
Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal

*Alejandro Rodríguez**

1. INTRODUCCIÓN

El tema del delito, la seguridad ciudadana y la justicia suelen analizarse desde perspectivas eminentemente represivas, sin vinculación con el resto de las políticas sociales y, en particular, sin una visión integral del modelo de sociedad que se pretende construir. Esto conduce a una visión distorsionada del fenómeno criminal, que privada de marcos teóricos más amplios de comprensión sobre los factores culturales, políticos e ideológicos que dan lugar al uso de medios ilegales, violentos, para abordar los conflictos cotidianos, reduce drásticamente las respuestas posibles frente al delito.

Como ha señalado Ferrajoli, el uso de la justicia penal conduce a costes sociales y económicos sumamente elevados.¹ Por una parte, la tipificación de conductas delictivas apareja una grave limitación a las libertades civiles de los ciudadanos. Los errores judiciales pueden producir graves injusticias, ya sea porque las personas son procesadas indebidamente o porque los inocentes son castigados inmerecidamente. Todos estos costes sociales son más

* Guatemalteco. Doctor en Derechos Fundamentales y Derecho Penal, con Especialización en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como Secretario de Política Criminal Del Ministerio Público de Guatemala. Autor de diversas publicaciones.

¹ Ferrajoli, L. 1994. *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Trota, Madrid.

frecuentes cuando el sistema penal es utilizado como la primera política social del sistema; es decir, cuando existe un uso intenso de las detenciones u otros medios punitivos para mantener la paz social.

Martín Baró ya señalaba que entre menos democrático sea un sistema de gobierno mayor será el uso del terror y la violencia para contener los conflictos sociales. Para él existe una correlación entre falta de democracia y autoritarismo, que en el caso de las sociedades totalmente desiguales y excluyentes se traducirá abiertamente en políticas de terror totalitario.² Regularmente la falta de democracia conduce a altos niveles de concentración de riqueza, inexistencia de espacios políticos para la solución de los conflictos sociales y elevadas cuotas de violencia para enfrentar las reivindicaciones sociales. El empobrecimiento de los métodos de resolución de conflictos deriva en escaladas sociales de violencia y en guerras civiles. Guatemala es un claro ejemplo de cómo el cierre de los canales democráticos de acceso al poder político provocó una situación de polarización extrema que se tradujo en insurrección civil y el desarrollo de una política de terrorismo de Estado, con doscientos mil muertos producto de la represión desatada por las dictaduras militares.

El uso del sistema penal también genera otros costes sociales altamente negativos: la pena de privación de libertad puede condicionar carreras delictivas, especialmente en aquellos sectores económicos desfavorecidos que son etiquetados como delincuentes por los operadores de justicia.³ Se debe observar además que la pena constituye un ejercicio de violencia de la sociedad contra el individuo, lo que transmite el mensaje de que es válido usarla como medio de resolución de conflictos. Diversos estudios sobre la pena de muerte han demostrado el efecto brutalizador que tiene este tipo de pena en la sociedad,⁴ lo que provoca la degradación del valor de la vida y exalta la eliminación de individuos como solución final de problemas.

² Ralph Darhendorf planteó la posibilidad de ubicar a cada sociedad (en un momento histórico determinado) entre los dos extremos de un continuo que designara su nivel de conflictividad según un criterio objetivo que coincidiese con la cantidad de recursos institucionales disponibles para la regulación social y política de los posibles conflictos. Los extremos de ese continuo coincidirían con el debate democrático de un lado (mínima intensidad del conflicto) y la guerra civil del otro (nivel de máxima intensidad del conflicto). De la Corte, L. y Blanco, A. 2003. Introducción de Martín Baró, I. *Poder, Ideología y violencia*. Editorial Trotta, Madrid. p. 32.

³ Stern, V. *Un pecado contra el futuro: el encarcelamiento en el mundo*. Esta autora argumenta que el encarcelamiento ya no satisface a las sociedades modernas y sus necesidades. En su opinión, se trata de una medida ineficaz y que, en muchos casos, crea más problemas de los que resuelve.

⁴ Bowers, William & Pierce, Glenn. 1980. "Deterrence or Brutalization: What is the Effect of Executions?" *Crime and Delinquency*, Volume 26. p. 453-484. Cochran, John; Chamlin, Mitchell & Seth, Mark. 1994. "Deterrence or Brutalization? An Impact Assessment of Oklahoma's

Finalmente, se encuentran los costes económicos de la justicia penal y del sistema de seguridad. La inversión en justicia penal necesariamente implica reducir las partidas presupuestarias en otras áreas que pueden ser más apropiadas para el desarrollo del nivel de vida: educación, salud, políticas sociales, etc. Dado que los recursos estatales son limitados, un uso exacerbado de recursos en el sistema penal puede significar impedir el desarrollo social de los sectores económicamente excluidos, preservando una sociedad de discriminación y privilegios. Nuevamente, Guatemala puede ser un buen ejemplo de ello, pues en los años de la dictadura, cerca del 50 por ciento de presupuesto nacional fue empleado en gastos militares destinados a la represión política, en tanto, los gastos en educación, salud, etc. eran los más bajos de Centroamérica.⁵

Las reflexiones anteriores pretenden servir de marco para determinar el papel que puede jugar el sistema penal en la resolución de la problemática criminal. De ello se derivan las siguientes conclusiones preliminares que servirán de premisas teóricas:

- El delito es un fenómeno social que no puede combatirse exclusivamente a través de medios penales o punitivos. Al contrario, el fenómeno criminal hunde sus raíces en problemas sociales y en los medios que se utilizan para solucionar los conflictos. Las sociedades con altos niveles de violencia estructural, desigualdad y exclusión, tienden a abordar sus conflictos en forma violenta, generando en consecuencia una espiral ascendente de muerte y desolación.
- El sistema penal genera altos costes económicos, sociales y culturales, que repercuten negativamente en la sociedad y pueden generar políticas encaminadas a la exclusión social y a la reproducción de desigualdades. Por ello, su utilización debe ser siempre subsidiaria, la mínima posible y reservada únicamente a los casos extremos (principio de mínima intervención).
- La política criminal, que es el área de las políticas públicas que decide cuándo y cómo debe utilizarse la violencia estatal para la solución de conflictos sociales, requiere articularse con las demás políticas públicas, a efecto de generar desarrollo y elevar los niveles de vida de toda la población. La política criminal en un Estado democrático debe ser capaz

Return to Capital Punishment". *Criminology*, Volume 32. págs. 107-143. Rodríguez Barillas, A. 2004. *La pena de muerte en Guatemala: un estudio político criminal, dogmático y criminológico*. Guatemala.

⁵ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. *Memoria del Silencio*.

de generar la máxima cantidad de recursos institucionales para la regulación social y política de los posibles conflictos sociales, lo que incluye un amplio desarrollo de las políticas sociales.

Establecido lo anterior, es evidente que las autoridades estatales deben plantearse estas cuestiones, así como los hallazgos de la investigación criminológica a la hora de elaborar planes de política criminal.

La política criminal y, en general, el problema de la criminalidad, no puede abordarse eficazmente desde el sistema penal, dado que presenta dimensiones sociales y culturales profundas, que abarcan la organización social en su conjunto y los métodos de resolución de conflictos. Hoy parece obvio reservar la 'pena' a supuestos de estricta necesidad, porque una intervención de esta naturaleza es siempre traumática, quirúrgica, negativa; negativa para todos, por sus efectos y elevado coste social. A falta de otros instrumentos –indica García Pablos de Molina–, la pena puede ser imprescindible, pero no es una estrategia racional para resolver conflictos sociales: no soluciona nada.

De hecho, los acentúa y potencia; estigmatiza al infractor, desencadena la 'carrera criminal' de éste, consolidando su estatus de 'desviado' (desviación secundaria) y hace que se cumplan fatalmente las siempre pesimistas expectativas sociales respecto al comportamiento futuro del ex-penado ('profección auto cumplida'). Por otra parte, la supuesta eficacia preventivo-general de la pena, tal y como se formula por los juristas y teóricos de la prevención general, no deja de ser, probablemente, más que una pálida e ingenua imagen de la realidad, a la luz de los conocimientos empíricos actuales.⁶

Por ello, quizá valga la pena destacar las máximas de dos grandes pensadores para aclarar la necesidad de un enfoque social al problema del delito: Von Liszt siempre resaltó que la mejor política criminal era una buena política social. Por su parte, cuando a Víctor Hugo le preguntaron qué aconsejaba para disminuir la criminalidad, respondió: "construyan escuelas".

⁶ García Pablos de Molina, A. 1994. Problemas y tendencias de la moderna criminología. En *Cuadernos del Consejo del Poder Judicial, La Criminología*. Madrid. p. 315.

2. LA SITUACIÓN DE CRIMINALIDAD EN GUATEMALA

En diversas ocasiones Martín Baró señaló que recurrir permanentemente a la violencia con fines represivos o subversivos podría afectar la evolución de una sociedad a corto, mediano y largo plazo. Con ello quería enfatizar que un escenario en el que la violencia se convierte en el medio de uso común para solucionar toda clase de conflictos constituye la mejor garantía de que tales pautas agresivas persistirán o llegarán a formar parte de los hábitos más arraigados de una sociedad. A ello se debe agregar que, en el marco de una política de terrorismo de Estado como la aplicada en Guatemala, se socavaron las instituciones de justicia para garantizar la impunidad y con ello se deterioró profundamente el concepto de legalidad y de justicia. Se produjo así un sistema de violencia institucionalizada donde ésta se reproduce automáticamente y evoluciona hacia formas de criminalidad organizada, con redes en todas las estructuras del Estado (policía, Ministerio Público, tribunales), dedicadas a toda clase de tráfico ilícitos (drogas, adopciones, explotación sexual comercial, robo de vehículos, etc.).

No debiera sorprender entonces que las cifras más altas de víctimas mortales producidas por actos violentos se hayan registrado en la década siguiente a la finalización del conflicto armado interno.⁷ Como ha explicado uno de los discípulos de Martín Baró, “una de las peores secuelas de la guerra civil fue la de la cultura de la violencia que la sobrevivió: una de esas huellas constituye la creación de sistemas de valores y normas sociales que legitiman y privilegian el uso de la violencia en cualquier ámbito por sobre otras formas de comportamiento social... Pero sobre todo, la guerra mostró por largo tiempo a los ciudadanos las ventajas del uso de la violencia para lograr los propios objetivos...”⁸

⁷ A esta conclusión llegan De la Corte, I. y Blanco, A. en la *Introducción a la perspectiva de Ignacio Martín Baró*. *Op.cit.* p. 37.

⁸ Cruz, J. M. 1997. Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa. *Estudios Centroamericanos*. p. 980.

En ese marco, en los últimos años se ha visto una importante escalada de la violencia delincencial en Guatemala, expresada ante todo en un aumento significativo de la tasa de homicidios.

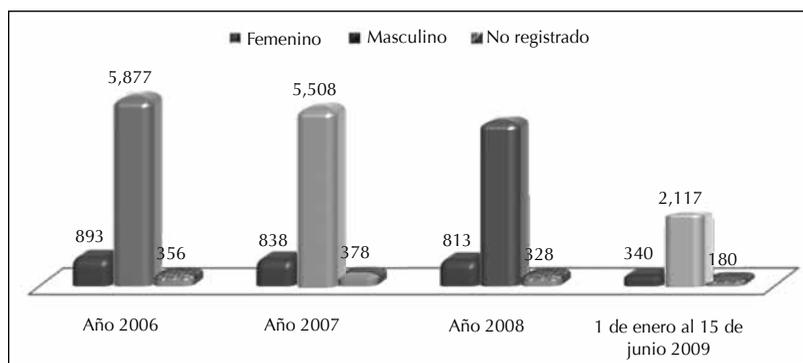
Muertes con presunción de dolo en Guatemala

Mes que sucedieron los hechos
De enero de 2006 al 15 de junio de 2009

	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Total general
Enero	618	574	354	355	1,901
Febrero	539	529	347	427	1,842
Marzo	591	518	435	561	2,105
Abril	541	559	376	539	2,015
Mayo	629	571	480	566	2,246
Junio	536	585	540		1,844
Julio	649	602	492		1,743
Agosto	592	574	600		1,768
Septiembre	627	565	591		1,784
Octubre	633	541	677		1,851
Noviembre	632	539	688		1,860
Diciembre	539	567	647		1,755
Total general	7,126	6,724	6,227	2,631	22,714

Guatemala ha alcanzado así la cifra de 47 homicidios por cada cien mil habitantes, la tercera más alta del continente. Igualmente, en el tema de violencia contra la mujer, Guatemala presenta una de las tasas más altas en el mundo de muertes violentas de mujeres.

Muertes por sexo de las víctimas⁹ Del año 2006 al 15 de junio de 2009



A estas formas de criminalidad se agregan diversas organizaciones criminales dedicadas al secuestro, robos, sicariato y las pandillas juveniles, que practican regularmente la extorsión a comerciantes y pilotos del transporte urbano. La respuesta de algunos sectores de la sociedad a los crímenes ha sido organizarse en grupos paralelos, practicar el linchamiento o diversas formas de ‘limpieza social’. Una importante cantidad de asesinatos en el país están vinculados a estas respuestas violentas de ‘víctimas organizadas’, que proceden a asesinar a los supuestos delincuentes. Igualmente, las reacciones sociales han llevado al incremento de las empresas privadas de seguridad, un negocio que ha florecido sin control y se ha convertido en una fuente adicional de criminalidad.

De esta manera, la percepción ciudadana de que existe delincuencia ha llevado a reacciones sociales informales de diversos colectivos sociales, que están derivando en formas más agudas de violencia, y en última instancia impiden la construcción de una política criminal democrática. Se exalta la cultura de la violencia y se introduce en todos los sectores de la sociedad que el uso de la violencia es instrumento válido (y para algunos indispensable) para obtener objetivos sociales, políticos o económicos.

Es importante en consecuencia tener claridad sobre la base cultural sobre la que está operando la sociedad guatemalteca, puesto que el fenómeno criminal está ampliamente extendido y sobrelegitimado. Esta justificación del uso de la violencia es sobre todo exaltada por los sectores más poderosos económica y socialmente, que durante el conflicto armado propiciaron la aparición de escuadrones de la muerte y otras formas de ejecuciones extrajudiciales. Al obtener impunidad en su actuación, las élites económicas logran

⁹ Departamento de Planificación.

preservar sus privilegios económicos, a través del uso de ejércitos privados que gozan de amplios niveles de impunidad.

3. RESPUESTA DEL SISTEMA PENAL GUATEMALTECO A LA CRIMINALIDAD

La respuesta del sistema penal ante el fenómeno criminal ha sido débil, poco estructurada y sin una estrategia definida. Quizá una de las principales características del sistema penal guatemalteco ha sido la falta de orientación, una política eminentemente reactiva y la carencia absoluta de coordinación interinstitucional.

Esta descoordinación estatal ha producido tres graves problemas: la falta de un mando unificado en las políticas de prevención y persecución penal; la ausencia de investigación criminal al servicio del sistema penal democrático; y la falta de control sobre los cuerpos de seguridad, que en la práctica operan desde la ilegalidad y arbitrariedad.

La atomización de las instituciones ha derivado en la falta de planes estratégicos en relación con el delito y la violencia. Al no existir un órgano responsable de la conducción de las políticas de seguridad y de persecución penal, cada una de las instituciones opera autónomamente e, incluso, se produce un entorpecimiento recíproco al trabajo de las mismas. Existe un desprecio al marco normativo vigente que atribuye la dirección de las políticas de persecución penal y de dirección investigativa al Ministerio Público.¹⁰ En la práctica, Ministerio Público y Policía planifican aislada e independientemente, no conforman equipos de trabajo y carecen de planes operativos comunes.

La debilidad de planificación estratégica tiene su origen, en primer término, en el rechazo a aceptar el papel rector del Ministerio Público sobre las fuerzas de seguridad en temas de persecución penal e investigación. Tanto la policía como el Ministerio de Gobernación reniegan del marco normativo vigente y por lo tanto buscan formas de rehuir la subordinación hacia el Fiscal General. En ese marco, no se produce una relación jerárquica y de subordinación de la Policía hacia el Ministerio Público, sino que se desarrollan relaciones horizontales, en donde la agencia de seguridad desobedece las instrucciones fiscales, e incluso entorpece las investigaciones.

¹⁰ Artículo 2 de La Ley Orgánica del Ministerio Público. **Funciones.** Son funciones del Ministerio Público...3) Dirigir a la policía y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.

Pero, además, existe una incapacidad estatal para desarrollar planificación contra el crimen. Esta incapacidad para definir las políticas de persecución penal se origina en la ausencia de información y análisis criminal, lo que impide identificar objetivos estratégicos y operativos: grupos criminales, mercados ilícitos, principales hechos delictivos. En consecuencia, no existe un sistema de inteligencia criminal, que desde una perspectiva democrática, pueda diseñar la política de persecución penal. Esto quiere decir que los órganos decisores de la persecución penal, Ministerio Público y Ministerio de Gobernación, no están desarrollando análisis y persecución penal planificada, de conformidad con criterios de inteligencia criminal.

La falta de información y análisis también se traduce en la ausencia casi total de planes de prevención. De esa cuenta, se recarga en el sistema penal el trabajo de contención de la violencia, sin articular políticas sociales y de seguridad de carácter preventivo. Todo ello deriva en un sistema penal eminentemente reactivo, incapaz de anticipar escenarios y de contener por otras vías la violencia. La incapacidad de prevención delictiva provoca una saturación del sistema penal, que ante la sobrecarga de trabajo reduce su capacidad operativa y, en consecuencia, los resultados a alcanzar. Se genera así un círculo vicioso, en el cual la incapacidad estatal para evitar delitos o castigarlos alienta la comisión de nuevos hechos (incluyendo las reacciones sociales informales), en una espiral de violencia inacabable.

-respuesta estatal = + violencia + violencia = - capacidad de respuesta estatal¹¹

Por lo tanto, la carencia de un abordaje integral del fenómeno de la violencia y criminalidad genera la ausencia de políticas estatales preventivas, de seguridad y persecución penal, articuladas y coherentes, generando el fracaso generalizado del sistema de seguridad y justicia.

La falta de una dirección funcional de la persecución penal se ha traducido también en un trabajo policial autónomo que no está orientado a la obtención de pruebas necesarias para que los delincuentes sean castigados en procesos penales. La policía no visualiza su rol como un órgano auxiliar del Ministerio Público en la tarea de investigación, sino que se concibe como un poder paralelo que asume sus propias formas subterráneas de castigo. En

¹¹ Martín Baró ha demostrado que un contexto violento estimula la violencia. En la medida que este contexto se encuentra institucionalizado, es decir, convertido en normas, rutinas y medios materiales, la violencia podrá alcanzar cotas mayores. De ahí que cuando para controlar y eliminar ciertas formas de violencia se establecen otras formas de la misma, el resultado es un aumento global de violencia. Martín Baró, I. 2003. *Poder, Ideología y Violencia*, Madrid, pág.87.

ese marco, todo el trabajo policial se ve desvinculado del sistema legal y del debido proceso; de allí que las detenciones sean consideradas por la policía como un fin en sí mismo, sin considerar los elementos probatorios que las sustentan.

Los planes policiales son diseñados como detenciones masivas, como redadas en barrios marginales, puestos de control. Estas detenciones son utilizadas como mecanismos publicitarios para evidenciar que se está haciendo algo, pero tienen poca efectividad, pues se efectúan al margen de la legalidad. La actuación policial subordina así el trabajo fiscal, que se ve obligado a trabajar los casos de detenciones policiales, carentes de un sentido y finalidad, que conducen a la saturación del sistema de justicia penal, sin ningún resultado concreto.

En la lógica actual del sistema penal, la policía define la persecución penal a través de la detención. En la mayor parte de casos, el papel del fiscal se limita a tramitar los casos seleccionados por la policía, descuidando los casos ingresados a fiscalía a través de la denuncia. Sin embargo, esta situación comienza a cambiar en los últimos años, a partir de la elaboración de instrucciones generales dirigidas a fiscales para orientar su actividad y los tipos de respuesta penal.

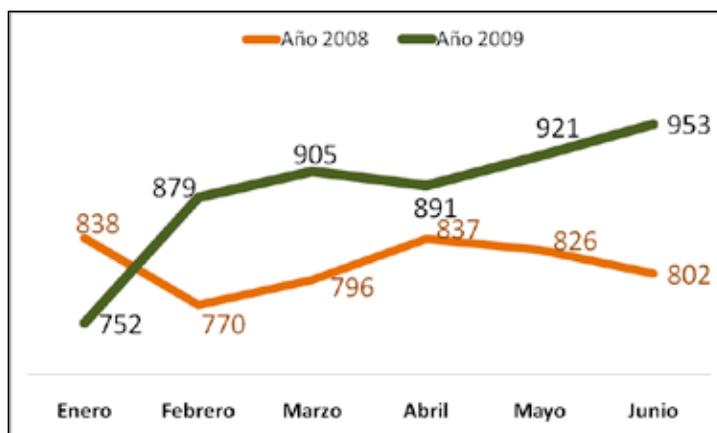
En consecuencia, se puede apreciar una mejora en la actividad del Ministerio Público a partir de la definición de un plan de política criminal, las instrucciones y directrices sobre persecución penal.

Esto se tradujo en que el número de acusaciones presentadas por el Ministerio Público haya aumentado de 4395 en el año 2007 a 11968 en el 2008. En términos porcentuales, se produjo un incremento del 139.9% en el número de acusaciones. Igualmente, en el marco de las salidas alternas al conflicto, mediante procedimientos de resolución de los mismos, se ha pasado de 3434 salidas en 2007 a 5800 en el año 2008.

	2007	2008	% de aumento
ACUSACIONES	4395	11968	139.9%
DESJUDICIALIZACION	3434	5800	68%

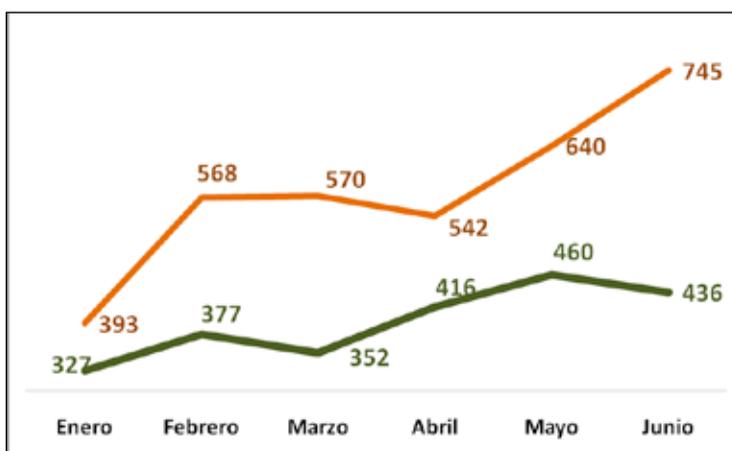
Esta tendencia se mantiene durante el primer semestre del año 2009. Al hacer un análisis comparativo entre 2008 y 2009, en acusaciones y salidas alternas, se puede observar:

Comportamiento de acusaciones 2008-2009



El número de acusaciones se ha incrementado en cerca de un 10 por ciento. Igualmente las salidas alternas han aumentado en un 75%.

Comportamiento de salidas alternas 2008-2009



Estos importantes avances se ven empañados por el trabajo policial, que no se enmarca en la lógica de persecución penal impuesta por el Ministerio Público. Por ello, el problema más acuciante continúa siendo la falta de control sobre el trabajo policial por parte del Ministerio Público. El rechazo policial a aceptar la dirección funcional del Ministerio Público no solo es una cuestión ideológica, sino tiene su fuente en el actuar delictivo de grandes segmentos de los cuerpos de seguridad. Estos cuerpos trabajan desde un sistema penal clandestino, imponiendo penas subterráneas, como desaparición forzada, o ejecuciones extrajudiciales. Además, han logrado hacer alianzas estratégicas con organizaciones criminales, compartiendo los beneficios económicos de sus actividades. La inexistencia de control efectivo sobre las fuerzas de seguridad alienta este marco.

Finalmente, debe destacarse la debilidad institucional hacia la investigación criminal. Guatemala es un país que destina la menor cantidad de presupuesto a investigación criminal, cuenta con el menor número de investigadores¹² y su formación es la más baja en el área centroamericana. Esta ausencia de investigadores provoca un vacío enorme en el sistema penal e impide avanzar en el esclarecimiento de casos.

4. ORGANIZANDO UNA RESPUESTA RACIONAL AL PROBLEMA CRIMINAL

La organización de la respuesta al problema criminal tiene que hacerse desde enfoques integrales de políticas públicas. Como se ha señalado, el enfoque estrictamente punitivo del problema criminal está abocado al fracaso. El problema criminal no es jurídico, sino social; por consiguiente, su abordaje debe hacerse desde la interdisciplinariedad, tomando en cuenta los factores culturales, económicos, políticos y sociales que generan la violencia social en Guatemala.

Tradicionalmente se ha depositado una excesiva confianza en la función preventivo-general de la pena, como si ésta tuviese por sí sola la capacidad de disuadir hechos delictivos. Muchos sectores políticos y sociales todavía operan con esta concepción extremadamente simple del 'mecanismo disuasivo' que la conminación penal desencadena: se asocia, con notorio error, la eficacia disuasiva de la pena a su rigor y severidad, sin ponderar otras variables sin duda también relevantes.

¹² 5 por cada 100 mil habitantes. Costa Rica tiene una tasa de 19. Monterroso Castillo, J. 2007. *Investigación Criminal*. Guatemala.

Hoy se reconoce la complejidad de los factores que inciden en la motivación de la conducta criminal de un sujeto. Estos factores van más allá del temor a la pena, como ha sido explicado por la criminóloga española Rosemary Barberet: “Está claro que muchos de nosotros obedecemos las leyes (sobre todo las penales) no porque temamos las consecuencias, sino porque estamos moralmente de acuerdo con la mayoría de ellas y porque otras instituciones sociales nos han inculcado valores que coinciden con los presentes en nuestro sistema jurídico penal. Esta ‘moralidad’ o la falta de ella explica, entonces, la participación o no en actos delictivos, y es responsable por nuestras percepciones acerca de la certeza y severidad de la pena. Se podría asumir que aquellas personas que están moralmente a favor de las leyes y en contra de su violación perciben que la delincuencia se está persiguiendo con cierta eficacia, y por consiguiente, se resisten a participar en ellas.”¹³

Esto es importante, porque si bien la impunidad puede ser un factor del aumento de hechos delictivos, nunca va a ser el más importante o decisivo. El sistema penal solo está en capacidad de contener o disuadir la conducta criminal en un segundo nivel, es decir, para reforzar ciertos valores sociales existentes. El acatamiento de las normas penales se encuentra vinculado, en consecuencia, a la forma en que se generan los valores sociales, se transmiten en la sociedad y se internalizan por los sujetos. El castigo tiene efectos pedagógicos muy pobres y de escaso rendimiento social. Se debe ser consciente que el uso de la pena es limitado y, por ello, el sistema social debe enfocar sus esfuerzos a una política social integral, en donde lo punitivo tiene una importancia secundaria.

De esa cuenta el abordaje del problema criminal tiene que hacerse –según García Pablos– desde tres postulados que ostentan un sólido aval científico: la intrínseca nocividad de la intervención penal, la mayor complejidad del mecanismo disuasivo y la posibilidad de ampliar el ámbito de la intervención, antes circunscrita al infractor potencial, incidiendo en otros aspectos (entorno cultural, prevención situacional, políticas sociales, etc.).¹⁴

Por ello una política integral frente al fenómeno criminal debe comprender cuatro políticas públicas para lograr una ecuación que llegue a la minimización de la violencia social en su conjunto: prevención comunitaria, prevención situacional, prevención general y prevención terciaria o especial.

Esta visión de conjunto ha sido recogida por las Naciones Unidas al formular las políticas de prevención del delito, en las Directrices de Ryad,

¹³ Barberet Havican, R. 1998. La prevención general y especial en la criminología aplicada. *Cuadernos del Poder Judicial*. Madrid.

¹⁴ García Pablos de Molina, Antonio. *Problemas y tendencias de la moderna criminología*. Op.cit.

cuando prescribe: “Deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que, entre otras cosas, comprendan:

- a) Análisis a fondo del problema y reseñas de programas y servicios, facilidades y recursos disponibles;
- b) Funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competente que se ocupan de actividades preventivas;
- c) Mecanismos para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales;
- d) Políticas, estrategias y programas basados en estudios de pronósticos que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación;
- e) Métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de cometer actos de delincuencia juvenil;
- f) Participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y programas;
- g) Estrecha cooperación interdisciplinaria entre los gobiernos nacionales, estatales, provinciales y municipales, con la participación del sector privado, de ciudadanos representativos de la comunidad interesada y de organismos laborales, de cuidado del niño, de educación sanitaria, sociales, judiciales y de los servicios de aplicación de la ley en la adopción de medidas coordinadas para prevenir la delincuencia juvenil y los delitos de los jóvenes;
- h) Participación de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos comunitarios, y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas;
- i) Personal especializado en todos los niveles.¹⁵

4.1. Políticas de prevención comunitaria

La prevención comunitaria o prevención primaria debe enfocarse en el reforzamiento de los valores sociales que fomentan una cultura de paz. Como

¹⁵ Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

ha señalado Dahrendorf, el conflicto es algo omnipresente y positivo: permite los avances sociales y culturales, especialmente de los grupos más relegados socialmente. Al poner en juego los distintos intereses y expectativas de los grupos sociales, el conflicto encarna el verdadero motor de la democracia, pues implica lograr la nivelación y equiparación de todos los actores sociales. La gestión de la conflictividad es la primera cuestión en la política social, lo cual abarca dos componentes, uno cultural y otro institucional.

En el componente cultural, los individuos de una sociedad deben desarrollar las habilidades y capacidades propias para el diálogo interpersonal que facilite la resolución pacífica de conflictos. Una sociedad en donde la violencia instrumental ha adquirido la jerarquía de valor preponderante, naturalmente tiende a una escalada inacabable de hechos delictivos. En consecuencia, el Estado tiene que cortar esta cultura de la violencia o de la muerte, a partir de un programa intenso de cultura de paz, que se inicie en todos los niveles: a) pedagógico estudiantil; b) escuela para padres; y c) medios de comunicación.

Estas políticas gozan de amplio prestigio en la prevención del delito; en particular, han sido adoptadas por las Naciones Unidas como fundamento de las Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil o Directrices de Ryad.¹⁶

Los **programas pedagógicos** de las escuelas para lograr una cultura de paz deben ser abordados integralmente por maestros y alumnos en las escuelas públicas y privadas. Un sistema como éste tiene que hacer políticas de prevención del *bullying* y otras formas de agresión escolar. Se debe inculcar en los niños valores y habilidades como la inteligencia emocional, el respeto, el valor del diálogo, la empatía y la escucha activa. Todos estos factores permitirán generar relaciones efectivas y la capacidad de gestionar conflictos de forma no violenta. Además, estos valores son la esencia de la cultura democrática.¹⁷

¹⁶ Directriz 10 de las Directrices de Ryad.

¹⁷ Directriz 20. Los gobiernos tienen la obligación de dar a todos los jóvenes acceso a la enseñanza pública. Directriz 21. Los sistemas de educación, además de sus posibilidades de formación académica y profesional, deberán dedicar especial atención a:

- a) Enseñar los valores fundamentales y fomentar el respeto de la identidad propia y de las características culturales del niño, de los valores sociales del país en que vive el niño, de las civilizaciones diferentes de la suya y de los derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) Fomentar y desarrollar en todo lo posible la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los jóvenes;

De nada serviría una cultura de paz en la Escuela, si dentro de **la familia** existen patrones violentos y maltrato infantil. Las políticas preventivas deben educar a los padres en la forma en que deben tratar a sus hijos, orientándolos a metas positivas, a actitudes basadas igualmente en el respeto y la no violencia.¹⁸ En el hogar es donde se transmiten los valores más importantes, por lo que el Estado tiene que orientar los programas dirigidos a los padres a educar con ternura, la erradicación de la violencia intrafamiliar y la equidad de género. Estos programas son igualmente importantes para prevenir la violencia contra la mujer, que es uno de los factores centrales en el incremento del femicidio en los últimos años.

La transmisión de la noticia por los **medios de comunicación** también juega un rol importante a la hora de la construcción del imaginario social y los valores que se promueven en la sociedad. El tratamiento actual de la noticia fomenta la cultura de la violencia, en la medida que se deshumaniza al delincuente, se le hace ver como ser inferior, y se exalta el uso de la violencia contra los 'enemigos'. Se enaltece el uso de ciertas formas de violencia, como el linchamiento, al cual se le denomina justicia colectiva o necesidad social. Los medios ocupan un lugar importante en la creación de estereotipos y en la construcción de enemigos sociales. También construyen un fondo ideológico de la violencia (de forma inconsciente o a veces direccionada para potenciar los intereses de la clase dominante), que coloca en posición de héroes a quienes destruyen a los 'enemigos sociales'. La construcción de enemigos sociales parte de la devaluación de un grupo, al cual se le atribuyen todos los males sociales, hasta llegar a su deshumanización íntegra y

-
- c) Lograr que los jóvenes participen activa y eficazmente en el proceso educativo en lugar de ser meros objetos pasivos de dicho proceso;
 - d) Desarrollar actividades que fomenten un sentimiento de identidad y pertenencia a la escuela y la comunidad;
 - e) Alentar a los jóvenes a comprender y respetar opiniones y puntos de vista diversos, así como las diferencias culturales y de otra índole;
 - f) Suministrar información y orientación en lo que se refiere a la formación profesional, las oportunidades de empleo y posibilidades de carrera;
 - g) Proporcionar apoyo emocional positivo a los jóvenes y evitar el maltrato psicológico;
 - h) Evitar las medidas disciplinarias severas, en particular los castigos corporales.

Directriz 22. Los sistemas de educación deberán tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes.

¹⁸ Directriz 16. Se deberán adoptar medidas y elaborar programas para dar a las familias la oportunidad de aprender las funciones y obligaciones de los padres en relación con el desarrollo y el cuidado de sus hijos, para lo cual se fomentarán relaciones positivas entre padres e hijos, se hará que los padres cobren conciencia de los problemas de los niños y los jóvenes y se fomentará la participación de los jóvenes en las actividades familiares y comunitarias.

su destrucción como parte de la solución del problema nacional.¹⁹ Martín Baró ha explicado que “la justificación desde el poder de un acto violento lo legitima y lo hace racional al interior del sistema establecido. Matar a otra persona deja de ser delito para convertirse en necesidad social, tan pronto como esa persona es definida como enemigo de la patria y su asesinato es amparado por la sociedad”.²⁰

Se debe trabajar entonces desde los medios de comunicación social para evitar la construcción de estos estereotipos y racionalizaciones de la violencia. La forma en que se transmite la noticia puede generar un enfoque legitimador, que no es compatible con una función de formar e informar propia de los medios democráticos. Los mismos deben estar conscientes que la creación de la figura del enemigo es uno de los resortes básicos para ideologizar e institucionalizar la violencia. Esto puede ser particularmente peligroso para los niños, puesto que estos asimilan con suma facilidad los esquemas estereotipados. Las directrices de Ryad claramente señalan la necesidad de incorporar a los medios en políticas de prevención del delito: ellos deben participar en estas políticas para cumplir con la transmisión de valores positivos, una cultura de paz y un fortalecimiento de la tolerancia y la resolución pacífica de conflictos. Por ello, la forma en que transmiten sus mensajes e información no puede ser neutral ni ingenua, y debe ser consistente con los efectos que genera en la opinión pública.

El **componente institucional** de cultura de paz se concentra en articular medios para resolver conflictos de forma ágil y efectiva. Las instituciones estatales deben contar con capacidad para mediar efectivamente los conflictos sociales, arbitrando soluciones justas y percibidas como legítimas por todas las partes. Esto genera la construcción de todo un entramado social de instituciones con capacidad de gestión de la conflictividad. Desde los problemas entre vecinos, hasta problemas más complejos como los arbitrajes laborales, resolución de disputas de tierras, conflictos comunitarios. Guatemala se ha caracterizado por la escasa cantidad de mecanismos de gestión de la conflictividad, lo que perpetúa una situación de extrema polarización social y posiciones violentas entre las partes. La escasa legitimidad de las instituciones estatales provoca la desconfianza de todos los actores sociales; la debilidad de las instituciones también propicia soluciones privadas desde el abuso de poder del más fuerte. El resultado de esta falta de institucionalidad es una escalada de violencia, que se concretiza en caudas mortales. Existen numerosos ejemplos

¹⁹ Hanna Arendt ha explicado este fenómeno al analizar la construcción del estereotipo de judío por la ideología del nacionalsocialismo de Hitler. Vd. Arendt, H. *Los orígenes del Totalitarismo*. Smith, D. 1996. The social construction of enemies. *Sociological Theory*, 14. 203-240.

²⁰ Martín Baró, Ignacio. *Poder Ideología y Violencia*. Op.cit. p. 87.

de esta precariedad institucional: las muertes de campesinos en Finca Nueva Linda, el asesinato de campesinos en Izabal, las tomas violentas de carreteras. Todos estos conflictos derivan en situaciones de violencia extrema a causa de la escasez de mecanismos de resolución de conflictos.

El Estado debe reforzar entonces la institucionalidad estatal y privada para arbitrar verdaderos mecanismos de resolución de conflictos, que permitan la salida oportuna y pacífica desde perspectivas de GANAR-GANAR y de la paz social. Esto incluye reforzar el sistema de justicia (no penal), para que sea efectivo y se eviten juicios que demoran años en la solución de conflictos, en contra de los intereses de la sociedad.

Finalmente, desde el ámbito institucional, el Estado tiene que generar una política social para lograr la redistribución de la riqueza y la creación de oportunidades sociales. El criminólogo español García Pablos ha indicado que la prevención del delito implica prestaciones positivas, aportaciones y esfuerzos solidarios que neutralicen situaciones carenciales, conflictos, desequilibrios, necesidades básicas. Sólo reestructurando la convivencia, redefiniendo positivamente la relación entre sus miembros –y la de éstos con la comunidad– cabe esperar resultados satisfactorios en orden a la prevención del delito. Una prevención puramente ‘negativa’, cuasi-policial, sobre bases ‘disuasivas’ carece de operatividad.²¹ Por ello, las Directrices de Ryad apuntan a programas de apoyo social hacia la familia para lograr su bienestar y capacidad de actuación en beneficio del niño.

4.2. Políticas de prevención situacional

La prevención situacional, también conocida como prevención secundaria, se refiere a políticas de seguridad que sean capaces de disuadir a potenciales delincuentes de realizar actos criminales.

La prevención situacional no es una política social sino de seguridad; su formulación y ejecución corresponde a la Policía administrativa o de seguridad.

Esto es posible si se cuenta con conocimientos científicos (etiológicos) del crimen, de su génesis, dinámica y variables más significativas, lo que permite conducir a una intervención meditada y selectiva, capaz de anticiparse al mismo, de prevenirlo, neutralizando con programas y estrategias adecuadas los actos criminales. Naturalmente, se trata de una intervención

²¹ García Pablos de Molina, A. 1994. Problemas y tendencias de la moderna criminología. En *Cuadernos del Consejo del Poder Judicial, La Criminología*. Madrid. p. 315.

eficaz previa a la penal, ya que ésta, por su elevado 'coste social' y nocivos efectos, debe ser siempre subsidiaria, de acuerdo con el principio de 'intervención mínima'.²²

La prevención situacional puede verse como una manifestación de una política de seguridad basada en programas que inciden en diversos componentes del selectivo fenómeno criminal: el espacio físico, las condiciones ambientales, el clima social, los colectivos de víctimas potenciales, etc. Su base ideológica es la teoría del *Rational Choice* o de la Elección Racional, por la cual se concibe al delincuente como un sujeto racional motivado que realiza un acto criminal para la obtención de una determinada ganancia. El delincuente sopesa el beneficio que obtendrá del acto criminal, frente a los 'costes' que pueden presentarse, como la eventual pena, el sometimiento a proceso, el estigma social, etc.

Las políticas de prevención situacional son un componente importante en una estrategia de disuasión del delito, debido a que pretenden neutralizar los factores que aprovecha el delincuente para cometer el hecho delictivo, o disminuyen o contrarrestan las ganancias o beneficios potenciales del crimen.²³ Las modernas teorías del crimen, basándose en numerosos estudios, destacan que el delito no se distribuye de una manera aleatoria en el espacio y tiempo, sino que ocurre en particulares lugares y en particulares momentos (*hot spots* o puntos calientes), y suele tener por víctimas u objetivos determinadas categorías de personas u objetos como es sugerido, por ejemplo, por la teoría de los estilos de vida y la noción de la victimización repetida. Aunque existen ciertas diferencias entre las diversas teorías del delito, un elemento común a todas ellas es la noción de *oportunidad*. Lo que hace que los delitos se concentren en particulares espacios y momentos tiene que ver con las oportunidades existentes en los mismos para su comisión.²⁴

Según la teoría de la Elección Racional,²⁵ para que un crimen ocurra es necesaria la convergencia en tiempo y espacio de los siguientes tres elementos: la presencia de un delincuente motivado, la presencia de un objetivo alcanzable, y la ausencia de un guardián capaz de prevenir. Un delincuente motivado es una persona que por cualquier razón está motivado para cometer un delito. Un objetivo alcanzable es cualquier objeto o persona que

²² García Pablos de Molina, *op.cit.* p. 320.

²³ Medina Ariza, J.J. 1997. El control social del delito a través de la prevención situacional. En *Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial. La Criminología Aplicada*. Madrid. p. 270.

²⁴ Medina Ariza, J.J. El control social del delito a través de la prevención situacional. p. 271.

²⁵ Barberet, R.M. Para qué sirve la criminología. En *Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial. La Criminología Aplicada*.

puede ser atacado por un delincuente. Un guardián capaz no significa un oficial de policía o un agente de la autoridad en la mayoría de los casos, sino cualquier persona capaz de intervenir y disuadir al delincuente. Donde quiera y cuando quiera que estos tres elementos coexistan, la probabilidad de que un acto delictivo se produzca es considerable.²⁶

Por ello, la prevención situacional trata de determinar los factores o elementos de oportunidad que dan lugar a la comisión de hechos delictivos, para tratar de anticiparse al delincuente, neutralizando la oportunidad o factor que favorece la comisión del acto criminal. La prevención situacional no pretende eliminar las tendencias criminales mediante la mejora de la sociedad o sus instituciones, sino simplemente hacer el delito menos atractivo para los potenciales delincuentes. Para prevenir eficazmente el delito se busca reducir las oportunidades para cometer el mismo, a través de la modificación del ambiente o las situaciones. En la medida en que los delincuentes son actores racionales, los mismos estarán menos inclinados a cometer delitos si perciben que las oportunidades para su comisión son reducidas, o que los costes y riesgos asociados a un particular acto delictivo en un determinado lugar y momento son especialmente elevados.²⁷

Esto supone cambiar la lógica de trabajo de la Policía. Ésta no debe esperar a que se produzca el hecho delictivo, sino tratar de anticipar los lugares o factores que alientan, facilitan o propician su comisión, para reducir las oportunidades. Se invierte así la relación de un modelo policial meramente reactivo, pasivo y sin iniciativa, hacia un modelo proactivo, que es capaz de prevenir hechos delictivos, por su conocimiento y capacidad de anticipación. Goldstein contribuyó al tránsito del modelo policial reactivo a un modelo policial proactivo en el que los policías diseñan estrategias de prevención situacional para poner fin a los problemas que provocan la concentración espacial y temporal del delito. Esto puede realizarse a través de la modificación del ambiente (por ejemplo, aumentar la visibilidad en un lugar, reducir las entradas a un espacio determinado) o a través de reducir las oportunidades (mayor presencia policial en *hot spots*, vigilancia específica, etc.).

La prevención situacional resulta particularmente útil porque permite orientar de manera racional los recursos hacia lugares y tiempos donde se prevé que pueden ocurrir hechos delictivos. Permite además tomar medidas de bajo costo para disuadir a los delincuentes (como cámaras de circuito

²⁶ Clarke, Ronald V. (ed.) 1997. *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*. Second Edition. Albany, NY: Harrow and Heston.

²⁷ Clarke, Ronald V. (ed.) *Situational Crime Prevention. Op.cit.*

cerrado) o incluso medidas de autoprotección para reducir ganancias (evitar mantener efectivo en las cajas registradoras, etc.).

De acuerdo con Clarke,²⁸ las medidas de reducción de oportunidades: (a) han de ser dirigidas a formas muy específicas de criminalidad; (b) deben implicar la gestión, diseño, o manipulación del ambiente inmediato de una manera tan sistemática y permanente como sea posible; y (c) deben ser establecidas de manera que se incrementen los esfuerzos y riesgos y se reduzcan los beneficios tal y como son percibidos por una amplia gama de potenciales delincuentes.

Todo proyecto de prevención situacional comprende varias etapas: a) recolección de datos sobre la naturaleza y dimensiones del particular problema delictivo; b) análisis de las condiciones situacionales que permiten o facilitan la comisión de delitos en el particular ambiente estudiado; c) estudio sistemático de los posibles medios que pueden bloquear las oportunidades existentes; d) implementación de las medidas más prometedoras, económicas y sencillas; e) evaluación de la experiencia, difusión de los resultados, y modificación de la intervención cuando la misma no alcanza los resultados esperados

Una policía moderna, tal y como se concibe hoy en día, no sólo está orientada hacia un mayor contacto con la comunidad, sino también hacia la solución de problemas mediante el empleo de este tipo de técnicas. Tal y como Goldstein concibe este modelo policial, es preciso que todo oficial de policía, incluso el de menor rango, participe de este proyecto. No se trata simplemente de mantener unidades más o menos centralizadas encargadas de esta labor. Para que esta nueva filosofía se imponga es preciso que se comience por la formación básica que se imparte en la academia de policía. Por su parte, las autoridades pertinentes, en particular el Ministerio de Gobernación, deberían promocionar el empleo y evaluación de este tipo de intervenciones y colaborar en su diseño, empezando con pequeños proyectos locales de carácter piloto y generalizando con posterioridad, de una manera seria y rigurosa, las experiencias que hayan demostrado ser eficaces.

Finalmente, las policías más modernas han adoptado métodos de evaluación de resultados en sus comandos, a partir de circunscripciones territoriales (precintos o comisarías). En este sentido la policía de Nueva York creó el programa COMPSTAT o Programa computarizado de análisis estadístico de hechos criminales, que permite determinar en tiempo real la situación de

²⁸ Clarke, R. *op.cit.*

hechos delictivos en un tiempo y lugar determinado.²⁹ El COMPSTAT es un instrumento para medir la eficiencia de las unidades en las comisarías. Evalúa el incremento o disminución de los principales indicadores criminales (tasas de homicidios, robos, etc.), y sobre esta base determina cuáles son las unidades más eficientes y las que no se encuentran realizando un trabajo efectivo.

Todos los comandantes de precinto deben presentarse mensualmente a una reunión en la que se evalúan los resultados y dan cuenta de sus estrategias en la lucha contra la delincuencia. Dado que se cuenta con informaciones estadísticas serias, estas reuniones analizan de forma profunda y exhaustiva los resultados de cada unidad y cada comandante. Si un comandante no sale bien librado, generalmente es convocado a la semana siguiente para verificar las medidas que ha adoptado para corregir su actuación. El modelo de gestión (*managment*), en consecuencia, es un factor importante para obligar a los comandantes de comisarías en la realización de acciones preventivas (comunitarias, situacionales, de investigación) que permitan generar resultados concretos en la disminución del crimen³⁰ y es un método que permite adoptar medidas disciplinarias frente a los comisarios con pobre rendimiento. Se constituye así en un mecanismo apropiado de auditoría social y de depuración policial.

4.3. La prevención general a través de la pena

Para que la prevención general sea tomada en serio por la comunidad, es necesario que los delitos sean eficazmente castigados. Ahora bien, la investigación, juzgamiento y sanción de hechos delictivos resulta difícil en cualquier sociedad. De hecho las tasas de impunidad en todos los sistemas judiciales del mundo son bastante elevadas.³¹

Debe recordarse que la función de perseguir y castigar el delito está enmarcada dentro del proceso de minimización de la violencia social. La pena, con todas sus consecuencias socialmente negativas y su alto costo económico, tiene que reservarse a supuestos excepcionales, de alta gravedad, en

²⁹ El programa de tolerancia Cero del alcalde Rudolph Giuliani ha sido públicamente conocido por haber disminuido las tasas delincuenciales de Nueva York. Pese a la controversia que genera, uno de sus componentes más aceptados es la evaluación de resultados.

³⁰ Ruiz Vázquez, L. 2004. *Policía Exitosa, Policía Indolente: Nuevas tendencias en seguridad ciudadana*. Seminario Internacional sobre política pública de seguridad ciudadana, Quito.

³¹ Éste ha sido una de las críticas más comunes del pensamiento abolicionista en contra del derecho penal. Sobre esto vid. Hulsman, L. 1984. *En las penas perdidas. Seguridad y libertad ciudadanas*. Ariel, Barcelona.

donde sea imposible aplicar cualquier otro mecanismo social de solución de conflictos.

Para la efectividad del sistema penal, la política de persecución penal debe estar precedida por políticas de prevención primaria y situacional. De lo contrario, el desborde de hechos delictivos provocaría el colapso del sistema y de sus instituciones.

En cualquier caso, resulta imposible para un sistema penal perseguir eficazmente todos los delitos y llegar a las condenas de todos los delincuentes. Esto genera entonces la necesidad de racionalizar la persecución penal y, en última instancia, la admisión que debe existir alguna cuota de impunidad.

El castigo de los delincuentes produce un efecto disuasivo en el conjunto social. Se ha visto que la conminación penal *per se* carece de efectos disuasivos; lo que realmente motiva al delincuente es la sensación de que puede ser atrapado y condenado. En la medida en que la pena sea vista como una posibilidad remota, los efectos disuasivos del sistema penal se resquebrajan y las personas dejan de creer en lo normativo.

En este sentido no dejan de tener razón los teóricos de la prevención general positiva, en cuanto a que los procesos penales y la imposición de sanciones refuerzan los valores sociales, y la sanción impuesta representa una constatación que la norma está vigente.³² Además, con la estigmatización social que genera la sanción, la comunidad reconoce el desvalor de la conducta delictiva y tiende a rechazarla.

El proceso penal y la pena en consecuencia juegan papeles altamente simbólicos en la sociedad que deben ser apreciados, para el reforzamiento de los valores sociales. La divulgación de los juicios, la publicación de sanciones, conllevan un alto valor social para efectos de causar una integración social en los valores comunitarios.³³

Por otra parte, la impunidad genera efectos negativos importantes, en la medida que transmite el mensaje que la normativa estatal no está vigente y por lo tanto, que otros modelos alternativos de normas son posibles. La impunidad no puede tolerarse en ciertos hechos, por la desconfianza ge-

³² Silva Sanchez, J. M 1992. *Aproximación al derecho penal contemporáneo*. Bosch, Zaragoza. p.189, Welzel, h. *Derecho Penal*. Y Jakobs, G. *Tratado de derecho penal*. Quien afirma que la función de la pena es la de estabilizar la norma y ejercitar a los ciudadanos en la fidelidad del derecho.

³³ Al respecto las tesis de Emilio Durkheim recogidas por Garland.

neral que podría transmitir hacia el sistema social y, en particular, hacia la justicia. La impunidad podría ser una importante fuente de anomia social y de comportamientos antisociales. Máxime cuando la impunidad proviene de los propios funcionarios del sistema. Como ha señalado Jakobs, la idea del castigo justo ha de ser satisfecha pues de lo contrario se correría el riesgo de no mantener la confianza en el derecho, de no estabilizar la norma y de que, consiguientemente, se produjeran situaciones indeseadas: por un lado, reacciones informales de venganza ante la insatisfacción de la respuesta penal al hecho; por otro lado, delitos del mismo signo (reacciones de emulación) ante la falta de un refuerzo punitivo suficiente.³⁴

Por ello, existen actos que no deben quedar en la impunidad, pues implicarían socavar de manera grave los valores sociales. De esa cuenta, el sistema enfrenta siempre una doble incógnita grave: qué perseguir y cómo ser efectivo en lo que se decida perseguir. Los sistemas penales deben operar con el reconocimiento de cuotas de impunidad. El problema radica en decidir qué hechos y a qué personas resulta imposible dejar de perseguir, para efectos que la impunidad no se generalice y produzca efectos desestabilizadores y la pérdida total en los valores del sistema penal.

Si un sistema penal persigue en forma arbitraria, generalmente frente a hechos poco graves, pero, sobre todo, a personas socialmente vulnerables, se transmite un mensaje erróneo en el sentido que el sistema es absolutamente injusto. Por ello, la racionalidad penal debe dejar claro los principios sobre los que se asienta la selección de conflictos que serán llevados a proceso y serán castigados. Esta racionalidad debe basarse exclusivamente en su gravedad, sin tomar en consideración la posición económica, política o social del imputado. Por el contrario, si el sistema selecciona personas, y los casos son llevados contra grupos vulnerables, por su escaso poder social, entonces el sistema genera mayor desconfianza social y una grave crisis de anomia.

La falta de confianza hacia el sistema de justicia se puede traducir en diversos fenómenos, todos de gran impacto para el éxito de un proceso penal: a) la falta de denuncia; b) la alta tasa de abandono del proceso a través de desistimiento; c) la falta de cooperación por parte de testigos y el escaso respaldo social hacia las instituciones de justicia.

La persecución penal debe contar entonces, para ser efectiva, con un importante respaldo social, la confianza de la víctima y la cooperación de testigos. Esto sólo se logra al momento de obtener legitimidad social, a través

de un ejercicio de la acción penal coherente, transparente y justo. Se requiere que las políticas institucionales sean transmitidas a la sociedad, para que ésta entienda los factores que llevan a la persecución penal de hechos delictivos por su gravedad y que se perciba una igualdad absoluta en la manera de tratar a todos los imputados y víctimas.

La prevención general se logra en la medida que se visualice un ejercicio transparente de la persecución penal y de los jueces, se comprenda el proceso penal y éste sea limpio e igualitario. Sólo esta forma de actuación puede dar lugar a la generación de confianza y credibilidad en la justicia, los valores y las normas sociales, en la medida que se perciba el castigo a los delincuentes como justo. Estos principios deben orientar la persecución penal y son la base de la persecución penal estratégica, tal como se explicará en este documento.

4.4. Políticas de prevención terciaria

La prevención terciaria o especial, se refiere a los mecanismos para rehabilitar a los delincuentes, de tal manera que no vuelvan a delinquir. Se trata aquí de propiciar un marco de ejecución de la pena, que permita realmente al sujeto regresar a la comunidad y vivir una vida sin delito.

La prevención especial o terciaria es la menos eficaz de todas las formas de prevención, ya que la privación de libertad generalmente conlleva graves problemas durante su ejecución: deterioro psicológico, exposición a un medio altamente violento, uso de drogas para sobrellevar la angustia de la libertad restringida, etc.

Sin embargo, las dificultades inherentes a la resocialización en el medio carcelario no deben permitir abandonar esta finalidad constitucional. La prisión debe buscar a toda costa mantener un mínimo de humanidad y condiciones dignas, que permitan al sujeto reincorporarse plenamente a la vida social. Sin pretender ahondar en el tema, es importante erigir un sistema penitenciario que se base en los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos y, en particular, que pueda materializar las normas mínimas de privación de libertad de las Naciones Unidas. Sólo una práctica penitenciaria capaz de proteger los derechos humanos puede evitar que los privados de libertad, al terminar su condena, regresen con mayores cuotas de violencia y asocialidad que al momento de su ingreso. La criminología ha demostrado cómo los códigos carcelarios pueden generar una cultura especial, el fenómeno de la *prisionización*, que se traduciría en la asimilación de culturas violentas.

El trabajo carcelario entonces tiene como finalidad evitar contextos de violencia, la deshumanización del sujeto por la exposición a la cultura del

privado de libertad y lograr que durante la ejecución el condenado pueda obtener nuevas habilidades (de trabajo, educativas, sociales) que le permitan integrarse al mercado laboral y a la vida social en su conjunto.

El fracaso del sistema penitenciario puede suponer por tanto un aumento en los niveles de violencia social; y lejos que la cárcel resocialice o logre la prevención de hechos delictivos, los acrecienta y se reproduce el ciclo de violencia. El reto del sistema penitenciario debe ser entonces generar las condiciones para una intervención individualizada que pueda tener efectos positivos en las personas y llevar a generar procesos deseables en la conducta del penado al regresar a la sociedad.

5. LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA (PPE)

5.1. Premisas

La persecución penal estratégica constituye una política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir, partiendo de una selectividad racional: el grado de afectación social de la conducta y el análisis de patrones delincuenciales.

Durante mucho tiempo se ha constatado que el sistema de justicia y, en particular, el MP y la Policía, trabaja en la lógica de caso por caso aislado, sin realizar conexiones entre uno y otro. Esta lógica del caso por caso impedía ver los fenómenos criminales que se estaban produciendo y que muchos de ellos eran productos de los mismos agentes o aprovechando las mismas situaciones. De esa cuenta, los agentes del sistema penal eran incapaces de observar los grupos o estructuras criminales, y las formas en que éstos operaban u obtenían sus beneficios económicos.

La persecución penal estratégica se nutre tanto de la teoría de la policía orientada a problemas (modelo de policía comunitaria) de Herman Goldstein, como de las teorías de prevención situacional de Ronald Clarke. De la teoría de orientación a problemas recoge la idea de abordar los problemas en conjunto, buscando soluciones globales. Sistematiza los fenómenos, buscando sus causas profundas y tratando de encontrar patrones. Así, está orientada a dar resultados concretos a la comunidad. Se deja por un lado las situaciones de mera administración de mesa para abordar una gestión de evaluación por resultados, en donde los operadores de justicia deben ser responsables por resolver los problemas criminales de la comunidad. Resultan irrelevantes las acciones del Estado si éstas no se traducen en un impacto en la realidad: disminución de hechos delincuenciales, aprehensión de principales delincuentes, etc.

La persecución penal estratégica toma de las teorías de la prevención situacional el elemento de entender la racionalidad criminal, las oportunidades que se aprovechan para cometer delitos, los criterios de elección de víctimas, la forma en que los delincuentes obtienen sus ganancias. Es en este último aspecto en el que se concentra la actividad de persecución penal: reconociendo que no se pueden perseguir ciertas formas de criminalidad en el momento en que se producen, pero sí se puede neutralizar el beneficio económico a través de la desarticulación de mercados. Bajo esta lógica, se pretende comprender la lógica de mercado que subyace al fenómeno criminal, cómo se comercializan los objetos robados, el lavado del dinero, etc. y bajo esta perspectiva se organiza la reacción penal. Un ejemplo para comprender esta nueva visión es el fenómeno del robo de celulares: cada año pueden robarse de 2000 a 3000 celulares. Resulta imposible para el MP investigar y perseguir penalmente cada robo y condenar a cada ladrón. La PPE en cambio buscaría encontrar los mecanismos de mercado en donde se comercializan los celulares robados y a partir de la desarticulación de los vendedores, desestimular el robo por la privación de un mercado en donde traficar los objetos robados.

La PPE requiere en consecuencia una comprensión bastante exacta de los fenómenos criminales, de las bandas que operan en el país, de los mercados ilícitos y de los patrones delictivos. Para ello se requiere de información sobre la criminalidad, que se basa en un análisis permanente de los hechos delictivos y una sistematización de esta información en unidades especializadas de inteligencia. Es sobre la base de la información procesada que las autoridades centrales del MP y policía proceden a plantear sus acciones de persecución penal. Se establecen en consecuencia metas y objetivos por fiscalía, basados en la realidad del fenómeno criminal y en la incidencia que se quiere efectuar en la realidad.

Las decisiones políticas de persecución penal entonces tienen una dirección clara, destinatarios bien identificados y propósitos definidos. Esto permite además dedicar los recursos necesarios para la intervención, puesto que cada operativo de investigación debe ser planificado cuidadosamente. A este tipo de persecución penal también se le conoce como persecución penal inteligente, en la medida que se basa en inteligencia criminal.³⁵

³⁵ Sobre el punto Gottlieb, S., Arenberg, S. y Singh, Raj. 1994. Crime Analysis. From first report to arrest. AP.

5.2. Principios

La Persecución Penal Estratégica se basa en cuatro principios básicos:

a) **La dirección funcional de la investigación por parte del Ministerio Público**

Este principio tiene su asidero en lo dispuesto en la Constitución, en donde se asigna al MP la función de perseguir los delitos y ejercer la acción penal. De acuerdo a este principio el MP es el ente rector de las políticas de persecución penal. Con dicha facultad se ve reforzada por el artículo 2.3 de la Ley Orgánica del MP que confiere a esta institución la dirección de todos los cuerpos de seguridad en materia de investigación.

La norma claramente indica que corresponde al MP la definición de las políticas de persecución penal, con todas las consecuencias que de ello deriva: planificación, facultad de decisión, control de todos los recursos implicados, incluyendo las fuerzas de seguridad empeñadas en tareas de investigación, determinación de metas y objetivos, y los métodos de supervisión.

El modelo constitucional de persecución penal le impone al MP esta función de dirección y control, como ente responsable de las políticas de persecución penal.

La dirección funcional se ve reforzada en las normas del Código Procesal Penal y de la Ley orgánica del Ministerio Público, que establecen claramente que no pueden existir investigaciones policiales autónomas y que la policía tiene un plazo máximo de 24 horas para informar al Ministerio Público sobre cualquier investigación realizada.³⁶

³⁶ Artículo 51. Dependencia y Supervisión. El Director de la Policía Nacional, las autoridades policíacas departamentales y municipales que operan en el país y cualquier otra fuerza de seguridad pública o privada, están obligadas a cumplir las órdenes que emanen de los fiscales del Ministerio Público y deberán dar cuenta de las investigaciones que efectúen.

Los funcionarios y agentes de las policías ejecutarán sus tareas bajo las órdenes y la supervisión directa del Ministerio Público. La supervisión incluirá el correcto cumplimiento de la función auxiliar de la Policía y de las demás fuerzas de seguridad cuando cumplan tareas de investigación. Los fiscales encargados de la investigación podrán impartirles instrucciones al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa.

La policía y las demás fuerzas de seguridad no podrán realizar investigaciones por sí, salvo los casos urgentes de prevención policial. En este caso deberán informar al Ministerio Público de las diligencias practicadas, en un plazo no mayor de veinticuatro horas, el que correrá a partir del inicio de la investigación.

Además, el Código adjetivo y la Ley Orgánica del Ministerio Público han asignado potestades sancionatorias a los fiscales cuando los policías incumplan con las instrucciones impartidas en materia de investigación, lo cual se contempla en el artículo 52 de la referida Ley:

Artículo 52. Facultad disciplinaria. Los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, que omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados por el Fiscal General o por los fiscales de distrito y fiscales de sección, a pedido del fiscal responsable del caso o por iniciativa propia, previo informe del afectado, con apercibimiento y suspensión hasta de quince días, sin perjuicio de iniciar su persecución penal. Se podrá recomendar su cesantía o sanción a la autoridad administrativa correspondiente; en todo caso, se dará aviso a ella de las sanciones impuestas con copia de las actuaciones.

b) Proactividad

El principio de proactividad significa que las acciones de persecución penal deben ser concebidas y planificadas previamente, tomando como base los criterios y decisiones de política criminal. Para tal efecto utiliza la información de inteligencia sobre el fenómeno criminal: con estos datos el MP decide qué perseguir y diseña planes de investigación. Esto significa abandonar la lógica del caso por caso, y la idea de que el MP espera a que el hecho delictivo llegue a su conocimiento para iniciar una persecución penal.

La proactividad impone un análisis exhaustivo del entorno criminal, de las bandas u organizaciones existentes, para articular una respuesta al fenómeno que sea integral, proporcional a la amenaza y capaz de obtener resultados concretos. La proactividad pretende tres resultados básicos: la disminución de hechos delictivos, la captura de las principales organizaciones criminales y el desmantelamiento de mercados ilícitos.

El fiscal (de distrito o de sección) debe escoger la estrategia para enfrentar el fenómeno criminal, consciente de la necesidad de darle una respuesta adecuada. Por eso la proactividad requiere de un fiscal dinámico, que tiene un conocimiento completo de su entorno criminal y que es capaz de articular estrategias efectivas contra la criminalidad. Adicionalmente, el fiscal podrá aportar sugerencias para el desarrollo de prevención situacional, a partir de su conocimiento de patrones y mapas delincuenciales.

El Fiscal General, los fiscales de distrito y los fiscales de sección podrán nominar, por sí o por solicitud del fiscal encargado del caso, a los funcionarios o agentes policiales que auxiliarán en la investigación de un asunto.

c) Racionalización y optimización de recursos

La limitación de recursos que enfrentan las instituciones de justicia impone que deban racionalizar la administración de sus recursos, para lograr los resultados más óptimos. La PPE plantea en consecuencia que se utilicen los recursos necesarios en función de la gravedad del conflicto y del tipo de solución que se requiere.

De esa cuenta los recursos de menor gravedad deben resolverse, en la medida de lo posible, a través de las salidas alternas, ya que otro tipo de solución (por ejemplo una acusación o debate) conllevaría un dispendio innecesario de recursos, con un alto costo de oportunidad. Esta política ha quedado diseñada en el plan de política de persecución penal del MP, en donde se integran los principios de mínima intervención, proporcionalidad y subsidiariedad.

La persecución penal y el juicio quedan reservados para los casos más graves, que atenten contra los bienes jurídicos más importantes. Es en estos casos donde el MP debe colocar la mayor parte de recursos de forma que se obtengan resultados de alta calidad social.

No está de más mencionar que el MP recibe cerca de 300,000 denuncias, las cuales debe resolver en forma oportuna y eficaz. De este número, menos de un diez por ciento constituyen delitos graves. En consecuencia, la asignación de recursos debe estar en función de la gravedad del conflicto, la importancia del bien jurídico y la afectación social.

En un óptimo funcional, un 60 o 70% de los casos presentados deberían resolverse por salidas alternas³⁷ o discrecionales. El 30% restante debería ser efectivamente investigado y perseguido en juicio. Esto implica también la forma en que deben asignarse los recursos: cerca del 70% de los recursos institucionales conviene destinarlos a estos delitos graves; en tanto, sólo un 30% debe destinarse a desjudicialización y salidas discrecionales.³⁸ Esta distribución de recursos se concibe en función de que las investigaciones de casos complejos requieren una gran cantidad de personal, para ejecutarse en forma efectiva.

³⁷ El uso de salidas alternas se refiere a mecanismos donde se consigue la reparación del daño por parte del delincuente a favor de la víctima. Se utiliza el criterio de oportunidad o la suspensión condicional de la persecución penal.

³⁸ Se refiere a las desestimaciones y archivos, que se utilizan estratégicamente para concluir casos que no es posible investigar por la inexistencia de información e imposibilidad de obtenerla.

Y dentro de las investigaciones, los recursos deben ser orientados a la desarticulación de bandas criminales y de mercados ilícitos. Es bajo la comprensión de los fenómenos macro-criminales que se pueden obtener resultados de alta calidad en la persecución penal y que lleven a una efectiva disminución de hechos delictivos.

d) Rendición de cuentas

La PPE se basa en el supuesto de que la actuación del MP tiene que tener un impacto social. Este impacto se mide a través de la disminución de hechos delictivos, pues es ésta la meta del MP. Sólo de esta manera el MP se muestra como legítimo frente a la comunidad y recupera la confianza social en la institución.

En consecuencia, el mecanismo de rendición de cuentas se hace bajo el carácter de reuniones mensuales, en las cuales los fiscales distritales y de sección dan cuenta de los resultados alcanzados. De no obtenerse esos resultados, se administran correctivos específicos, como las reuniones de seguimiento para que el fiscal que no alcance sus metas exponga las medidas que adoptará para mejorar resultados

5.3. Fines

La persecución penal estratégica tiene tres finalidades básicas: en primer lugar, obtener la disminución de hechos delictivos, a través de la comprensión de fenómenos de criminalidad, a nivel local, regional y nacional. En segundo lugar, identificar y desarticular los principales grupos delincuenciales, su composición, ideología, métodos de trabajo y fines delictivos. En tercer lugar, la comprensión de los mercados ilícitos, para lograr una intervención efectiva sobre ellos para su efectiva neutralización.

Uno de los ejes centrales de la PPE es la ubicación de hechos delictivos, la conexión de patrones y el análisis sistémico de casos. De esta manera, la investigación y persecución de casos se hace agrupada, bajo las lógicas de grupos delictivos o de fenómenos criminales que desembocan en mercados ilícitos. El análisis criminal permite el mapeo delincencial, las zonas rojas, los lugares en donde ocurren hechos delictivos, horas, días y formas de ejecución delincencial. Toda esta información desemboca en políticas integrales de tratamiento de casos, conectando aquellos que es posible, por razón de sujeto activo o de mercado ilícito.

En consecuencia, la finalidad principal es un abordaje integral del fenómeno criminal, entendiéndolo desde una perspectiva racional y sistémica, y

adoptando medidas adecuadas de investigación penal que lleven a la persecución penal efectiva de casos de mayor gravedad. A su vez, el uso intenso de las salidas alternas y discrecionales para los casos de menor impacto social, especialmente aquellos en donde el conflicto puede ser resuelto a partir de acuerdos de reparación.

5.4. Elementos

La PPE utiliza una metodología de planificación estratégica. Por lo tanto sus elementos están basados en el análisis del entorno, la planificación por objetivos, la elaboración de planes específicos de investigación y la evaluación de resultados.

El proceso de formulación del plan de persecución penal estratégico es un proceso que conlleva cinco etapas básicas.

Fase 1: elaboración de diagnóstico de situación criminal en la circunscripción

No es posible fijar metas y objetivos sin un conocimiento exacto de la situación criminal de la localidad. El proceso de planificación requiere de información que permita conocer el entorno criminal en que se desenvuelve el trabajo de la fiscalía. Para la definición de la situación criminal en las fiscalías es necesario elaborar un proceso de diagnóstico del contexto de la problemática criminal. El contexto es un análisis situacional que ubica tres elementos:

1. Tasas de criminalidad: hacer análisis de las tasas de criminalidad por tipo delictivo para determinar la situación delictiva, por departamento y circunscripción municipal, perfiles de víctimas, horarios, mapas criminales, características de victimarios, patrones, etc. Aquí se realiza una recopilación de las estadísticas policíacas sobre el tipo de delito, a nivel nacional, departamental y municipal. Las tasas de criminalidad se obtendrán de las estadísticas de SICOMP y de PNC.
2. Estructuras criminales: definir cuáles son los actores principales en cada tipo de criminalidad: tipos de bandas que operan en el sector, pandillas juveniles, clicas, etc.
3. Mercados ilícitos: identificar los lugares y personas que se dedican a la venta de objetos producto de delitos o venden productos o servicios sancionados penalmente.

Para el desarrollo de los informes de contexto es necesario recopilar la información de DIGICI, CRADIC, SIA. (Por ejemplo: si se tratase del contrabando de mercancías, un análisis debería abordar la situación del contrabando, grupos, rutas, etc.)

Una vez establecidos los datos anteriores, se debe elaborar un documento que establezca cuáles son los principales problemas a nivel local, regional o nacional. El documento debe concluir con un informe que resuma:

- Formas de criminalidad más grave y violenta en la circunscripción.
- Principales grupos o estructuras delictivas que operan en la circunscripción.
- Principales mercados ilícitos.
- Lugares de ocurrencia de hechos delictivos.

El documento debe indicar, además, cómo se puede abordar la investigación de estos casos, los recursos disponibles, el tiempo de investigación y las probabilidades de éxito.

Este documento es clave para todo el proceso de planeación estratégica, pero también para poder hacer los cambios oportunos en los planes criminales. Por ello, el análisis situacional es un elemento permanente de la planificación de persecución penal, que debe estar a cargo de un equipo responsable en cada fiscalía. El analista es una figura clave de la recopilación y sistematización de información, un procesamiento adecuado de los datos e informes periódicos que sirvan a los fiscales distritales para toma de decisiones. El análisis situacional debe ser hecho cuando menos de manera mensual.

Fase 2: formulación del plan, con objetivos, metas e indicadores

Definidos los problemas criminales conforme la metodología anterior, el fiscal distrital y su equipo deben establecer las prioridades de persecución penal, tomando en cuenta la gravedad de los fenómenos delictivos. En la definición de metas y objetivos se debe priorizar las salidas de alta calidad. Una salida es de tal naturaleza cuando involucra un delito de impacto, la desarticulación de una organización delictiva o de un mercado ilícito. También es de alta calidad cuando involucra una salida alterna en la resolución de un conflicto social relevante. En el caso de las salidas discrecionales, una salida es de alta calidad si el caso es resuelto en forma rápida.

Las metas deberían definirse en función de dos tipos de parámetros: cuantitativos, como el porcentaje de resolución de determinados casos gra-

ves (Ej.: Vida (30%), Violación (50%) y Extorsión (30%)); y cualitativos, como la desarticulación de un grupo criminal o la de un mercado ilegal.

La definición de metas, por lo tanto, va a involucrar tener claridad en cuanto a la determinación de los grupos delincuenciales que operan en las distintas áreas y cómo se desarrollan. De esta manera se establecerán objetivos a nivel nacional, regional y local.

En cuanto a las salidas alternas y discrecionales, éstas deben establecerse en función del número de hechos delictivos a los que puedan aplicarse estas salidas, con relación al volumen total de casos recibidos.

Fase 3: implementación de estrategia

La estrategia debe implementarse a través de tres líneas de acción: planes de investigación específicos, designación de encargados de investigación y asignación de recursos y conformación de equipos.

Las metas impuestas deben llevar al desarrollo de un plan específico de persecución penal. De tal manera que si se ha acordado la desestructuración de una banda criminal, el plan de investigación debe ser específico. Para ello se debe utilizar las instrucciones del Fiscal General sobre el plan de investigación (Instrucción 1-2006).

Fase 4: evaluación de resultados

El monitoreo de metas y objetivos debe ser desarrollado a través de un proceso de revisión mensual, en el que se verifique el desempeño de la Fiscalía y de sus contrapartes, incluyendo los comisarios o jefes departamentales de Policía. En especial resulta importante que se proceda a evaluar los avances en el plan de investigación.

Cada jefe de sección fiscal debe hacer una evaluación de los resultados y del avance de su plan, por lo menos mensualmente. Esto permitirá aplicar los correctivos oportunamente. Además, es importante realizar una evaluación sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad.

El Fiscal distrital tiene la dirección de las fuerzas de seguridad en la circunscripción fiscal. Esto lo obliga a ejercer un liderazgo local y pedirle cuentas a la PNC sobre su actuación en cuanto a las tareas de investigación y persecución penal, pero también sobre las tasas de criminalidad y las tareas de prevención efectuadas.

De acuerdo con la información delictiva del entorno se debe generar un espacio específico de discusión con el Jefe de la PNC local, para determinar los motivos de la presencia delictiva, las posibles acciones a tomar, las decisiones operativas para efectos de disminuir la tasa de criminalidad.

Para que las reuniones sean efectivas se requiere que los fiscales distritales cuenten con información actualizada de criminalidad y que lleven una bitácora de las acciones que le han indicado realizar a la PNC y los resultados concretos obtenidos.

Fase 5: Rendición de cuentas

Al finalizar el periodo del plan, que regularmente será de un año, deberá procederse a efectuar un informe final de sus resultados, el que será entregado al Fiscal General. Se podrá desarrollar una actividad pública en la localidad con el fin de rendir cuentas del trabajo fiscal a la comunidad.

6. CONCLUSIONES

Se ha demostrado a lo largo de este trabajo que el fenómeno criminal es multicausal y que resulta imposible abordarlo exitosamente únicamente a través de la persecución penal y el castigo de los delincuentes. Una estrategia exclusivamente punitiva difícilmente logrará resultados sociales benéficos, y representa un costo económico y social muy alto.

Las posibilidades de contención del delito y la violencia por parte del sistema penal son realmente reducidas. La imposición efectiva de penas sólo puede alcanzarse en un número reducido de casos, y esto es aplicable a cualquier sistema de justicia en el mundo. Partir de esta realidad es imprescindible para entender la necesidad de un abordaje integral del fenómeno criminal. Un enfoque normativista y exclusivamente sancionatorio dará como resultado tener más cárceles, más jueces, más policías, más fiscales, incluso más personas condenadas, pero no menos violencia social, ni menos hechos delictivos.

Cualquier programa de disminución de la violencia social tiene que partir entonces de la articulación de las cuatro políticas básicas, reconociendo la subsidiariedad de la política de persecución penal y los limitados efectos positivos que cabe esperar de la pena de prisión.

La política de persecución penal estratégica se basa en el reconocimiento de las limitaciones del sistema penal y pretende desarrollar efectividad en un número limitado de casos, con el objeto de dar una utilización óptima

a los recursos existentes destinados al sistema de justicia. Los casos seleccionados son aquellos de mayor daño social, que no pueden ser objeto de salidas alternas.

Por otro parte, se plantean políticas intensas en la prevención comunitaria y situacional, para evitar el surgimiento de hechos delictivos. La prevención comunitaria a través de la instalación de una cultura de paz y de la creación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos, que sean capaces de evitar la escalada de violencia.

La prevención situacional como tarea propia de la policía administrativa, la cual diseña sus planes de despliegue territorial y otras políticas de disuasión con base en información de inteligencia criminal y con objetivos claramente definidos. Esto provoca la disminución de hechos delictivos, sin necesidad de recurrir al sistema penal y al castigo.

El uso de la prevención comunitaria y situacional, por lo tanto, es un prerrequisito para cualquier plan exitoso de disminución de violencia y crimen. La disminución de la violencia y crimen genera un círculo virtuoso hacia el sistema penal, que al tener un menor número de casos, es capaz de resolverlos con efectividad. El sistema penal queda en consecuencia con un carácter subsidiario, sólo para casos graves y circunstancias excepcionales. Debido a ello, su intervención es más oportuna y efectiva. Se reduce de esta manera la sensación de impunidad y se generan condiciones para reforzar los valores ético-sociales positivos (la prevención integración).

En ese marco, la persecución penal estratégica es una herramienta para orientar la actuación del Ministerio Público y las fuerzas de criminalidad hacia metas y objetivos concretos, optimizando los recursos y enfocándose en los fenómenos criminales más graves. Esto asegura un mayor éxito en la actuación penal, la cual ya no es producto de la improvisación o la suerte, sino es el resultado de una ponderada evaluación de información, de una cuidadosa planificación de la investigación y de casos que son exitosamente litigados, que concluyen naturalmente en condenas efectivas.