

SEGURIDAD Y CRIMINALIDAD

CLEMENTE AUGER

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

REFERENTES DEL PROBLEMA

De forma constante surgen las referencias a la llamada "Seguridad Ciudadana". Las referencias se hacen sin precisión alguna, por tratarse de un problema instalado, de forma permanente y mudable, dentro del conflicto que atraviesa la vida cotidiana en cualquier sociedad, y muy especialmente en la sociedad industrial.

Es preciso hallar un adecuado marco para su tratamiento, que evite la estimación irracional que la indignación puede producir, que no suponga un retroceso en la cultura democrática de los afectados, directa o indirectamente, por la cuestión, ya que, en definitiva, alcanza a toda sociedad integrada en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Esta observación preliminar no obsta al estudio pormenorizado y enraizado en la "praxis" de la desviación. Se estima tan erróneo la toma en consideración emocional del problema, como las construcciones abstractas de autosatisfacción doctrinaria, sin posibilidad de arraigo en la convivencia democrática.

Ferrater Mora, en su libro "Ética aplicada: del aborto a la violencia", resalta que los diarios rebosan de noticias relativas a ametrallamientos, secuestros, asaltos, atracos, etc., todos los cuales cabe clasificar como "actos de violencia". La gente común y corriente, los a veces llamados "pacíficos ciudadanos" condenan por lo común tales actos sin el menor titubeo. Al mismo tiempo, el ciudadano de un país que ha experimentado en el pasado alguna sonada revolución, que celebra anualmente como un gran acontecimiento histórico (la Revolución Francesa, por ejemplo, o la Revolución Americana), se indignaría si se le insinuara que dicho aconte-

tecimiento, que califica de lucha por la libertad, podría ser considerado asimismo como una forma de violencia reprochable.

No se trata aquí de la posible justificación de la violencia. Pero es necesario advertir, como cuestión no del todo ajena a la estricta de la seguridad ciudadana, que los modelos normativos de violencia política son totalmente inadmisibles, como estrategias fructíferas de lucha transformadora. El tipo de Estado y Sociedad que puede generar la estrategia de la violencia (con independencia de su inanidad frente al alto potencial de fuerza represiva y articulado mecanismo de integración consensual, que tiene un Estado moderno), ha sido de todo punto abominable. La lección que hay que extraer, más huyendo de Maquiavelo que de Marx, es que los medios prejuzgan siempre e irremediablemente el fin.

Pero la referencia a la seguridad ciudadana se tiene que hacer en la perspectiva de la violencia, pues ésta incluye a aquélla. El rechazo democrático de la violencia se encuentra con la obsesión de la seguridad. Por razones económicas, políticas, o simplemente físicas, se demanda con insistencia seguridad.

La seguridad ciudadana, a caballo entre la vivencia colectiva y la construcción vertical, sintetiza la política que busca la desaparición del peligro, daño o riesgo, inminente o potencial, de las personas. De forma indiferenciada se afronta tanto la delincuencia común como la acción terrorista y se propende a establecer una superlegalidad que dimensiona las libertades.

La seguridad se nos presenta como un principio supraconstitucional con exigencias inminentes y contenidos estructuradores, que se despliega y matiza en el funcionamiento del orden social y político, exigiendo comportamientos funcionales a la reproducción del sistema.

Es cierto que la Constitución toma en consideración el tema de la seguridad en su articulado. Ahora bien, esta seguridad se produce como consecuencia de la existencia del orden público. La seguridad carece del énfasis que se le ha dado y aparece como un componente necesario del mosaico preconstitucional, como resultado y no como elemento dinamizador.

No puede desdeñarse que una presentación torcida de la seguridad puede propiciar el adelantamiento de los Poderes Excepcionales. Dibujado un cuadro caótico y confuso, potenciados los sentimientos de inseguridad de la población, presentadas ciertas alteraciones como factores sustantivos de disfuncionalidades

graves del sistema, se dispone de la premisa habilitante que permite consolidar la anormalidad y, en consecuencia, conceder a los Poderes Públicos los medios que tradicionalmente fueron configurados como excepcionales.

Junto al tratamiento catastrofista señalado, que puede conducir a las posturas descritas, existe otra postura que de forma notable contribuye al mismo resultado. Esta postura es la de la trivialización y la de la abstracción.

Con la trivialización señalo las invocaciones gratuitas a la inevitabilidad del problema, como acompañamiento forzoso y preciso justo de la convivencia en un régimen de libertades democráticas y derechos fundamentales.

La abstracción consiste en la renuncia al análisis, en la huida de la distinción y, por el contrario, en la asimilación de todos los problemas en una única invocación a la violencia, determinante de una progresiva parálisis en la reflexión y búsqueda de adecuados tratamientos. A tal fin, se amplía tanto el concepto de violencia, que incluye a la seguridad ciudadana, que se pierde la significación originaria penal y criminológica del término. Con el Magistrado de Friburgo Wolf Middendorff, citaré algunos ejemplos: existe un asesinato, cuando no todo el mundo socorre las "hambrunas" de Etiopía; la violencia es dirigir la palabra a otra persona y obligarle por ello a prestar atención; hay violencia en las pérdidas de tiempo por los atascos circulatorios; es violencia la competencia económica y las especulaciones bursátiles; es violencia la formación profesional ulterior del empleado, que beneficia la plusvalía de la empresa. Puede tener eco un pensamiento cretino de Eva Perón: "La violencia en las manos del pueblo no es violencia, sino Justicia".

Si se huye desde la seguridad ciudadana hasta la estimación de Galtung, un estudioso de la paz noruego, en el sentido de que por medio de la violencia se impide eficazmente a los hombres agotar todas sus posibilidades, lo único que se consigue es levantar obstáculos insuperables a la conservación, no del Estado, que no va a sufrir por ello, sino del orden jurídico democrático y a la protección, no de la Comunidad, como grupo mágico, sino de las capas más subalternas de la sociedad.

REFERENCIA A LA POLÍTICA CRIMINAL

No puede huirse de la política criminal. Es cierto que, como dice Saussure, la política

criminal o la Administración, como la lengua, es un sistema que no conoce más que su orden propio. Estudiar es, en primer lugar, señalar el territorio de la política criminal. Política criminal, por tanto, como toda política, es a la vez una forma de organización de la vida social basada sobre la atribución del poder, que determina el reparto de los bienes y garantiza las instituciones en sentido amplio (Familia, Escuela, Iglesia) y propone los valores; y es también una acción, una estrategia, un movimiento para alcanzar un cierto fin.

Sin embargo, este movimiento está precisamente orientado en función de valores preestablecidos; por tanto, de datos arbitrarios que intentan realizarse en acciones singulares y posiblemente racionales: el placer, Dios, la gloria, el conocimiento, el poder, etc., son valores que nadie puede justificar ni refutar, sino su conformidad a pasiones también arbitrarias.

En este sentido, toda política está alentada por una ideología, si se toma al término en el sentido preciso definido por Baechler, de discurso orientado por el cual una pasión busca realizarse en un valor, formación discursiva polémica, gracias a la cual una pasión intenta realizar un valor por el ejercicio del poder en una sociedad.

Señalar el territorio de la política criminal, es, por tanto, recordar las corrientes ideológicas que pueden influirla. No se trata, en este momento, de describir sistemas de política criminal, sino solamente de buscar, a través de las principales corrientes, las líneas directrices susceptibles de suministrar una clave para comprender la diversidad de los hechos observados.

En efecto, la política criminal tiene en primer lugar por objeto permanente asegurar la conexión y la supervivencia del cuerpo social, respondiendo a la necesidad de seguridad de las personas y de los bienes. Pero, precisamente, en el mundo moderno, las opciones de política criminal, ya se trate de delimitar el fenómeno criminal o de definir las respuestas a este fenómeno, se orientan de forma diferente, según que esta necesidad de seguridad se aprecie, se sienta, o se comprenda a través de tal o cual valor juzgado fundamental.

Desde Feurbach se comprende como política criminal el conjunto de procedimientos represivos por los que el Estado reacciona contra el crimen, y se la limita así a una especie de reflexión sobre el Derecho Penal. La perspectiva se ha ensanchado progresivamente. Como explica Mireille Delmas Marty es necesario incluir en la Política Criminal los problemas de prevención y el

sistema de represión, y conviene retener, como delimitación provisoria del campo a explorar, el conjunto de los procedimientos por los cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal.

Perspectiva extendida bajo diversos aspectos. Desde procedimientos únicamente represivos a otros procedimientos, especialmente los referidos a la reparación o a la mediación. Desde el Estado al cuerpo social entero, pero bajo la condición de que sea éste quien organice sus respuestas, lo que proscribía el caso de una respuesta totalmente aislada. Desde actuar a responder, a fin de introducir al lado de la respuesta de reacción "a posteriori", la respuesta preventiva "a priori". Del crimen al fenómeno criminal, englobando todo comportamiento de rechazo de las normas, infracción o desviación.

Superando así la sola reflexión sobre el Derecho Penal, la política criminal no debe confundirse ni con la criminología tradicional, ya que no tiene por objeto principal el estudio del fenómeno criminal, ni con las doctrinas contemporáneas de criminología crítica, nueva criminología o criminología radical, que se presentan como teorías críticas del control social. Pero decir lo que la política criminal no es, no basta, evidentemente para describir lo que es, aún menos para captar su unidad a través de la diversidad, compleja a veces, de sus múltiples facetas: del fenómeno criminal a las respuestas del cuerpo social.

EL AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD

No creo que para una comprensión de una Política Criminal de gran alcance y de inspiración democrática se puedan encontrar ayudas decisivas en los "slogans" e imprecaciones acuñadas del pensamiento estimado vulgarmente progresista. Otra cosa es que Marx sigue suministrando la clave para averiguar los conflictos subsistentes a la definición del delito, los conflictos que esta definición intenta resolver o intenta aprovechar. Y resulta ajeno a Marx el pensamiento de que el acercamiento al socialismo o la determinación ideológica de que el socialismo ya existe, convierte, por aparición de nuevos conflictos y desaparición de los antiguos, superflúa la política criminal y la preeminencia del principio de legalidad.

Los delitos que afectan, hasta el punto que integran la consideración de la seguridad ciudadana, no son el resultado, ni en su producción

ni en su aumento de la instauración del Estado Social y Democrático de Derecho. Por el contrario, sólo en este Estado puede hacerse un tratamiento de los mismos, que no implique la corrupción generalizada de los Poderes Públicos y el envilecimiento de los individuos, víctimas o no de los comportamientos delictivos.

La definición del delito recae principalmente sobre sectores económicos y culturales marginados, afectados por pérdida de su identidad, emigrantes, parados, subproletarios, subempleados, hijos de la burguesía sin posibilidad de inserción social. No son las libertades democráticas y los derechos fundamentales los que determinan la existencia de estos grupos. Muy interesante es destacar que no es en la lucha política y en la lucha de clases, si es posible que la haya, donde se producen los delitos propios de la seguridad ciudadana, sino, precisamente, al margen de esa lucha, con el aliento de la despolitización, y en situaciones de desesperación y de estimación de la inutilidad de la política.

La seguridad ciudadana se relaciona con el fenómeno de la marginación social en la que se produce el delito, como efecto necesario y no contingente del modo capitalista de producción, y como resultado inevitable de fenómenos de desempleo, asociados a la revolución tecnológica. Las culturas de la pobreza nacen al mismo tiempo que los asalariados.

Las políticas gubernativas que tratan de hacer frente al rápido aumento de la criminalidad reflejan una diversidad de corrientes ideológicas. Puede que, al contrario de lo que ocurre en Estados Unidos, las políticas criminológicas europeas en ningún momento han estado dominadas por una filosofía criminológica o penal claramente articulada y generalmente aceptada.

Durante los años 60 y al principio de los años 70 numerosos Gobiernos han actuado en la perspectiva de la reinserción de los delincuentes. Los programas de tratamiento experimentados en las prisiones, que habían sido concebidos por psiquiatras y sociólogos, fueron, en general, considerados como eficaces y ricos en promesas para el porvenir. En esta época se estimaba comúnmente que la prevención de la criminalidad, al margen del sistema de Justicia Penal, pasaba por reformas sociales. La idea en boga consistía en que se podía prevenir la criminalidad y delincuencia juvenil por mejoras políticas en materia de alojamiento, de escolaridad, de protección social y de empleo, y muy especialmente por el trabajo en la calle en contacto con jóvenes vulnerables.

Esta concepción de la lucha contra el aumento

de la criminalidad, inspirada por el pensamiento criminológico, ha perdido progresivamente su credibilidad en el curso de los años 70. Varios factores parecen haber contribuido a la erosión de las políticas criminológicas seguras de este decenio.

En primer lugar, el aumento de la criminalidad en Europa ha tenido lugar de forma paralela a la progresión de la abundancia, de la protección social, de la calidad del alojamiento, del nivel de educación y de los servicios sanitarios en la Europa Occidental. La correlación manifiestamente favorable entre el nivel de prosperidad y la tasa de criminalidad es difícil de conciliar con la idea tradicional de los criminólogos para quienes la pobreza engendra el crimen. La experiencia cotidiana en la Europa Occidental sugiere, al contrario, que las tasas de criminalidad aumentan al mismo tiempo que el producto nacional bruto.

Existen factores que parecen importantes para explicar este fenómeno. En una sociedad más rica y más democrática, los menos favorecidos se impacientan ante las desigualdades materiales. La abundancia y la seguridad social hacen a los jóvenes menos tributarios de sus familias y de las instituciones comunitarias, lo que reduce las posibilidades de control social. La abundancia multiplica las posibilidades de infracciones contra los bienes por la simple razón de que los objetos interesantes son más numerosos. Cualquiera que sean los factores determinantes, la evolución de la situación en Europa Occidental desde mediados de los años 50 tiende a demostrar que la criminalidad no retrocederá automáticamente con la instauración de sociedades más prósperas y más igualitarias.

LA REFERENCIA CULTURAL

Pero es forzoso añadir a todo esto que, además, se tienen que dar una serie de factores de orden psicológico y cultural para que se produzca, dentro de la marginación, la salida de algunos de sus componentes a la infracción delictiva. Salida, que si bien es moralmente inaceptable, no deja de reproducir esquemas de comportamiento competitivo y de deslumbramiento ante los aspectos más obscenos de la riqueza.

Como dice Bergalli, con las inalienables ventajas que deparan, en concreto a los españoles, la instauración de un Estado Social y la atribución de servicios a las Comunidades Autónomas y a los Municipios, se producen las consecuencias negativas propias del desarrollo económico y de la pertenencia a países altamente

industrializados. La contaminación del aire y de los ríos, el deterioro del paisaje urbano, la degradación de la vida en las ciudades, los desajustes sociales, el desequilibrio en el mercado de trabajo, la falta de formación especializada, y especialmente la limitación de los recursos, determinan complejas situaciones en las que los casos individuales requeridos de solución se ven superados por la atención inmediata de grandes franjas de población, que van quedando al margen de los procesos de distribución de riqueza.

Con este referente material, el de las condiciones estructurales, donde se realiza la construcción subjetiva de los problemas sociales, converge el elemento cultural. El análisis de la esfera subjetiva cultural debe integrarse en el análisis material de la realidad.

Y así es como aparecen los términos que es preciso considerar: los de la violencia y su etiología. Respecto del primero se puede establecer la graduación de los términos de agresividad, de agresión y de violencia. Respecto del segundo, como explica Debyst, Profesor de la Universidad de Lovaina, sólo una causalidad circular nos permitirá comprender la situación en su complejidad real. Sin duda, tal perspectiva es difícil de explicar. Radica en el hecho de que no solamente un comportamiento dado resulta de un complejo casual, eventualmente identificable, sino que este comportamiento modifica la situación de partida, de tal suerte que entre las variables independientes y la variable dependiente, existe una relación dialéctica que modifica el Estatuto de unos y de otros.

La perspectiva más útil a partir de la cual es posible plantear el problema de la violencia es la perspectiva sociológica basada sobre la noción de aprendizaje.

Se puede definir un grupo social por la cultura con la que progresivamente se constituye, entendiendo la cultura como el conjunto de técnicas, de comportamientos, conscientes o inconscientes, que un determinado número de individuos tienen en común y que constituyen los procedimientos prácticos o psicológicos por los cuales estos hombres ajustan su existencia al medio y al misterio del destino humano.

Es posible, en efecto, que estos esquemas de comportamiento que, en curso de procesos, son interiorizados por los miembros del grupo, lleven consigo la violencia como manera de resolver los problemas que la vida plantea. Un estudio de este género se presenta como indispensable y supone un análisis objetivo del cuadro de referencias, a partir de las cuales las relaciones humanas se conforman.

Sin embargo, otra manera de plantear el problema se estima igualmente indispensable, bajo pena de desdeñar una corriente explicativa de la violencia que en la hora actual se manifiesta; esta otra manera consiste en tomar al individuo, no solamente como un ser que interioriza los valores que el grupo posee, sino como un sujeto que conoce, en relación al poder, un estado de tensión cuyo carácter varía según el lugar que ocupe en la jerarquía social. Esta perspectiva supone que la sociedad se constituye por un cierto número de subgrupos, entre los cuales existe una cierta tensión por el poder.

Se puede comprender así la existencia en una misma sociedad de diferentes subculturas, algunas de las cuales pueden ser subculturas violentas. Es preciso admitir que el problema cambia considerablemente de aspecto si el grupo dominado toma conciencia de su situación y de la alienación en la cual se encuentra. Pero es más seguro que, antes de esta posible toma de conciencia, la vida social no sea percibida como la expresión de una relación de fuerzas, sino de una fatalidad. A partir de aquí, aparece una nueva fuente de violencia o una nueva dialéctica, de la que la violencia será expresión y que se caracterizará por la agresión y la represión.

Se observa en los subgrupos de los que acabamos de hablar la expresión rudimentaria y también ambigua. La violencia es, en cierta medida, un lenguaje. Sin embargo, se debe admitir que las posibilidades de expresión varían y que estas posibilidades son particularmente reducidas en los grupos socialmente desfavorecidos, que viven permanentemente en una tensa situación.

LA PERCEPCION CIUDADANA

Y respecto de la violencia y su etiología y de su concreción en la seguridad ciudadana, recae el alcance de la información del público y la naturaleza de la opinión.

Explicaba Walter Lippman: cada uno de nosotros vive y trabaja sobre una pequeña porción de la superficie terrestre, se desplaza en el interior de un pequeño círculo y no conoce íntimamente más que a algunos de sus relacionados. De todo acontecimiento público, que tiene profundas repercusiones, nosotros no vemos, a lo más, una fase y un aspecto. Esto vale tanto para los eminentes iniciados que redactan tratados, promulgan leyes y dan órdenes como para aquellos a quienes estos tratados, estas leyes y estas órdenes se destinan. Nuestras

opiniones cubren inevitablemente un campo más grande, un período de tiempo más largo, un número superior de cosas que se creen directamente perceptibles. Nosotros debemos, por tanto, reunir estas opiniones a partir de lo que los otros han contado y lo de que nosotros podemos imaginar.

En este aspecto del problema son esclarecedores los informes para el Consejo de Europa elaborados por M. Jan J.M. Van Dijk, del Centro de Investigaciones y Documentación del Ministerio de Justicia de Holanda y por M. Hans Joachim Schneider, Profesor de Criminología de la Universidad de Munster, de la República Federal de Alemania.

En las actitudes del público respecto de la seguridad, conviene distinguir entre los sentimientos personales de temor y las preocupaciones políticas ante la subida de las tasas de criminalidad.

La población de los países europeos tiende, a menudo, a considerar el aumento de las tasas de criminalidad como una especie de calamidad nacional. Y no es que esta opinión esté, sin más, corroborada por los hechos.

La mayor parte de los países europeos han asistido, en el curso de los últimos años, a un fuerte aumento del número de infracciones registradas. En 1985, la tasa parece haber alcanzado hasta 7.000 infracciones registradas por 100.000 habitantes en Francia, en Inglaterra y País de Gales, en la República Federal Alemana y en los Países Bajos. En Suecia y en Dinamarca, la tasa es aún más elevada. Un análisis más cuidadoso de las estadísticas de la Policía demuestra que las infracciones contra los bienes son particularmente numerosas en Suecia y en los Países Bajos. En cuanto a las infracciones violentas registradas por la Policía su número es particularmente elevado en Suecia, en la República Federal Alemana y en Inglaterra y País de Gales.

Comparada la tasa de 10 por 100.000 habitantes verificada en Estados Unidos, el número de homicidios en los Países de Europa Occidental es muy débil, según la Organización Mundial de la Salud.

En Inglaterra y País de Gales y en los Países Bajos, las tasas de infracciones violentas han seguido aumentando en el curso de los últimos años. En 1988 han pasado de 133 a 148 en los Países Bajos y de 282 a 315 en Inglaterra y País de Gales. Esta tendencia reciente puede presagiar un cambio progresivo en la fisonomía de la criminalidad en Europa. Es posible que las infracciones violentas representen en los

años 90 una proporción notablemente más importante entre las infracciones registradas.

No puede olvidarse que las Estadísticas de la Policía no reflejan la extensión real de la criminalidad. En una notable proporción, las infracciones no son jamás comprobadas ni registradas. Esta cifra negra puede diferir considerablemente de un país a otro. Las estadísticas no autorizan ninguna opinión segura sobre la amplitud de la criminalidad en los diferentes países. El único medio de dar cuenta de la situación real en los Países Escandinavos y en otros países europeos es iniciar un estudio comparado de la victimización por ramas representativas de la población de cada país.

Una encuesta de este tipo se ha realizado en 1989 en quince países a nivel nacional y en otros dos países a nivel local (Varsovia y Suravaya) (Van Disk, Mayhew, Killias). No todos los Estados miembros del Consejo de Europa aceptaron participar en esta encuesta. El porcentaje más elevado de personas de más de dieciséis años víctimas en 1988 una vez de uno de los once tipos de infracciones considerados en el estudio, se ha revelado en Estados Unidos, Canadá y Australia de alrededor del 30 por 100.

Una tasa global de alrededor del 25 por 100 se ha comprobado en los Países Bajos, en España y en la República Federal de Alemania. Una tasa de victimización de alrededor del 20 por 100 se ha comprobado en Escocia, en Inglaterra y País de Gales, en Francia y en Bélgica. Tasas cercanas al 15 por 100 se han constatado en la población de Irlanda del Norte, Suiza, Noruega y Finlandia. En Japón la tasa es inferior al 10 por 100. Las tasas verificadas en Varsovia son parecidas a las de las ciudades de Europa Occidental.

A excepción del Japón, los Países que tienen tasas más bajas se caracterizan por un nivel de urbanización relativamente débil. Un gran número de sus habitantes viven en pequeñas ciudades y pocos viven en ciudades de 100.000 habitantes. Las infracciones violentas parecen más numerosas en Australia y en los Estados Unidos. Tasas moderadamente elevadas de victimización por infracción violenta se comprobaban en Finlandia, en los Países Bajos, en la República Federal de Alemania, en Canadá y en Escocia. Las tasas observadas en Inglaterra y País de Gales son más débiles.

Es, sobre todo, entre las mujeres y las personas ancianas de las grandes ciudades, donde el miedo es más agudo. Para la mayoría de la población de los países de la Comunidad Europea la subida de la inseguridad es uno de los más graves problemas de nuestro tiempo. Una notable

minoría considera incluso que se trata del problema más importante.

La experiencia efectiva de la criminalidad no desempeña más que un papel limitado en la orientación de las actitudes del público respecto del delito. La opinión pública está fuertemente sensibilizada respecto de los actos de violencia, aunque sólo una escasa minoría de la población es víctima de ella. La mayoría de los ciudadanos se forman una opinión sobre el crimen y sus tendencias, a partir de informaciones indirectas.

La reacción de las gentes poco instruidas, cuando toman conciencia de una ola de violencia es, en general, exigir medidas represivas.

La opinión pública no es otra cosa que la amalgama de los diversos conocimientos y actitudes de todas las categorías sociales. En una sociedad pluralista sería preferible hablar de opiniones públicas, pues este plural traduciría mejor el hecho de que las diversas subdivisiones del cuerpo social producen un amplio espectro de opiniones públicas sobre cada cuestión. Es importante establecer una neta distinción entre la opinión pública y los mensajes de los medios de comunicación. La opinión pública está ciertamente ligada a lo que se puede llamar opinión publicada, pero una y otra están lejos de ser idénticas.

Es preciso subrayar que las opiniones públicas no son fáciles de identificar a la vista de lo que publican y difunden los periódicos, la radio y la televisión, y que se deben utilizar ciertos instrumentos de investigación para intentar una aproximación a las actitudes y convicciones de la población.

Nuestros conocimientos empíricos de la cuestión son limitados. La mayor parte de las investigaciones realizadas sobre la opinión pública se inscriben en el cuadro de estudios de mercado o de encuestas realizadas a iniciativa de empresas comerciales y de partidos políticos. Se obtiene de esta opinión una imagen simplista, de única dimensión, que tiende a confirmar el resultado de los anteriores. Sin embargo, toda persona cultivada debe comprender que hay en la opinión pública más cosas que las que permiten desvelar los métodos de investigación actuales, que son simples, empíricos y escasos. Existe una opinión pública inconsciente que desempeña un papel oculto en el proceso social.

LLAMADA A LA POLICIA

Y esto se produce en la actual situación de crisis de la economía represiva, que sufren

todos los sistemas públicos de control de la delincuencia contra personas y bienes, lo que exige la delimitación de los elementos precisos para su diagnóstico. Como se sabe, los diagnósticos son múltiples y las explicaciones no son muy pacíficas. Pero es indudable que existen algunos indicadores indiscutibles de la crisis policial, siendo la Policía hasta ahora el agente esencial de alimentación del sistema penal y, además, un agente importante en la prevención de la delincuencia.

Al margen de la pluralidad de órdenes sociales coexistentes empíricamente verificados, no cabe duda de que la evolución histórica, durante este siglo, y muy en especial, desde la Segunda Guerra Mundial, se ha caracterizado en nuestras sociedades, por la tendencia hacia un modelo de control social menos comunitario y más estatal. Los órdenes comunitarios tradicionales poco a poco se han disuelto. Esta tendencia se articula a través de la extensión de la competencia pública, a través del aumento considerable de los efectivos policiales y con la influencia de la hegemonía estatal en materia de control social. Sin embargo, estos significativos cambios se manifiestan hoy de la siguiente manera:

- Los efectivos policiales se estancan.
- Las denuncias por atentados a la propiedad mobiliaria, robos y hurtos, crecen constantemente.
- Las encuestas sobre victimación demuestran hasta la saciedad que es esta delincuencia la que importa más que cualquier otra; y respecto de este tipo de delincuencia es donde se producen las quejas más numerosas.
- Se ha hecho trivial señalar que para prevenir estos hechos las presiones comunitarias y las transacciones del pasado apenas hoy existen, salvo excepciones. Por otra parte, se ha convertido imposible para una víctima concebir la transacción en un mundo en que las posibilidades de identificar a los autores por sí mismo son casi inexistentes. Única solución para las víctimas: formular un denuncia. Haciendo esto, el recurso al sistema penal no constituye una alternativa que puedan usar estratégicamente. Este acto no se siente como un deber cívico. Se ha convertido en un automatismo.
- Otros fenómenos más recientes concurren igualmente, de forma no desdeñable, para contribuir al enquistamiento de este tipo de contencioso:

Se asiste a una gran difusión en los modos de vida de las clases medias y populares de bienes dotados de un valor simbólico importante, pero también de un valor de mercado fácilmente negociable en los circuitos paralelos (automóviles, roulettes, materiales de alta fidelidad, etc.).

Estos codiciados bienes están hoy mal vigilados. La vigilancia comunitaria se ha desintegrado, en virtud de la separación de las zonas de vivienda y de las zonas de trabajo, de los estilos de vida diferentes de los jóvenes y de los adultos, del trabajo femenino, de la desaparición del servicio doméstico permanente, de la multiplicación de las residencias secundarias, del estacionamiento permanente en las calles de los coches sin garaje, etc.

- La generalización del seguro contra el robo y el crecimiento de los bienes matriculados (automóviles, talonarios, cartas de crédito), hace que la denuncia se haya convertido en una exigencia previa, ya para una demanda de reembolso, ya para obtener la exoneración de la responsabilidad civil por lo robado.

Todos estos factores combinados hacen confluir hacia el Estado, a través de la formulación de la denuncia, una gigantesca demanda, cuya respuesta queda en gran parte insatisfecha.

En las mentalidades y expectativas colectivas, la estatización no presenta duda alguna: Policía y Justicia deben legítimamente encontrar la solución. Pero en los encargados institucionales efectivos no ocurre lo mismo, pues la respuesta de la Policía cada vez es más débil a estas expectativas. Lo más frecuente es que las denuncias no indiquen sospechosos y la insatisfacción aumenta. Se ha comprobado hasta qué punto este simple dato del divorcio tendencial entre expectativas populares y débil tasa de esclarecimiento es importante y hasta qué punto hay disociación entre la percepción de los ciudadanos y las de la Policía. Los primeros no comprenden por qué la Policía no actúa para arrestar a "su delincuente"; los segundos, frente al carácter repetitivo y trivializado de la denuncia, razonan más sobre la idea de que los que muchas veces roban, terminarán por ser prendidos, en cuyo caso bastará ponerlos permanentemente fuera de la ocasión de hacer daño, lo que terminará por agotar el vivero de los ladrones. Pero esta percepción es igualmente falsa, pues está fundada sobre la creencia de que existen carreras criminales, lo que no ha sido jamás probado. Al contrario, los delincuentes potenciales se renuevan sin cesar. Otra espe-

ranza provendría de la idea de que la intimidación, con una mayor severidad en la sanción podría resolver el problema. Parece que es preciso desengañarse de esta propuesta, pues la disuasión sería probablemente más eficaz a través de la certeza del arresto que por la severidad de la sanción. Sin embargo, en la práctica lo que no existe es la certeza del arresto.

EL RECURSO A LA PREVENCIÓN

El conocimiento de los mecanismos ideológicos supone una mejor comprensión del sistema penal en nuestras sociedades. El suministro a las instituciones penales depende, en buena parte, de las representaciones y actitudes que se tienen en la sociedad a propósito del crimen, del criminal, de la Ley, y de la Justicia Penal. Y tales fenómenos ideológicos presionan a lo largo del funcionamiento interno de estas instituciones represivas.

Por este conjunto de causas, en el curso de los últimos años, frente al fracaso de la medidas penales, varios países han manifestado un interés renovado respecto de estrategias de prevención de la criminalidad. Es especialmente interesante el informe explicativo a la recomendación sobre la organización de la prevención de la criminalidad, adoptado por el Comité Europeo para los Problemas Criminales, del Consejo de Europa, en junio de 1987.

La recomendación se concentra sobre acciones que tienden a prevenir la criminalidad sin recurrir al Derecho Penal. No se refiere a la acción preventiva de la sanción penal, ya sobre el delincuente al que se ha impuesto la sanción, prevención especial, ya sobre el público en general, prevención general.

Abstracción hecha de la prevención penal, la prevención puede desarrollar estrategias diversas entre las cuales es oportuno poner el acento sobre las siguientes:

La prevención social se funda sobre la observación de que existe una relación, no una causación, entre las condiciones sociales del delincuente y la perpetración del delito.

Por tradición, y también por obviedad, esta consideración conduce a una acción preventiva que trate de modificar las condiciones desfavorables propias del contexto social y económico, de donde proceden los delincuentes. Así, las mejoras generales en el dominio de la salud pública, de la educación, de la vivienda y del empleo tienen que entrañar una reducción de la criminalidad. Pero ha sido y es muy difícil

evaluar los efectos de este género de medidas generales en el dominio de la prevención.

Sin embargo, se ha promovido recientemente la prevención social, concentrada sobre situaciones microsociales de delincuentes potenciales. En numerosos países, investigaciones concretas acreditan una notable correlación entre la educación infantil, el fracaso escolar y las dificultades en lo que concierne al empleo, de una parte y el desarrollo de la criminalidad juvenil y adulta de otra. Por ello se han confeccionado proyectos centrados sobre la familia en su ambiente, la escuela, el contexto escolar y el contexto de empleo de los delincuentes potenciales. Los proyectos suponen la toma a cargo especializada de los adolescentes, la orientación paternal, la asistencia educativa y posibilidades de empleo especiales para jóvenes en dificultad. Si estos proyectos son potencialmente prometedores, lo son a largo término, lo que significa que es demasiado pronto para dar cuenta de sus resultados.

La prevención situacional se funda sobre la noción según la cual ciertas formas de delito se producen a ciertas horas, en ciertos lugares y en determinadas circunstancias. Es la situación misma la que desencadena tal o tales categorías de actos delictivos. Es, evidentemente, más fácil y menos lento modificar estas situaciones que reeducar delincuentes potenciales a fin de que no cometan actos de violencia. El temor a tratar de modificar estas situaciones criminógenas por la posibilidad de su traslado a otros lugares no basta para dejar de ensayar su modificación. Así, evitar la evasión fiscal no forzosamente supone el riesgo de nuevas formas de criminalidad económica.

La investigación penológica, con su célebre constatación de que "nada funciona", ha llevado progresivamente a dudar de que los programas de reinserción, aplicados en las prisiones, puedan dar algún fruto. Reemplazando el objetivo de la reinserción, algunos penalistas, especialmente en los Estados Unidos, han empezado a preconizar la adopción de doctrinas posmodernas sobre el elogio del justo castigo, el aislamiento de algunas categorías de delincuentes y la aplicación de la pena de muerte. Estas doctrinas dejan poco espacio a nuevas experiencias de tratamiento o programas de formación. En ausencia de técnicas de prevención fiables, la voluntad de imponer a "delincuentes peligrosos" penas de prisión de larga duración, a menudo lleva a dictar para todos penas de prisión más largas. La filosofía del castigo justiciero ha podido ser en ciertos países una comprensible reacción contra las resolu-

ciones privativas de libertad entregadas a los Organos de Ejecución de la fijación de la duración de la pena, pero esto ha sido interpretado de forma errónea como justificante de penas más duras para todos con invocaciones a la opinión pública.

Los criminólogos de izquierda influyentes no han tomado la defensa de pensamiento criminológico reformador tradicional. Los teóricos del no intervencionismo han considerado todos los esfuerzos tendentes a reformar las prisiones como contraproducentes y como servicios rendidos al sistema de justicia penal represiva.

En una conferencia sobre la abolición de las prisiones organizada en Amsterdam en 1985, uno de los relatores explicó por qué la reforma penitenciaria no estaba en el orden del día: "Los abolicionistas no hacen gran caso de los esfuerzos desplegados para humanizar las prisiones o mejorar los derechos de los detenidos. No se puede humanizar las prisiones, como la esclavitud o la guerra; estas instituciones son por sí mismas nefastas".

Se podría esperar que estos abolicionistas fueran favorables a las medidas sustitutorias de la prisión. Sin embargo, hecho sorprendente, fue a menudo con un excepticismo hostil como ellos recibieron los estudios de penas de sustitución o de medidas preventivas. La instauración en los Países Bajos de penas de trabajo de interés general se ha retardado varios años a causa de la feroz oposición de Hulsman, de Bianchi y sus partidarios.

Los abolicionistas no preconizan evidentemente la extensión de las prisiones, pero rechazar la posibilidad o la oportunidad de una reforma penal no es adoptar una posición de neutralidad. Este "imposibilismo" refuerza más aún, aunque sea por defecto, la idea de la clase política para quien la extensión de la capacidad de las prisiones es el único medio viable de hacer frente a la criminalidad.

LA VICTIMA

Y en este fenómeno de la criminalidad y de la política criminal aparece con la mayor importancia y sin tradición consistente en su estudio, la figura de la víctima.

El Informe de la Conferencia de 1978, de Investigaciones Criminológicas en el Consejo de Europa, señalaba, en primer lugar, la verificación paradójica, según la cual numerosas personas, muy preocupadas por la criminalidad, no eran las que estaban expuestas a mayor riesgo de ser victimizadas. Claramente aparece

que ciertos aspectos de miedo a la delincuencia no están directamente asociados a la experiencia de la misma. Los sentimientos de miedo están ligados a una gran diversidad de factores distintos de los síntomas de victimización. Se debe tener presente que el miedo no es el único efecto, ni incluso el más importante de estos síntomas. Se sabe que las víctimas experimentan sentimientos muy diversos, especialmente miedo, desesperación, depresión y sospecha universal. No parece, por tanto, satisfactorio tomar en consideración el miedo de la victimización únicamente en el estrecho contexto de los síntomas.

El problema del miedo de la victimización ha de ser considerado como un fenómeno social importante en sí y no solamente como un efecto de la victimización. Por iguales razones, se ha estimado que las políticas dirigidas a disminuir los sentimientos del miedo debían ser discutidas, independientemente de políticas penales o sociales orientadas hacia la víctima.

Se distinguen cuatro principales corrientes de pensamiento en el seno del movimiento en favor de las víctimas: el principio del pago de la indemnización a cargo del Estado, el del instrumento de readaptación, el de la sanción y el de la abolición. En este análisis se puede estimular el debate sobre las implicaciones políticas y sobre las mejores medidas de afrontar la situación de las víctimas de infracciones penales.

Una atención particular está ligada al papel decisivo de la Policía respecto a las necesidades de las víctimas. Los servicios de Policía deben tomar medidas apropiadas para que sus actitudes sean comprendidas como una parte importante de su tarea y eviten el divorcio de las víctimas respecto al orden jurídico democrático. Los órganos de las Fiscalías y otros personajes judiciales tienen la obligación de ser más sensibles a la situación de las víctimas, cuyos asuntos se ventilan en la Administración de Justicia. Es preciso, en particular, que las víctimas obtengan informaciones sobre las decisiones de los órganos persecutorios o de los Tribunales. No se sabe muy bien en qué medida y en qué manera las víctimas desean estar estrechamente mezcladas al procedimiento penal, pero las investigaciones indican que las víctimas son muy favorables a una reparación directa por el delincuente.

Pero es innegable que las víctimas y los que no son víctimas tienen una percepción del delito y del tratamiento adecuado del mismo radicalmente distinta a la que tienen los expertos en política criminal y a la que promueven, de forma

bastante generalizada, los agentes implicados. La percepción de los primeros lleva a conclusiones inmediatas de carácter más represivas que las preconizadas por los segundos. No quiere decir que la razón y el acierto puedan asignarse por un criterio simplemente cuantitativo. Pero si quiere decir esta preocupante divergencia que se ha producido un fracaso indiscutible en el sistema penal, que éste ha funcionado como reproductor y que la desconfianza hacia el mismo puede extenderse a la desconfianza al Estado que lo sustenta.

Dejando aparte la posibilidad de que no exista la debida correspondencia entre la exigencia penal de un Estado Social y Democrático de Derecho y su real cumplimiento en lo relativo al sistema penal, que puede pertenecer a la prehistoria de ese Estado; no puede, por menos, dejarse constancia que la caótica situación de la Administración de Justicia y la imposibilidad real que en la misma se observa de una tutela efectiva sin dilación y con garantías, constituye un factor no desdeñable e incluso notable para el agravamiento de lo que se estima por la opinión pública y la opinión publicada problema de la seguridad ciudadana. El problema se instala con anterioridad en el seno de la seguridad, sin que el Derecho Penal pueda ser el instrumento adecuado para su desaparición, pero sí puede estimarse que el Derecho Penal así concebido y, sobre todo, así realizado, contribuye de forma inapropiada a su agravación.

LAS IDEOLOGIAS

En política criminal, como en cualquier otro espacio, no se avanza sin pruebas, no se aclaran cosas cada vez más complejas por el simple empirismo. Pero, en este campo más que en otro, la fuerza del prejuicio y el excepticismo respecto de métodos científicos están particularmente vivos. Sin embargo, justiciables, expertos y gobernantes tienen presente una conciencia muy clara del peligro que la ausencia de una política criminal coherente y efectiva, supone para la sociedad. Unos y otros desean poder distinguir "a priori", y no únicamente descubrirlo, por desgracia, después del fracaso, buenas y malas transformaciones. Querrían conjurar toda transformación contraria a los valores que desean promover y desencadenar las transformaciones útiles a estos valores.

La corriente reformista, por lo pronto, anima la mayor parte de las revisiones de los Códigos en curso. Tranquilizando que no va a revolucionar

nada en profundidad, seduciendo en virtud de su inspiración liberal, propone, como manifestaba Badinter, Ministro de Justicia de los primeros Gabinetes de Mitterand, una sociedad en la que se reanuda la comunicación, en la que permanecería flexible la coacción de reglas necesarias, en la que el hombre sería tomado constantemente en consideración. Con mucha moderación y prudencia, parece tender hacia respuestas cada vez más solidarias y vagamente incita a descriminalizar o despenalizar.

Verdad es que la corriente represiva, de vocación autoritaria, es más confortable en sus certezas. La ciudad castiga para permanecer ciudad. Castiga para sobrevivir. Castiga para salvaguardar el derecho de poner a la libertad reglas, límites, protecciones. Castiga para definir lo que es lícito y lo que no lo es. Así se manifestaba en "Los Caballos de Lago Ladoga" Alain Peyrefitte, Ministro de Justicia en los gabinetes de Pompidou y Giscard. Ninguna duda entre el lazo de la seguridad de los ciudadanos y la existencia de penas suficientemente terribles para apaciguar el horror que despierta el crimen. En definitiva, se trata de promover opciones contrarias, criminalizar, estatizar, penalizar, cerrar.

La decepción ante un cierto fracaso del reformismo y el temor de los excesos inútiles de la represión han suscitado una reacción libertaria, cada vez más radical: es preciso abolir el sistema penal (L. Hulsman y J. Bernat de Celis). Muy sugestiva, por la fineza del análisis del sistema penal, esta corriente abolicionista reposa sobre los siguientes postulados:

- Que el sistema penal está específicamente concebido para hacer mal.
- Que no es ciertamente aberrante suponer que semejante respuesta violenta y pública es susceptible de incitar a la violencia en otros dominios de la vida.
- Que es una Institución que crea y mantiene la idea, con toda evidencia acreditada falsa, que puede procurar a las víctimas la ayuda y la protección que justamente reclaman.

Segura del carácter nefasto del sistema penal, al que no reconoce ni siquiera la virtud de reducir las relaciones del dominio, la corriente abolicionista está igualmente segura sobre la fecundidad de toda respuesta de carácter solidario.

Entre las ardientes certidumbres represivas y abolicionistas y la buena voluntad, a menudo impotente, del reformismo, se comprende la duda de los gobernantes.

Las opciones de política criminal no son evidentes. Dominar el juego es también apostar, pero cada vez es más difícil ganar la apuesta, cuando las sociedades se hacen técnicamente más avanzadas y políticamente más libres; evolución dotada de una complejidad y de un pluralismo creciente. Si se considera que se trata aquí de lo ya dado, la política criminal debe, para tenerlo en cuenta, saber inventar respuestas suficientemente innovadoras, múltiples, heterogéneas. Como la libertad, que quiebra y funde todo a la vez, la política criminal se reinventa siempre.

Sin duda es preciso admitir la verdadera contradicción, ya que ella es el índice de la interrogación que caracteriza la Institución de lo social. La verdadera contradicción radica en el planteamiento de una política criminal que no puede progresar más que si la dispersión aparente se funda sobre una real coherencia.

Aquí, precisamente, interviene el análisis sistemático. Revelando lo singular de la política criminal, su orden propio, paradójicamente da mejor cuenta de lo plural.

De igual manera, el análisis propuesto no es solamente método de observación, sino también instrumento de acción. Permitiendo señalar la coherencia propia a cada modelo y las leyes que exigen compatibilidad e incompatibilidad entre modelos y movimientos, abre la vía de nuevas opciones. Haciendo más inteligible el diseño de las respuestas del cuerpo social, hace posible una pluralidad que no significa ni compromiso ni rechazo ni incoherencia de las líneas seguidas, sino aceptación de la vida en su diversidad. ■