrado ser una muestra clara de que los paradigmas y rutas descritos son capaces de convivir en entornos democráticos, aunque no sin tensiones.

El primer gran momento hacia la prevención inteligente estuvo en la reforma constitucional publicada en diciembre de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación*, y la incorporación de la función de seguridad pública y el papel central de la policía. Como resultado, en 1995 se promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (abrogada), que instituyó una mezcla de control penal y policial en los fines de la seguridad entendida como una cadena de producción que incluía a la prevención, la persecución y la sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social de adultos y menores infractores (artículo 3o.), sin otra referencia que la policía y el sistema de justicia penal.

No obstante, dicha Ley general ya traía un postulado de avanzada, la definición de seguridad pública como

la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

El segundo gran viraje también tuvo como antecedente una modificación constitucional. El 18 de junio de 2008 entró en vigor el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la “seguridad pública es función a cargo de los tres órdenes de gobierno, y 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 ley”.

Se agregó que el órgano encargado de cumplir con los objetivos de la seguridad sería el sistema nacional creado por la ley de 1995, dentro de cuyas bases mínimas de funcionamiento estaría la participación de la comunidad en coadyuvancia, entre otros, de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de

las instituciones de seguridad pública (artículo 21, inciso e). Se establecen las pautas constitucionales para la prevención social.

En 2008, y por convocatoria del Partido de la Revolución Democrática, Irvin Waller y otros expertos se reunieron en la Cámara de Diputados para sentar las bases conceptuales de la prevención integral en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁵² la cual creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.⁵³ Un paso inédito en América Latina, que recogía las experiencias

⁵² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de enero de 2009.

⁵³ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) es reglamentaria del artículo 21 referido. En el artículo 2o. ilustra la visión tradicional de la seguridad pública a través de los fines “salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y comprende la prevención general y especial, la investigación y persecución de delitos y la reinserción social de los individuos”. Los paradigmas dogmáticos penales y policiales en una sola frase.

El segundo párrafo contiene mandato fundamental para construir la política de Estado en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, nuestro tercer paradigma: “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.”

Por otro lado, el artículo 3o. señala a los actores como parte de la función de seguridad pública: “las instituciones policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”, por lo que ésta última declaración permite considerar a los tribunales penales y, sin duda alguna, a todas aquellas instancias responsables de operar las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia, como es el caso del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la secretaría de Gobernación.

En el artículo 28 postularía la coproducción de la seguridad, ya que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana debe establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, y que dicha participación se realizaría en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de la comunidad (tenga o no estructura organizativa) y la sociedad civil organizada.

De esta forma, el Estado mexicano configura el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual está compuesto por cuatro subsistemas, siendo el primero el relativo a la prevención integral, que incorpora la prevención general y especial definidas propiamente por el derecho penal; la prevención situacional y *vigilantista* desarrollada

desarrolladas en la Unión Europea y en los países angloparlantes. Atestiguar dicha experiencia, de la mano del profesor Waller, se convirtió en uno de los alicientes de muchos quienes han (hemos) creído en los efectos nocivos y rampantes de la *guerra contra las drogas*, por estudiar sus consecuencias directas en las personas y las comunidades; al mirar, de primera mano, la silenciada cantidad de víctimas que día a día se acumulaban (y acumulan) en las sombras, aún no en las estadísticas oficiales.

Aquella fue la oportunidad de cambiar la estrategia, lo cual tardó (ha tardado) en suceder. Para 2011, el Centro Nacional empezaría a funcionar sin un marco que le diera fuerza operativa. Los asuntos de policía parecían apremiar.

La segunda oportunidad llegó, esta vez convocada por el Partido Revolucionario Institucional y el decidido papel de la entonces diputada federal Carolina Viggiano. Nuevamente con el apoyo y la asesoría del profesor Waller, se pergeñó el contenido de una ley de prevención, que abrevaría de las mejores experiencias y consensos internacionales.

Así, en 2011 se propuso una Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD, 2012) sobre la base del conocimiento científico sólido que las rutas penales y criminológicas habían construido, pero con un enfoque decidido a apuntar hacia una forma más inteligente de intervenir. Era la posibilidad de construir una sólida institución históricamente reciente, pero ya con tiempo contra reloj frente al contexto del dolor de la gente y la creciente victimización experimentada en el país.

El artículo 2o. de la LGPSVD señalaría que la “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”, siguiendo las directrices internacionales.

Los éxitos se seguían sumando. Pero también con reveses. Para el presupuesto de 2011, en el subsidio para la seguridad pública de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) del Presupuesto de Egresos de la Federación, se etiquetó un monto del 10% para apoyar programas y proyectos de prevención

por las instituciones policiales; y la prevención social y comunitaria definida en otro instrumento legal de aparición posterior.

social, monto que aumentaría al 20% en los subsecuentes años, para desaparecer en 2016.

En 2013, a través del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se creó la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana que pronto, *de facto*, asumiría las funciones del Centro Nacional y daría vida al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, ya establecido en la Ley General, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2014.

Alrededor de un discurso políticamente correcto, los andamiajes legales e institucionales gubernamentales específicos para la prevención son cada vez más robustos en los tres órdenes de gobierno, lo que no necesariamente se ha traducido en resultados positivos.

Son sustantivos los desafíos, mucho más que legales u orgánicos. Se está lejos todavía de consolidar a la prevención inteligente como una política de Estado. Ello no sólo tiene que ver con una serie de carencias técnicas y procedimentales, propias de las instituciones jóvenes. El contexto histórico del país desafía los avances logrados, la violencia letal continúa imparables mientras persiste un entorno de desigualdad que se dinamiza con el bono demográfico por el que atraviesa México.

No obstante, en términos de crecimiento, dicho bono es una oportunidad económica invaluable: puede detonar el ciclo productivo. Pero frente a respuestas no del todo acertadas, dinamiza las violencias preexistentes (se ha perdido ya una generación). Ello se traduce en el aumento de delitos aspiracionales y desorganización social, como las corrientes criminológicas lo dejan ver, principalmente en un entorno de debilidad institucional, muy en especial de las instituciones de seguridad y justicia, con persistente corrupción e impunidad. Quizá el factor situacional de mayor peso en el sentir de la población sea la alta presencia de delincuencia organizada, particularmente vinculada al narcotráfico, por la estela de violencia y dolor que ha dejado en gran parte del país.

Pero también existen serios retos teóricos con impacto en las acciones de prevención. No sólo se requiere equilibrar la prevención y la justicia penal en el balance presupuestal y de alcances de la política del Estado: las falencias técnicas importan. El mayor riesgo está en seguir confundiendo política social con prevención social. Sin resultados tangibles, las políticas denominadas preventivas sufrirán, muy

probablemente, un desgaste natural que, al no proveer resultados, puede llevar al desencanto de la propia idea de la prevención social.

De igual forma, conceptos como *evidencia*, *evaluación* y *éxito*, citados en el vacío de una política pública poco clara y que no acaba de madurar, podrán significar cualquier cosa, lo mismo un caso producto del azar o un informe descriptivo sobre cómo se ha hecho la prevención por las instituciones, menos aquello que las rutas aquí descritas han tratado de comunicar para hacer de la prevención inteligente una respuesta favorable, que logre frenar la creciente violencia y delincuencia, y transformar las terribles realidades de amplios grupos en situaciones de vulnerabilidad y de vastas regiones del país.

VII. COLOFÓN

Después de reescribir nuestra participación en las XVI Jornadas sobre Justicia Penal en conmemoración del 75o. aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, al tiempo de escribir este trabajo ha surgido un deber de conciencia.

Una gran parte de este recorrido viene más de la memoria que de los libros. Tanto en las aulas y la administración de la UNAM, como en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, hemos transitado buena parte de nuestra formación. Allí, grandes maestros, que también han formado parte de la Academia Mexicana, nos han transmitido su valioso conocimiento. Ha sido precisamente nuestra máxima casa de estudios la que nos permitió llegar a otros espacios y conocer de primera mano las luchas por la prevención.

Del mismo modo, participar en estos temas no hubiera sido posible sin la guía y generosidad del profesor Irvin Waller, pilar y referente mundial en prevención y derechos de las víctimas. Fue el doctor Waller, primero en el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, después en la Universidad de Ottawa y el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge, y ahora como nuestro colega y amigo, quien nos ha sumado a la batalla por lograr un mundo sin violencia y sin dolor. En cada uno de esos espacios, iniciando desde la UNAM, hemos conocido el trabajo de muchos de los autores contemporáneos aquí citados, con algunos de ellos seguimos construyendo alianzas y

amistades; de otros, sólo nos hemos maravillado con su humildad y conocimiento; unos más se nos han adelantado en el camino de la vida.

En tal sentido, no hemos pretendido hacer *una historia* de la *prevención*, ésta tiene ya muchas. Sólo hemos tomado algunos de los paradigmas explicativos y puntos de inflexión que consideramos representan el estado actual de esta relativa nueva área del conocimiento social, tanto en México como en el mundo. Al final del día, su historia se seguirá construyendo con las nuevas generaciones y siempre sobre los pilares de todos estos grandes maestros.