



## ***Impasses da Política Criminal Contemporânea***

**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL  
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Ministério da Justiça - 2009





***Impasses da Política  
Criminal Contemporânea***

**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL  
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Ministério da Justiça - 2009

**Presidente da República**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

**Ministro da Justiça**

*Tarso Genro*

**Secretário Nacional de Segurança Pública**

*Ricardo Brisolla Balestreri*

**Coordenadora Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**

*Regina Miki*

**Editor**

*Luciane Patrício Braga de Moraes*

**Conselho Editorial**

*Fernanda Alves dos Anjos (MJ)*

*Haydée Caruso (SENASP - MJ)*

*Jacqueline de Oliveira Muniz (PMD - UCAM)*

*José Luis Ratton (UFPE)*

*Luciane Patrício Braga de Moraes (MJ)*

*Luis Flávio Saporì (PUC - MG)*

*Marcelo Ottoni Durante (SENASP MJ)*

*Paula Miraglia (ILANUD)*

*Regina Miki (MJ)*

*Renato Sérgio de Lima (FBSP)*

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUC - RS)*

*Thadeu de Jesus e Silva Filho (SENASP - MJ)*

**Capa e Diagramação**

*Tati Rivoire*

**Tiragem:** 5.000 exemplares

ISSN 2175-5949

Cadernos Temáticos da CONSEG

Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 04. Brasília, DF.

Todos os direitos reservados ao

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ)

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede

Brasília, DF – Brasil – CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-9570

Impresso no Brasil

# SUMÁRIO

<b>Carta do Secretário</b> .....	7
<b>Apresentação</b> .....	9
<b>Impasses da Política Criminal Contemporânea: uma reflexão</b> <i>Nalayne Mendonça Pinto</i> .....	12
<b>Masacres: larvas y semillas. Lineamientos para un replanteo criminológico</b> <i>E. Raúl Zaffaroni</i> .....	19
<b>La Política Criminal en desbandada: Miedo, Seguridad, Políticas Públicas. De la “criminalidad moderna” al peligro del “Derecho Penal Posmoderno”</b> <i>Lolita Aniyar de Castro</i> .....	44
<b>Princípios e Diretrizes orientadores para a política criminal na contemporaneidade</b> .....	59





## **Carta do Secretário**

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública tem como um dos seus objetivos consolidar a segurança pública como um direito fundamental do cidadão e, para tanto, construir uma política nacional de segurança pública com a participação da sociedade civil, dos trabalhadores em segurança pública e representantes do poder público.

Nesse contexto, os Seminários Temáticos tiveram como objetivo principal a ampliação da participação de segmentos específicos no processo da 1ª CONSEG, bem como a qualificação e o aprofundamento da discussão de determinados temas relevantes presentes nos sete eixos temáticos que compõem o Texto-base da Conferência.

Com o intuito de propor a discussão de uma nova política criminal, orientada para a prevenção, que não seja pautada exclusivamente pela esfera penal e que contemple estratégias políticas, sociais, culturais e econômicas a fim de garantir a segurança da sociedade, foi realizado o Seminário Temático “Impasses da Política Criminal Contemporânea”.

A política criminal possui repercussões diretas na segurança pública, e deve conciliar ações sociais preventivas com ações policiais, entendidas como complementares na política de segurança.

O Seminário abordou Eixo V do Texto-base da 1ª CONSEG (Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz), assim como as presentes no Eixo VI (Diretrizes para o sistema penitenciário), sobretudo no que tange à crítica veemente da política do encarceramento em massa e do direito penal como parâmetro de intervenção na segurança pública. Além disso, são propostas ações para viabilizar a articulação do sistema penitenciário com os órgãos do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal, a fim de potencializar ações preventivas na área da segurança.

Igualmente relevante no Seminário é a preocupação com políticas de democratização do acesso à justiça, associadas à disseminação de técnicas de resolução pacífica de conflitos, tais como a mediação comunitária, a conciliação judicial e a arbitragem, e inclusive a reflexão sobre a necessidade de inserção dessas técnicas como parte obrigatória do treinamento de profissionais da segurança.



Assim, é indispensável adequar as políticas criminais a um novo paradigma de segurança pública, formulando ações aptas a fortalecer laços comunitários, promovendo a coesão social, potencializando o exercício da cidadania e prevenindo o envolvimento com atividades ilícitas.

O presente Caderno Temático constitui um documento que sintetiza o debate realizado entre atores diretamente envolvidos com este campo de conhecimento, seja do ponto de vista acadêmico seja do ponto de vista de exercício da atividade profissional, e deve orientar as discussões que serão realizadas na etapa nacional da 1ª CONSEG.

*Regina Miki*  
*Coordenadora Geral da 1ª Conferência*  
*Nacional de Segurança Pública*







## Apresentação

A promulgação da Constituição Federal de 1988 – também conhecida como a “Constituição Cidadã” – viabilizou novos compromissos políticos e sociais no sentido da legitimação da democracia, do federalismo e da participação como grandes pilares estratégicos da organização do Estado. Embora estabelecido em nível político-institucional, o movimento de democratização brasileiro enfrenta ainda o desafio de alcançar as práticas cotidianas dos cidadãos, permeando as relações da população com as diversas agências (e agentes) do poder público, com os espaços e com os indivíduos que o povoam. A experiência democrática dos últimos 20 anos tem reiterado esta constatação, demonstrando que o leque de garantias constitucionais não se projeta de modo uniforme na realidade social brasileira. Recortes sócio-econômicos, de gênero, étnico-raciais, articulam-se de forma complexa em nossa história social, ditando o ritmo de expansão destas garantias entre as diversas “classes de cidadãos”. Para segmentos bastante expressivos da sociedade brasileira, o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gerou automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego, colocando para os governos democráticos o desafio da afirmação ativa da cidadania plena no Brasil (Carvalho, 2002)<sup>1</sup>. Esta tarefa, na atualidade, tem se caracterizado pelos esforços governamentais em qualificar os canais institucionais de participação e controle social, atendendo a antigas reivindicações dos movimentos sociais.

As Conferências, neste sentido, tem sido muito utilizadas enquanto ferramenta de consulta aos diversos atores envolvidos na implementação de políticas públicas setoriais, mobilizados em nível federal, estadual, municipal e comunitário. Por meio das Conferências, a sociedade brasileira se reconhece como uma verdadeira comunidade política, capaz de deliberar sobre questões que afetam a vida diária de todos e todas, indistintamente. Obviamente, isso faz das Conferências processos tão ricos quanto desafiadores. Com frequência, elas trazem para a ordem do dia problemas estruturais da nossa sociedade, os quais até então não tem encontrado canais adequados de resolução, quer no sistema político, quer no sistema jurídico. Nessas ocasiões, as potencialidades do modelo são postas diretamente à prova: as Conferências podem encarar o desafio histórico que lhes é colocado ou podem simplesmente desviar-se dele; podem romper com consensos previamente estabelecidos ou podem apenas reafirmá-los. Tudo depende de

<sup>1</sup> CARVALHO, José Murilo (2002). *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira



como o processo decisório está organizado e de como, dentro desse processo, os participantes exercitam a sua responsabilidade política e a sua ousadia democrática.

Frente a este desafio, a convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública representa um momento histórico para o processo de consolidação democrática brasileira. Ao partilhar o poder de gestão com a sociedade, a Conferência estabelece um marco de transformação das práticas tradicionalmente adotadas na construção de políticas públicas de segurança em nível nacional, estadual, municipal e comunitário. Espera-se que a ampla mobilização social catalisada pelas etapas eletivas e preparatórias da 1ª CONSEG sedimente as bases principiológicas, institucionais e práticas do paradigma de segurança com cidadania, centrado na tríade participação, prevenção social e repressão qualificada. Com diferentes aproximações em relação ao tema, trabalhadores da área de segurança pública, poder público e organizações da sociedade civil encontram-se hoje envolvidos em um amplo processo de pactuação coletiva sobre os rumos desta mudança.

Enquanto etapas preparatórias da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, os Seminários Temáticos são ferramentas indutoras de participação e de contribuições críticas, assumindo a responsabilidade de ampliar o leque de capacidades técnicas e políticas dos atores mobilizados, para que ocupem de modo qualificado os espaços de co-gestão estabelecidos. Propostos por instituições reconhecidamente competentes no trato dos fenômenos abordados, a realização dos Seminários Temáticos viabilizou um maior aprofundamento acerca de tópicos específicos da organização e funcionamento do sistema de segurança pública e justiça criminal, contemplados nos sete eixos da 1ª CONSEG.

Neste sentido, o presente Caderno Temático reúne as principais contribuições do **Seminário Temático Impasses da Política Criminal Contemporânea**, realizado nos dias 3, 4 e 5 de junho de 2009, no Othon Hotel, no Rio de Janeiro. O Caderno está dividido em três partes: a primeira traça um breve panorama dos “impasses da política criminal”, pontuando as principais características e desafios que marcam este campo temático; em seguida encontram-se publicados os *papers* dos dois principais conferencistas do Seminário – E. Raúl Zaffaroni e Lolita Aniyar de Castro – que, lidos em seu conjunto, oferecem ao leitor importantes aprofundamentos e reflexões sobre o valor estratégico da política criminal para o campo da segurança pública. Por fim, encerrando o Caderno, foi sistematizada, a partir das contribuições de todos os painelistas, uma proposta de agenda de princípios e diretrizes para este campo temático, que será incluída no Caderno de Propostas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.



## ***Impasses da Política Criminal Contemporânea: uma reflexão***

*Nalayne Mendonça Pinto\**

O processo de redemocratização que o Brasil vivenciou nos anos oitenta foi fundamental para a alteração do modelo político-jurídico vigente e sua ampla reforma com vistas a consolidação do Estado Democrático de Direito. No regime autoritário, a doutrina da Segurança Nacional suprimiu direitos fundamentais como meio de garantir a “ordem social”. Em consequência, no âmbito das políticas penais, o discurso repressivo e os recursos punitivos foram marcas de um período de violações das garantias fundamentais, muito distantes, portanto, dos princípios sustentados em sociedades democráticas, em que as políticas criminais e de segurança devem estar associadas à garantia dos direitos humanos e à defesa da pluralidade e da solidariedade social.

Assistimos nos anos oitenta a uma ampliação do discurso humanitário e garantista com a Reforma da Parte Geral do Código Penal e a promulgação da Lei de Execução Penal em 1984. Práticas inquisitoriais e violentas de controle social passaram a ser amplamente condenadas no processo penal, nas práticas policiais e na atuação do sistema de justiça criminal. Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que permitiu uma ampla discussão sobre princípios de proteção aos direitos individuais e modelos de controle social, condenando a gestão penal e violenta da segurança pública e do poder punitivo do Estado. O título II (artigos de 5º ao 17º) da Constituição Brasileira, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, assegura a todos os cidadãos os direitos civis, políticos e sociais, além de condenar a tortura e o tratamento desumano e degradante (Art 5º inciso III).

Em verdade, a despeito dos avanços no marco legislativo, o grande desafio para democracia brasileira pós-88 ainda é conter padrões repressivos de controle social amplamente utilizados e que, durante décadas, mantiveram-se inalterados. Inúmeras são as denúncias de violações de direitos humanos que foram registradas por organismos internacionais e nacionais, revelando a vigência de um modelo punitivo e retributivo de política penal. De acordo com Alessandro Baratta, a Política Penal é compreendida como “uma resposta à questão criminal circunscrita ao âmbito do exercício da função punitiva do Estado (lei penal e sua aplicação,

\* Doutora e Mestre em Sociologia pela UFRJ Professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFFRJ), pesquisadora nas áreas de Criminologia, Legislação Penal, Segurança Pública e Sociologia Jurídica.

execução da pena e das medidas de segurança)”, entendendo a Política Criminal “como política de transformação social e institucional”. Uma política criminal alternativa, portanto, é aquela em que o direito penal é o mais inadequado para resolução dos conflitos sociais. Representa “uma política de grandes reformas sociais e institucionais para o desenvolvimento da igualdade, da democracia, de formas de vida comunitária e civil alternativas e mais humanas” (2002, p. 201)<sup>1, 2</sup>

**1** Nesse sentido, o que se discute no âmbito da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é a construção de uma política criminal, visando a prevenção das violências, da criminalidade e a proteção dos direitos humanos de forma integrada, onde diferentes órgãos, entidades e sociedade civil participem na construção de uma sociedade mais justa e solidária.

**2** BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e Crítica ao Direito Penal. Introdução à sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: ICC/Revan, 2002.

## 1. A expansão do sistema penal como uma nova ideologia de controle

Debates em torno dos modelos de Política Criminal da atualidade identificam a expansão do Direito penal como forma (aparente) de solucionar os problemas sociais. Jesús-María Silva Sánchez afirma que este é um traço marcante das sociedades pós-industriais, onde podemos perceber estratégias de exploração do sentimento de insegurança e medo. Em uma sociedade do risco “há um consenso geral sobre as ‘virtudes’ do Direito penal como instrumento de proteção aos cidadãos” (2002, p.25)<sup>3</sup>, um recurso simbólico que tranqüiliza a opinião pública.

Os meios de comunicação, em suas vertentes mais sensacionalistas, contribuem de forma significativa para a consolidação de uma cultura do medo, pois expõem de forma teatral uma sociedade violenta e desordenada, em que a banalização do mal faz com que a violência ganhe status de ‘destino nacional’. O sentimento de insegurança e a expectativa de risco e perigo acabam gerando um aumento do ‘clamor público’ por maior punição e controle penal, as vítimas – reais e virtuais da ‘onda de criminalidade’ – aceitam facilmente as sugestões por maior punição ou extermínio preventivo dos supostos agressores em potencial.

A mídia retrata a violência como produto de mercado. Em virtude disso, a criminalidade é comercializada pela indústria cultural facilitando uma instrumentalização do Direito Penal para uso político; essa instrumentalização tem a pretensão de satisfazer – mesmo que de forma desvirtuada – as necessidades de justiça da população. De acordo com Gomes e Bianchini (2002)<sup>4</sup>, grande parcela da responsabilidade da banalização da violência e do Direito penal se deve aos meios de comunicação – em especial, às suas vertentes mais sensacionalistas e superficiais – pois estes incentivarão um tipo de Direito Penal de efeito puramente simbólico, usado para sensibilizar a população ou simplesmente para tranqüilizar as consciências.

Dessa forma, contrapondo-se ao programa de direito penal constitucional, que se baseia na proteção integral dos direitos fundamentais, tem-se o chamado ‘eficientismo penal’, um direito penal de emergência que se expressa através de políticas criminais repressivas e criminalizantes, em defesa do fundamentalismo penal criminalizador dos conflitos sociais. Baseando-se no discurso da ‘lei e da ordem’, constata-se a defesa das penas de caráter punitivo e retributivo, fazendo com que o poder de punir do Estado assuma uma forma perversa de indução à exclusão e à vingança. Sob o discurso de ‘guerra à criminalidade’, de combate a violência, o efficientismo vai na contramão das convenções internacionais de proteção aos direitos humanos e dos princípios cons-

**3** SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. A expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. BIANCHINI, Alice. O Direito Penal na era da Globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002.

**4** GOMES, Luiz Flávio e BIANCHINI, Alice. O Direito Penal na era da Globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002.

titucionais contemporâneos, instituindo um sistema penal repressivo e simbólico de ‘tolerância zero.’ Nota-se que esse discurso ideológico passou a imperar nos Estados Unidos, ganhando legitimidade também na Europa e, principalmente, na América Latina.

Loic Wacquant (2001; 2003)<sup>5</sup> chama atenção para a propagação de um novo senso comum penal neoliberal, articulado em torno da maior repressão dos delitos menores e das simples infrações, o agravamento das penas, a erosão da especificidade do tratamento da delinqüência juvenil, a vigilância sobre as populações e os territórios considerados de “risco”. Suas pesquisas revelam que vem se observando nos Estados Unidos, na Europa e na América Latina uma redefinição da missão do Estado, que, em toda parte, se retira da arena econômica e afirma a necessidade de reduzir seu papel social e ampliar sua intervenção penal, endurecendo-a. Representa assim, um enfraquecimento do Estado social e o fortalecimento e glorificação do Estado penal. Os resultados demonstram ainda, que, não obstante o agravamento das desigualdades sociais e da insegurança econômica no curso dos dois últimos decênios, o Estado caritativo não parou de diminuir seu campo de intervenção e de comprimir seus modestos orçamentos, a fim de satisfazer a duplicação das despesas militares e a redistribuição das riquezas em direção às classes mais abastadas. A tal ponto que a guerra contra a pobreza, instituída pelas políticas de bem estar social, foi substituída por uma guerra contra os pobres, através de seu aprisionamento crescente.

O que as pesquisas de Wacquant vêm demonstrando é que, na ausência de políticas sociais, a tendência verificada nos Estados Unidos nas últimas décadas é de uma contínua expansão do sistema carcerário, com um crescimento fulgurante das populações aprisionadas. Prova disso é o espantoso crescimento da população carcerária norte-americana que, em 1980, era de 498 mil presos, passando à 2,4 milhões em 2008. Este crescimento exponencial do número de presos explica-se pelo encarceramento de pessoas debilmente integradas à sociedade e percebidas como de má reputação: gatunos e vagabundos, marginalizados, toxicômanos e psicopatas, estrangeiros. Segundo Wacquant, o encarceramento serve à regulação da miséria, quiçá à sua perpetuação, e ao armazenamento daqueles que estão fora do jogo do mercado.

De igual modo, de acordo com Pinto (2006)<sup>6</sup>, assistimos no Brasil, nas últimas décadas, a um recrudescimento penal que teve início com a lei de crimes hediondos em 1990 e se propagou em uma série de leis neocriminalizantes, que produziram novos tipos penais e agravaram as penas de muitos outros; além da aprovação massiva de leis penais especiais, somado a flexibilização de garantias penais e processuais e ao corte de direitos e garantias fundamentais. As medidas penais ado-

5 WACQUANT, Loic. Punir os pobres: A nova gestão da miséria nos Estado Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003. Ver também WACQUANT, Loic. Prisão da Miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

6 PINTO, Nalayne Medonça. Penas e Alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004). Tese de Doutorado em Sociologia. PPGSA/ IFCS/ UFRJ, 2006.

tadas contribuíram significativamente para o aumento do número de encarcerados, o alongamento das penas e a restrição da progressão de regime, produzindo um índice de cerca de 500% de aumento no sistema prisional entre 1990 (90 mil presos) e 2008 (460 mil presos).

Destaca-se ainda como parte da política penal contemporânea o excessivo aumento das prisões cautelares, que acabaram se tornando um tipo de recurso em defesa da segurança pública. Temos hoje cerca de 40% da população carcerária composta de presos provisórios. A cautelarização do processo penal, com antecipação da tutela penal, é utilizada de forma subversiva, não para assegurar o andamento do processo penal, mas para responder a uma demanda punitiva da sociedade.

Outrossim, a expansão do Estado Penal causou uma excessiva criminalização de infrações de pouca importância, a proliferação de ilícitos administrativos com a etiqueta de ilícitos penais, a criminalização de condutas com escassa (ou nenhuma) ofensividade, produzindo, assim uma bagatelização do Direito Penal. As infrações chamadas de menor potencial ofensivo são objetos do controle social através das penas e medidas alternativas. Segundo dados do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça, cerca de 560 mil pessoas cumpriram penas ou medidas alternativas no país em 2008. Em 2007, foram 422.522. Esses dados revelam uma transformação no movimento de expansão do controle penal, demonstrando uma clara opção do judiciário pelas penas restritivas de direitos, ampliando o controle social formal do Estado sobre novas condutas. Essa ampliação impressionante, entretanto, deve ser analisada com cautela. Frente à manutenção de uma lógica punitiva latente, ela pode não representar o movimento necessário de substituição das penas de privação de liberdade – pois continua alto o índice de encarceramento – mas, ao contrário, revelar o aumento do sistema punitivo e de sua esfera de atuação, penalizando crimes que poderiam ter sua resolução na esfera cível ou administrativa.

Essa tendência legislativa (e político criminal) das últimas décadas produziu espetacular aumento da jurisdicionalização dos conflitos e de criminalização do cotidiano, “que deriva do processo de sacralização do Direito, ocasionando uma explosão da atividade jurisdicional e do Direito, sobretudo do penal, que muitos crêem ser capaz de ‘resolver’ todos os graves problemas da sociedade, como se fosse panacéia” (GOMES e BIANCHINI, 2002, p. 117)<sup>7</sup>.

Importa ressaltar que as políticas de consolidação do Estado penal, nas últimas décadas, podem ser observadas, não apenas no campo da programação criminalizante, como também na esfera da segurança pública. O discurso conservador e autoritário produz modelos repres-

<sup>7</sup> *Ibidem*.

sivos de controle social e tem-se assim a defesa de operações policiais onde a ‘metáfora da guerra’ e a ‘lógica da militarização’ passaram a prevalecer. As favelas e periferias dos grandes centros passaram a ser o território inimigo a ser invadido. Essas práticas são marcadas pelas violações de direitos humanos, pois mantém uma política repressiva de confronto na segurança pública e direciona-se às classes populares, aos vulneráveis e aos estigmatizados da sociedade brasileira.

Como analisa Zaffaroni (2007)<sup>8</sup>, na história do poder planetário observa-se uma permanente busca do ‘inimigo’, os hereges, os bárbaros, e hoje os traficantes. E é nas sociedades onde há maior exclusão social que, segundo ele, a mensagem vindicativa é funcional, pois os criminalizados, os vitimizados e os policiados são recrutados junto aos segmentos de excluídos. O discurso autoritário latino-americano, com base em slogans e propagandas, vende o poder punitivo como uma mercadoria, na medida em que se verifica que a promoção emocional de impulsos vindicativos tem êxito comercial.

O direito penal do inimigo, na concepção de Jakobs (2007)<sup>9</sup>, afirma que a função do Direito Penal é a eliminação do ‘perigo’, sendo a pena dirigida à segurança frente a fatos futuros e não a sanção de fatos cometidos. Sendo assim, devem ter suas garantias fundamentais aqueles considerados cidadãos, os indivíduos que oferecem a garantia cognitiva mínima de comportamentos relacionados à manutenção das normas. No entanto, aos inimigos, àqueles que fogem ao pacto social, àqueles que se negam a participar do contrato ou pretendem destruí-lo, para estes é incabível o status de pessoas, devendo ser alvo da supressão das garantias fundamentais.

A partir dessa perspectiva, pode-se afirmar que assistimos no Brasil a uma adequação da teoria do “direito penal do inimigo”. Defende-se a negação jurídica da condição de pessoa e de cidadão ao ‘inimigo’ e assim vende-se a ilusão de que, sancionando leis que reprimam e encarcerem os vulneráveis e marginalizados e sejam permissivas as arbitriedades policiais, obter-se-á maior segurança urbana contra o delito comum. Nesse passo, o Direito penal tem sido utilizado para controlar os excluídos. As medidas cautelares são sustentadas como funções de segurança pública. O processo cautelar esta suscetível aos abusos do discurso do inimigo e a descaracterização da presunção constitucional de inocência se dá com base no argumento da prevenção do crime e da segurança. A definição do inimigo é circunstancial e orientada por políticas, por valores, pelo etiquetamento de grupos e comportamentos. A seletividade do sistema se direciona para aqueles indivíduos que se acham em estado de vulnerabilidade, e esta seletividade está associada com estereótipos criminais construídos socialmente, colocando alguns indivíduos e comportamentos em situações de risco criminalizante (ZAFFARONI, 2007)<sup>10</sup>.

8 ZAFFARONI, Eugenio Raul. O inimigo no Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

9 JAKOBS, Gunther; MELIÁ, Manuel Cancio. Direito Penal do Inimigo: Noções e Críticas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

10 Ibidem.



## 2. Política criminal de proteção e garantia dos Direitos Humanos

Contraopondo-se ao paradigma de expansão do Direito penal tem-se a defesa do chamado “Direito Penal mínimo”. As propostas que defendem um Direito penal mínimo negam a legitimidade do sistema penal, tal como hoje funciona, e propõem uma alternativa mínima de intervenção penal, resguardando aos indivíduos o máximo grau de tutela dos direitos e limitando o poder punitivo contra qualquer tipo de violência arbitrária, pública ou privada.

De acordo com Zaffaroni, esta proposta deve basear-se na maximização do sistema de garantias legais, colocando-se os direitos humanos como objeto e limite da intervenção penal. O propósito é diminuir a quantidade de condutas típicas, procurando penalizar somente as mais danosas, prescindindo bagatelas e fazendo cumprir rigorosamente as garantias legais. O autor afirma então que “o direito penal mínimo, é, de maneira inquestionável, uma proposta a ser apoiada por todos os que deslegitimam o sistema penal, não como meta insuperável e, sim, como passagem ou trânsito para o abolicionismo, por mais inalcançável que este hoje pareça” (2001, p. 106)<sup>11</sup>. Sobre a defesa do direito penal mínimo também escreve Ferrajoli, que defende o que ficou conhecido como “garantismo penal”. Segundo afirma, a mínima intervenção significa que o Estado deve intervir unicamente nos casos mais graves, protegendo os bens jurídicos mais importantes, sendo o direito penal o último recurso, quando já cessaram as alternativas restantes (apud CARVALHO, 2003)<sup>12</sup>.

Concebe-se o programa político-criminal minimalista como estratégia para maximizar os direitos e reduzir o impacto penal na sociedade, diminuindo o volume de pessoas nos cárceres através de processos de descriminalização e despenalização. Trata-se de um critério de economia que procura obstaculizar a expansão penal, legitimando proibições somente quando absolutamente necessárias. Os direitos fundamentais, neste caso, corresponderiam aos limites do direito penal.

Segundo Baratta (2002)<sup>13</sup>, as estratégias para uma política criminal que atenda as classes subalternas devem ser: inserção do problema do desvio e da criminalidade na análise da estrutura geral da sociedade capitalista; ampliação e reforço da tutela penal em áreas de interesse essencial para a vida dos indivíduos e da comunidade (saúde, segurança no trabalho, integridade ecológica, criminalidade econômica); radical e corajosa despenalização e contração ao máximo do sistema punitivo, com a exclusão, total ou parcial, de inumeráveis delitos de costumes, de moral etc, aliviando a pressão negati-

11 ZAFFARONI, Eugenio Raul. Em busca das penas perdidas. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

12 CARVALHO, Salo. Pena e Garantias. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

13 Ibidem.

va do sistema punitivo sobre as classes subalternas. Neste sentido, a despenalização significa também a substituição de sanções penais por formas de controle legal não estigmatizantes, como as sanções administrativas ou civis. As etapas de aproximação desse objetivo podem ser constituídas pelo alargamento e qualificação do sistema de medidas alternativas, pela ampliação da suspensão condicional da pena, pela introdução de formas de execução da pena detentiva em regime de semiliberdade, assim como abertura do cárcere para a sociedade através de parcerias e associações com organizações civis.

Nesse sentido, é importante repensar a política criminal articulada a gestão da segurança pública. O paradigma penal clássico – de acordo com o qual a intimidação proveniente da possibilidade de punição seria a essência da idéia de segurança – inspirou, durante muito tempo, as práticas da área de justiça criminal, o que dificultou a dissociação entre segurança e repressão. Entretanto, as políticas públicas de segurança não podem ser reduzidas à repressão e ao encarceramento, mas devem estar articuladas às práticas de prevenção das violências e da criminalidade, bem como de proteção aos direitos fundamentais. É necessário fomentar políticas de promoção ao tratamento igualitário, que permitam a proteção de grupos vulneráveis, ou seja, daqueles que estão em situação de risco e que, freqüentemente, encontram-se expostos à ação violenta e arbitrária das agências do sistema de segurança pública e justiça criminal.

A garantia dos princípios constitucionais assegura o direito à liberdade e à autodeterminação, o respeito às diversidades sociais e culturais, fazendo com que tanto o sistema de justiça criminal quanto os agentes públicos envolvidos com a segurança pública devam orientar-se pela defesa da cidadania e da garantia plena dos direitos civis, políticos e sociais. A construção de uma nova política criminal, portanto, não deve pautar-se na supressão dos conflitos sociais, mas antes deve reconhecer a sua existência como parte da vida social, oportunizando o seu encaminhamento através da construção de diálogos e consensos pela mediação e conciliação.

Em sociedades democráticas consolidadas a gestão da (in)segurança deve envolver um conjunto de instituições públicas e privadas, bem como a sociedade civil. Dessa forma, no âmbito da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, as discussões sobre a gestão integrada da segurança pública viabilizam o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, ensejando que a política criminal no Brasil não seja reduzida a uma política penal, mas seja construída de forma mais ampla e articulada com outros segmentos do Estado e da sociedade civil, com vistas à promoção de um modelo de segurança social e cidadã.



# Masacres: larvas y semillas - Lineamientos para un replanteo criminológico<sup>1</sup>

E. Raúl Zaffaroni \*

## 1. Los momentos de la criminología y las masacres

La criminología aparece con los estudios etiológicos sobre el *mal* de los demonólogos (siglos XIII a XVII). Las reflexiones iluministas sobre la legitimidad y límites del poder punitivo desplazaron el eje temático hacia el *sistema penal* (siglo XVIII). El positivismo biólogo volvió a la etiología con argumentos racistas ocupándose de los *crímenes* de los *inferiores no evolucionados o involucionados* (siglo XIX). La sociología norteamericana se mantuvo dentro del planteo etiológico, dando preferencia a los delitos de las clases pobres (primera mitad del siglo XX). La criminología de la reacción social en versión de medio camino volvió al sistema penal y puso de relieve sus efectos reales, en tanto que sus variables más radicalizadas lo encuadraron en teorías macro de crítica social (segunda mitad del siglo XX). Cada uno de estos momentos impulsó una política: los demonólogos la masacre inquisitorial; los biólogos el neocolonialismo, la represión de las clases subalternas internas y el genocidio nazista; la sociología norteamericana la incorporación de estas clases y toda la ideología re (*re-socialización, educación, incorporación, etc.*) propia del *welfare state*; la criminología de la reacción social en versión interaccionista y fenomenológica la reforma profunda del sistema penal y las tesis más radicales un cambio social completo.

Llegamos al siglo XXI sin que ninguna de estos momentos se haya ocupado de las masacres, si en ese vocablo incluimos el *genocidio* y cualquier otro género de crímenes de estado en forma de *matanzas masivas* o muy numerosas, incluyendo las que se producen por acumulación (masacres por goteo) y obviando los tecnicismos jurídicos. La criminología cedió ese campo a los filósofos y politólogos como naturalmente ajeno; el homicidio escapa a sus límites epistemológicos cuando se vuelve masivo, o sea que el más grave de los delitos no ha sido objeto preferencial de la criminología.

Intentamos aquí delinear un panorama del replanteo que sufriría y del campo de investigación que le incumbiría a la criminología incorporando las masacres a su universo. La política resultante de esa incorporación tendría como objetivo la *prevención de masacres*. Aunque recurrimos a ejemplos de todo el mundo, no podemos menos que

\* Departamento de Derecho Penal y Criminología, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Mayo de 2009.

<sup>1</sup> El presente escrito corresponde a la conferencia de cierre del seminario "Impasses da política criminal Latinoamericana", celebrado en Rio de Janeiro en junio de 2009, organizado por la Secretaría de Asuntos Legislativos do Ministério da Justiça y el Instituto Carioca de Criminología. El texto está destinado al Libro-homenaje al distinguido criminólogo costarricense, Dr. Enrique Castillo, con admiración y afecto.

tomar en cuenta la experiencia de nuestra región. El método aplicado es de preferencia el comparativo entre masacres; limitamos el análisis a partir del siglo XIX (neocolonialismo), pues el colonialismo respondió a un contexto mundial diferente; por otra parte, una investigación más amplia nos llevaría al terreno de la *etnología*, que no es posible abordar en el limitado espacio presente. Se trata de cuestiones que aquí sólo nos limitamos a señalar, pero que deben ser materia de reflexiones e investigaciones mucho más profundas y detenidas; no pretendemos más que dar un primer machetazo en la selva impenetrable por la que creemos que debe aventurarse la criminología del futuro inmediato.

## **2. La recuperación de la pluridisciplinaria conectiva**

La inclusión de la masacre obliga a retomar el planteo conectivo (etiológico) desde una perspectiva pluridisciplinaria y no reduccionista. Las conexiones de las masacres no pueden pasar por alto la incidencia de decisiones políticas (modelos de estado, grupos de poder, etc.); se producen en contextos económicos problemáticos y operan intereses poderosos; la comunicación social masiva desempeña un papel determinante en la señalización de las víctimas; en esos crímenes convergen conductas que neutralizan valores dominantes en función de procesos cuya dinámica es indispensable conocer; tampoco cabe negar la intervención de personas con patologías psíquicas y mentales. Todas estas cuestiones abren las puertas a la ciencia política, a la economía política, a la psicología social e individual y a la psiquiatría.

La criminología de la reacción social fue de preferencia sociológica y minimizó los aportes de otras disciplinas. La desconfianza a los anteriores planteamientos etiológicos era más que justificada, pero desbrozado el camino de toda falsa etiología al llegar al fondo del crimen más grave, corresponde renovar la pluridisciplinaria en la investigación conectiva de las masacres.

## **3. Un nuevo compromiso ideológico de la criminología**

La incorporación de la masacre para derivar lineamientos preventivos presupone que la investigación criminológica, tanto teórica como de campo, asuma un claro compromiso ideológico-político con los derechos humanos (en particular, con el derecho

a la vida). La criminología que incorpora la masacre a su horizonte de proyección debe dejar de ser neutral para pasar a afrontar un compromiso *ideológico abierto* frente a la plurifactorialidad masacradora. Por ende, pasan a ser parte de su contenido ámbitos que hoy permanecen ajenos, como las fuentes de la inseguridad existencial, las condiciones culturales e históricas que favorecen la instalación del mundo paranoico, las conductas de las agencias políticas y de los medios de comunicación que señalan *chivos expiatorios*, las agencias del poder punitivo que son sus potenciales perpetradores, las agencias que pueden operar como contención, las conductas de los posibles candidatos a *chivos expiatorios*, su disposición para asumir el rol, etc.

#### 4. Las agencias del sistema penal como perpetradoras

Lo primero que salta a la vista en la investigación de las masacres es que sus perpetradores (*autores directos*) son agentes del sistema penal o bien extraños que actúan con indiferencia, beneplácito u omisión de éste. Cuando intervienen fuerzas armadas, no lo hacen en función bélica, sino asumiendo tareas policiales. La *solución final* nazista no fue ejecutada por militares, los armenios fueron masacrados por prisioneros liberados por el sistema penal para ese fin, el *Kmer rojo* mató policialmente, etc. Las masacres neocolonialistas fueron acciones policiales de control de un país sometido, falsamente definidas como *guerra contra un pueblo* (la violencia colonial argelina en los siglos XIX y XX; el genocidio de Leopoldo II en el Congo), idea que luego pasó al control policial interno con el nombre de doctrina de la *seguridad nacional* -legitimada también como *teoría del partisano*- y que llevó a los ejércitos a asumir el papel de policías de control de sus propios pueblos.

Existen otras masacres que no suelen ser objeto de atención particular: son las muertes anunciadas del poder punitivo. En este rubro entran las muertes por ejecuciones sin proceso, por la llamada *criminalidad organizada* (que siempre opera con corrupción y complicidad de estamentos del propio poder punitivo), por violencia política, por simple corrupción, por maltrato, indiferencia o *motines* carcelarios, por mortalidad y morbilidad carcelaria, por desplazamientos masivos forzados de población, por omisiones de las fuerzas de seguridad, por deficiencias del servicio de seguridad, por contradicciones incentivadas entre los segmentos carenciados, etc.

## 5. El silencio de los científicos

El número de muertos en las masacres cometidas por acción u omisión complaciente del poder punitivo en el siglo XX superan el de las guerras, pese a lo cual semejante volumen criminal pasó junto a la criminología (y al derecho penal) casi sin rozarlos. Los internacionalistas se ocupan del genocidio desde el final de la última Guerra Mundial, pero con gran desconfianza y rezago –y hasta abierto rechazo- de los penalistas, incluyendo algunas regresiones jurídicas. Se trata de una verdadera *ceguera criminológica y jurídico-penal*.

Estas conductas de juristas y criminólogos deben ser también objeto de la criminología, pues la verificación de que el poder que pretenden regular para preservar el orden social es el agente potencial del peor crimen contra los seres humanos (su aniquilamiento masivo) importa una grave lesión narcisista. En segundo lugar, la declamada neutralidad ideológica de las ciencias sociales –aunque desde hace tiempo maltrecha- se derrumba cuando el análisis ideológico de los discursos pasa a ser vital para desentrañar su potencial de instigación de masacres.

## 6. Realismo vindicativo y vindicación paranoica

Pese a *todas teorías de la pena* (cada autor sostiene que ella *debe ser* como la imagina, pero en la realidad *son como son*), la observación histórica del poder punitivo indica que éste –entre otras funciones- *encausa las pulsiones vindicativas de la sociedad*, vinculadas a la idea del tiempo lineal propio de la sociedad industrial (por oposición al cíclico de las sociedades agrarias). Mientras estas pulsiones responden a una realidad razonablemente construida en base a comunicación prudente de hechos verdaderos, el poder punitivo reconoce los límites que le impone cierta proporción en la pretensión vindicativa (llamamos a esta situación *realismo vindicativo*). Pero cuando la comunicación se aleja de lo razonable, pasa a construir una realidad mucho más amenazante (mundo paranoico) que promueve una *vindicación paranoica* sin proporción con la autoría, frecuencia y calidad de los delitos cometidos. Víctima de esa vindicación es un *chivo expiatorio* al que se convierte en responsable de la amenaza (*enemigo*) y se le imputan los peores crímenes, para concluir en su eliminación.

## 7. Inseguridad existencial y angustia social

Pese a la moderna tecnología, la comunicación no dispone de un espacio ilimitado para construir una realidad social paranoica, pues está condicionada por el nivel de *angustia social* del momento, que proviene de la *inseguridad existencial*. Si bien ésta es inherente al ser humano y ninguna sociedad puede cancelarla por completo, puede mantenerla dentro de límites razonables en la medida en que provea medios adecuados a la discreta realización de los proyectos individuales acordes a las metas culturales dominantes. Pero cuando esos medios desaparecen, el exceso de inseguridad existencial provoca anomia, porque en esa coyuntura la sociedad no puede responder a las demandas de las personas ni integrar a éstas en una empresa común de superación de esa carencia. En términos *sistémicos* se diría que tiende a un desequilibrio del sistema.

Un factor de desequilibrio es la inmovilidad vertical, o sea, la tendencia a la estratificación por castas, como también los movimientos de brusco descenso de sectores sociales amplios (desindustrialización, desempleo, polarización de riqueza). En ocasiones son grupos y no estratos sociales los que padecen inmovilidad (inmigrantes, pueblos originarios, grupos étnicos), o bien es la combinación de pertenencia a estos grupos y al estrato desfavorecido. Un *conflictivista* diría que escasean las reglas comunes de solución de conflictos y se abre el espacio paranoico, donde todos se perciben como extraños incapacitados para colocarse en la perspectiva del *otro*.

## 8. La instalación del mundo paranoico

La excesiva *angustia social* impulsa la búsqueda anárquica de responsables de la inseguridad, que se traduce en violencia contra los más dispares grupos o personas (*violencia difusa*, sin canalización dominante). El espacio para la construcción paranoica de la realidad social guarda relación directa con el nivel de angustia social y de la resultante violencia difusa.

La violencia difusa y la angustia social se retroalimentan hasta que la última se vuelve insoportable, pero apenas se consigue impular a un chivo expiatorio como fuente de la inseguridad existencial (se instala *el mundo paranoico* con un enemigo identificado), el nivel de angustia desciende porque ésta se convierte en temor (miedo) a la amenaza de la emergencia desatada por el enemigo. La angustia

no tiene objeto conocido (tiene objetos erráticos y en última instancia la muerte), pero el miedo siempre reconoce un objeto, pudiendo ser normal o patológico, según que exista o no un verdadero objeto temible. El mundo paranoico que instala la comunicación puede ser más o menos patológico en razón de la mayor o menor temibilidad real del objeto elegido. Cuanto mayor es la angustia social, más amplio es el espacio comunicacional para instalar objetos no temibles e incluso físicamente inexistentes (Satanás).

Cuando la angustia se convierte en miedo renacen los proyectos existenciales, pues la aniquilación del enemigo (*vindicación paranoica*) pasa a ser *el primer paso de todo proyecto existencial, como condición indispensable para su realización*. Poco importa la disparidad de los proyectos, en la medida en que como primer paso común a todos se imponga la remoción del obstáculo (objeto temible) del mundo paranoico. De este modo logra la adhesión de una parte considerable de la sociedad, muchas veces entusiasta.

## 9. La funcionalidad política del mundo paranoico

Es inevitable que la instalación del mundo paranoico sea funcional a factores de poder y a intereses sectoriales y que la complejidad del poder la haga multifuncional, sea a fuerzas coincidentes o antagónicas, a un poder instalado que refuerza con ello su control social como también a una oposición que procura desplazarlo; puede instalarse por una comunicación censurada y oficial o por agencias que operan con libertad de expresión y de mercado. Lo cierto es *que quien detenta la hegemonía social –política o económica- o lucha por ella*, procura no ser víctima de las pulsiones vindicativas (desviarlas), en lo posible canalizarlas sobre quienes le compiten o molestan y, en general, también moderar la violencia difusa que, por ser errática, también es en potencia peligrosa para él.

## 10. El candidato adecuado para chivo expiatorio

Para instalar el mundo paranoico también es indispensable un *chivo expiatorio* adecuado para imputarle los crímenes que se proyectan como fuente de inseguridad existencial. La historia muestra la enorme heterogeneidad de los *enemigos* en diferentes



mundos paranoicos: brujas, herejes, judíos, alcohólicos, drogadictos, traficantes de drogas, comunistas, subversivos, sifilíticos, discapacitados, prostitutas, africanos, indios, inmigrantes, anarquistas, gays, minorías sexuales, terroristas, alcohólicos, drogadictos, pedófilos, ácratas, socialistas, delincuentes comunes, gitanos, burgueses, ateos, religiosos, etc. Es difícil hallar algún rasgo común entre todos ellos, pese a que algunos han sido reiteradamente victimizados.

Como la inseguridad existencial tiene diferentes fuentes y frustra proyectos propios de cada sociedad y momento, son muy distintos los grupos adecuados para su implementación paranoica, sin contar con el marco más amplio de las particularidades históricas y culturales de cada sociedad. Por ello, a veces el chivo expiatorio es idóneo por el simple hecho de pertenecer a un grupo (judíos, gitanos, minorías sexuales y étnicas), en tanto que en otras todos (delincuentes comunes) o algunos miembros del grupo (inmigrantes) promueven conflictos que los hacen más vulnerables como candidatos para el mundo paranoico.

## 11. El delincuente común como enemigo residual

Como la venganza sólo se ejerce contra crímenes, siempre se asigna al enemigo el rol del *criminal* que comete delitos más graves que los de cualquier otro (el pecado de las brujas era más grave que el *original*; los delincuentes de hoy *son más crueles* que los anteriores; los judíos conspiran contra la nación), sin importar si en verdad los cometen o que su frecuencia y gravedad sea mucho menor, pues lo importante es que se lo crea.

Cuando se selecciona como enemigos a los delincuentes comunes, por mucho que en el mundo paranoico se magnifiquen sus hechos o su frecuencia, el círculo de males que se les puede atribuir es muy limitado (a las brujas se les podía atribuir hasta la impotencia de los maridos, a los judíos la quiebra de la nación; a los delincuentes comunes sólo delitos comunes). De allí que la señalización del delincuente común como *enemigo* sea siempre *residual*; sólo se lo selecciona a falta de mejores candidatos. Además, los delincuentes comunes no pueden ser seleccionados por una dictadura que compra la libertad al precio del orden y, por tanto, no puede comunicar una mayor frecuencia delictiva; en ella no desaparecen los delitos sino su comunicación, cuya censura sólo deja filtrar delitos patológicos.

Pero la elección del delito común tiene otras ventajas. En principio, siempre ofrece candidatos, por lo que su carácter residual hace se sea un *enemigo intermitente* (aparece cuando desaparecen mejores candidatos) y se proyecta con casos de delitos naturales (homicidios, violaciones, robos), asociados al estereotipo de las clases subalternas y de los que cualquiera puede sentirse víctima potencial, en tanto que el *white collar* sólo se proyecta como arma política. Además, garantiza un amplio campo de vigilancia de la población, pues con pretexto de *seguridad* el propio público atemorizado pide su control, lo que es muy importante, porque en definitiva al poder no le interesa la prevención del delito sino el ejercicio amplio del poder de vigilancia (Foucault). De allí la contradicción discursiva en que incurre cuando, por un lado, postula una fe absoluta en el efecto preventivo de penas desmesuradas y, por otro, fomenta una formidable industria de provisión de impedimentos físicos (Garland). Se produce una simbiosis inestable de dictadura y democracia cuando se sostiene que el delito baja en relación inversa a la represión y la comunicación del dato se mantiene por largo tiempo (es el caso del *republicanismo* norteamericano, difundido en Europa), pues el miedo se mantiene y su manejo pasa a convertirse en una modelo de *governance* que pasa en cascada a todas las instituciones (universidad, escuela, familia, club social, etc.) (J. Simon), sin perjuicio de su uso controlador preferencial sobre determinados sectores sociales excluidos (Wacquant).

La técnica de instalación mediática del mundo paranoico con el delincuente común como enemigo es sencilla: se da amplia publicidad a los delitos cometidos magnificando su frecuencia y gravedad, la publicidad se vuelve ávida y deseosa de crímenes horrendos. En caso de grave falla del autocontrol ético y del pluralismo informativo, proyecta hechos o autores falsos o distorsionados (se intentó imputar a terrorismo interno un gravísimo atentado cometido por el internacional, para volcar una elección en la víspera).

Otros delincuentes ofrecen un buen perfil como candidatos, en especial los *terroristas*, pero sólo regionalmente, porque la tentativa de planetarizarlos también fracasó, dado que en muchas sociedades no son idóneos para la instalación del mundo paranoico.

## **12. El poder punitivo conforme al mundo paranoico**

Instalado el mundo paranoico el poder punitivo rompe los límites que le imponía el *realismo vindicativo* y se desplaza hacia la *vin-*

*dicación paranoica* mediante *medidas extraordinarias o excepcionales*, porque resulta insuficiente para destruir al *enemigo* que amenaza la supervivencia social o humana. La legislación habilita excepciones represivas y en la realidad queda expedito el camino a las *masacres*. Las agencias ejecutivas se apartan de su función manifiesta de prevención y represión de hechos, para pasar a perseguir *enemigos* en una alucinada *guerra* de vida o muerte de la sociedad, que puede ser continua, en forma de *masacre por goteo* (ejecuciones sin proceso de delinquentes comunes, escuadrones de la muerte).

El poder punitivo es la forma más violenta del control de las personas (control social). Cuando se limita a un grupo bien diferenciado, los otros sectores no tienen riesgo de victimización masacradora (estereotipo de clases subalternas, con caracteres étnicos, etc.), pero cuando se trata de disidentes son muchos más quienes corren alto riesgo de victimización por sospecha (el nazismo asesinó a judíos, gitanos, disidentes, opositores, gays, minorías sexuales, discapacitados, enfermos, *extraños*, y por ello ejerció un control social totalitario). De toda forma, cabe advertir que cualquier instalación del mundo paranoico abre las puertas para la vigilancia de casi toda la sociedad, por lo cual es un recurso para reforzar el control de todas las personas.

### 13. Las simientes de masacres y las masacres larvadas

No toda tentativa de instalación de un mundo paranoico tiene éxito; cuando lo tiene tampoco siempre acaba en masacre; y cuando ésta se produce, su extensión es variable. Es obvio que no pueden compararse en términos humanos el genocidio nazista o turco con una matanza en un motín carcelario, aunque los procesos productores sean análogos.

Por fortuna, en la mayoría de los casos no se llega a la masacre o ésta tiene baja intensidad masiva, sea por insuficiente angustia social, inadecuación del chivo expiatorio, un imponderable que baja la inseguridad existencial o la irrupción de otro factor que cohesionen proyectos individuales (catástrofe natural, guerra en serio, brusco cambio político, etc.).

*Masacre larvada* es toda señalización comunicacional de un chivo expiatorio que se agota en la pretensión de convertirlo en enemigo. Son semillas de genocidio que no son viables o van a dar en terreno no apto para su germinación, pero que con potencia germinadora y terreno fértil prenden como maleza venenosa y desembocan en masa-

cres. Por ello, toda pretensión de creación de un enemigo siembra una semilla de masacre y nunca es posible prever su desarrollo y extensión (el *antisemitismo difuso*, visto *ex-ante* por un *bienpensante* desprevenido, no parecía idóneo para causar el Holocausto; un prejuicio racista no parece idóneo para desatar leyes de expulsión, linchamientos, violencias sexuales y, menos aún, un conflicto social con atentados de consecuencias incalculables; etc.).

Un imponderable es el grado en que los perpetradores se sumergen en el mundo paranoico, pues no es raro que haya una disparidad intensiva entre la vivencia paranoica de los perpetradores y la del resto de la sociedad, que lleva a los primeros a una *extensión e intensidad masacradora* no tolerada por esta última y al consiguiente *desprestigio de la masacre* y de sus agentes, lo que contribuye a su limitación.

## 14. Prevención primaria de masacres

De lo anterior surge que la *prevención primaria de las masacres* debe propugnar medidas que provean de seguridad existencial y que, por ende, mantengan bajo el nivel de angustia social y la consiguiente venganza en los límites del *realismo vindicativo*. Son tareas de política general y especial (social, económica, educacional, sanitaria, etc.), pero no basta con satisfacer necesidades, pues cuando éstas son extremas pero debidas a una causa evidente y objetiva (terremoto, bombardeo), la seguridad existencial se refuerza porque el primer paso de todo proyecto individual pasa a ser la superación de la situación de emergencia real que, además, provoca una igualación al colocar a toda la población en situación de necesidad.

Las fuentes de *inseguridad existencial* son muy diversas, pero en general suele señalarse una empresa común fracasada, sentimiento general de frustración, derrota, desorden o decadencia, empobrecimiento sin perspectivas de superación, abatimiento, pesimismo, carencia de lideratos (Turquía señaló a los armenios como los causantes de su derrota; Alemania hizo lo propio con los judíos; a ambos se les imputaron traiciones).

Por cierto, la comunicación social también puede incentivar la inseguridad existencial y contribuir a producirla. En América del Sur se imputó traición a los políticos (*antipolítica*) por perseguir objetivos personales y complicidad con el *terrorismo comunista* que amenazaba a occidente, aunque sin mucho éxito, porque las dictaduras de seguridad nacional debieron funcionar como ocupantes, con apoyo sólo de pocos sectores de la población. La canalización de la vengan-

za se facilita cuando la violencia política (que reemplazaba a la difusa) es más grave, pues obtiene mayor apoyo público (caso Fujimori). A falta de violencia política, la señalización residual de delincuentes comunes se usa para imputar indiferencia a los gobiernos que no son *de orden*, porque pretenden mantener al poder punitivo en los límites del realismo vindicativo.

La principal fuente actual de inseguridad existencial y de violencia difusa en América y en Europa proviene del *desbaratamiento de los estados de bienestar* (desempleo, inseguridad laboral, previsional, deterioro de los servicios estatales, elevación de precios, dificultades de vivienda, salud, educación). El fundamentalismo de mercado del ocaso del siglo pasado frustró la esperanza de progreso social continuo y polarizó la riqueza, mientras que el capital especulativo volátil redujo a la impotencia a los políticos en un marco de regresión social. La *violencia difusa* se expresa en actitudes xenófobas, clasistas, racistas, sexistas y en todas las formas posibles de discriminación, contra inmigrantes (Europa), grupos étnicos instalados desde antiguo (afroamericanos) o en crecimiento (latinos en los Estados Unidos), sectores excluidos dentro de la propia sociedad (América Latina) o etnias minoritarias (África).

## 15. La prevención en las agencias policiales

Como el autor directo de las masacres es el poder punitivo, la *prevención secundaria* debe comenzar por sus agencias, en especial las policiales y penitenciarias, pero también las militares (debido a la frecuencia con que se éstas se deterioraron con funciones policiales). No toda policía es una *Gestapo* ni toda prisión es un *Konzentrationslager*, como tampoco toda fuerza armada se convierte en policía, pero cualquier policía, prisión o fuerza armada pueden llegar a eso según el deterioro y la debilidad institucional que padezcan o en que caigan.

Las agencias policiales son históricamente recientes, pues surgieron con la concentración urbana industrial (comienzos del siglo XIX). Su evolución conoce por tres estadios: comenzaron primitivas, formadas por delincuentes contratados por el estado, luego pasaron a una etapa empírica y por último a una *técnica o criminalística*. La evolución no se completó en todas las sociedades y la *vindicta paranoica* tiene caracteres diferentes según la etapa alcanzada. Hubo genocidios cometidas por *primitivos* (los criminales turcos liberados al efecto por el estado; la indiferencia policial en Ruanda); hay masacres cometidas por policías empíricas autonomizadas y degradadas por corrupción (en ge-

neral las *muertes anunciadas*); hubo genocidios perpetradas por agencias sofisticadas montadas como *máquinas técnicas* de matar (el nazismo). Otras veces, como esas máquinas no existían, las fuerzas armadas asumieron *técno-burocráticamente* la tarea (genocidios colonialistas y de seguridad nacional). Por ende, hay modelos de agencias perpetradoras *primitivas, empíricas y sofisticadas*.

Es importante recalcar la naturaleza civil del servicio de seguridad y eliminar la tendencia a la militarización vertical, que dificulta la formación de la conciencia profesional, negando los más elementales derechos laborales. Todas las policías tienden a convertirse en una institución cerrada, verticalizada, con su propio sistema de recaudación, distribución de rentas (lícitas o ilícitas) y gobierno (autonomización). Pueden extorsionar a los poderes políticos con el caos social (huelgas tácitas y sabotajes) y hasta dar golpes de estado.

La autonomización de agencias policiales de inteligencia aumenta los riesgos políticos al máximo. La habilitación de estas agencias para prácticas ilegales es muy peligrosa para cualquier sistema político democrático, porque pueden degradarse en máquinas de cometer toda clase de delitos sofisticados.

Las agencias policiales se degradan con la autonomización, que puede consolidarlas como máquinas sofisticadas (lo que suele pasar con las agencias de inteligencia) o corromperse (por regla las policías empíricas) llegando a extremos absurdamente criminales, pasando por la práctica habitual de la tortura.

La autonomización de las agencias policiales siempre es social y políticamente patogenética. Sus relaciones con el poder político dependen de coyunturas: en ocasiones son de cooperación, pudiendo derivar en policías políticas de regímenes autoritarios; en otras son de conflicto, en que extorsionan al poder político; algunas veces logran acuerdos, para que el poder político no moleste sus recaudaciones autónomas a cambio de gobernabilidad. La tecnología de las últimas décadas –que eleva muchísimo la rentabilidad autónoma– vuelve muy precario el equilibrio de estos acuerdos.

La prevención de las masacres requiere un estudio serio de las agencias policiales, de sus modelos organizativos, de su integración comunitaria, de las condiciones laborales de sus miembros, de su formación técnica e ideológica, de su salario y beneficios sociales, de la estabilidad en el empleo, de las garantías internas, del reclutamiento, del respeto a su dignidad laboral y humana, de su capacidad operativa, de sus prácticas, de la percepción social, de los estereotipos policiales creados por la sociedad y los medios, de sus dificultades de integración, etc. En el mundo actual ningún estado puede prescindir de agen-

cias policiales, pero gran parte del mundo carece de las adecuadas a la sociedad pluralista capaces de prestar un digno servicio público de seguridad. El control comunitario y el político plural de las policías son elementales para la prevención de eventuales desviaciones criminales y masacradoras.

La confusión de funciones militares y policiales es doblemente negativa, porque por un lado tiende a convertir a las agencias policiales en fuerzas de ocupación territorial en desmedro de su integración comunitaria (modelo militar en lugar de modelo comunitario), en tanto que, por otro, debilita la defensa nacional al destruir la imagen pública de las fuerzas armadas, degradándolas a fuerzas de ocupación interna. A esto último obedecieron las masacres coloniales y la transferencia de su técnica criminal a ocupaciones internas (seguridad nacional), precedidas por *masacres neocoloniales internas* (extinción de pueblos originarios, campaña al desierto argentina en el siglo XIX; policiamiento genocida del propio territorio).

## 16. Las agencias penitenciarias

Las agencias penitenciarias pueden degradarse en campos de exterminio, donde se amontonan personas con alta mortalidad y morbilidad, lo que puede obedecer a una política de estado, pero también a un deterioro progresivo en ausencia de toda directiva política, o sea, que se puede llegar a la masacre carcelaria por acción o por omisión política o por ambas.

El fracaso de las ideologías re en Estados Unidos provocó el reemplazo de la *cárcel de tratamiento* por la de *seguridad*, acompañado de un formidable crecimiento del aparato burocrático penal que alcanza el más alto índice de prisionización mundial. En los países ricos las cárceles tienden a convertirse en instituciones de *tortura blanca* (sin predominio de violencia física) y en los pobres en campos de concentración, con muertes frecuentes (masacre *por goteo*) y brotes de muertes masivas (*motines*). La señalización de islámicos como *terroristas* (enemigos) permitió la instalación de cárceles secretas para secuestrados por agencias policiales (los centros de Rumania y Polonia por la CIA, análogos a los centros ilegales de detención de la seguridad nacional en Sudamérica) y a cárceles para sospechosos (Guantánamo) sin control judicial.

El fracaso de las ideologías re dejó sin discurso (anómico) al personal penitenciario. La criminología preventiva de masacres debe reflexionar sobre el *trato* a la masa de personas prisionizadas, considerando

que lo están por efecto de la selectividad criminalizante orientada por estereotipos. Por ende, debe replantearse la cuestión del *tratamiento* como *trato* consistente en el *ofrecimiento* de la oportunidad de superar la alta vulnerabilidad al poder punitivo que lo llevó a esa situación, al tiempo que se estudie el modo de disminuir los efectos estructurales negativos (regresivos y deteriorantes) de la institucionalización total, reservando ésta a los casos extremos y evitando la superpoblación mediante un adecuado sistema de cupos (limitación de la población penal a la capacidad de la infraestructura). La selección comunicacional de delincuentes comunes como enemigos determina la superpoblación, que a su vez provoca las masacres carcelarias en los países pobres.

La prisionización reproduce criminalidad, genera reincidencia, condiciona patologías psíquicas (neurosis de carácter y reactivas regresivas), refuerza los roles desviados por efecto de la exigencia de asumirlos en la vida carcelaria para sobrevivir sin provocar disrupciones agresivas y la reincidencia. La intervención penal por desviaciones primarias genera otras secundarias y la reclusión de adolescentes prepara carreras criminales. La prisionización innecesaria fabrica delincuentes, al igual que la estigmatización de comunidades y grupos (jóvenes con dificultades de identidad asumen los roles desviados imputados, reafirmando los prejuicios propios del estereotipo). La atribución mediática de conductas criminales al *enemigo* es susceptible de provocarlas o de aumentar considerablemente su frecuencia (*profecía autorrealizada*).

## 17. La psicopatología ejecutora

Las agencias del poder punitivo suelen atraer con singular magnetismo a personas con ideologías y prejuicios harto negativos para la función y también a otras con patologías psíquicas y aún mentales. Sus miembros con frecuencia son discriminados en función de prejuicios que nutren estereotipos negativos, lo que aumenta su tensión psíquica. Sus condiciones laborales suelen ser pésimas y riesgosas, lo que provoca un fuerte *stress*. Poco se ha trabajado la salud mental en estos servicios, aún cuando es claro que se viven episodios violentos y letales en que esta falencia es manifiesta. Tampoco cabe descartar la patología mental en algunos casos de marcada disparidad (debilidad mental, psiconeurosis, epilepsia) que puede pasar desapercibida en las condiciones internas del grupo. La criminología preventiva de masacres debe ocuparse de la morbilidad y mortalidad en estas agencias, de las enfermedades profesionales, o sea, de la salud de sus miembros, sometidos a toda clase de presiones arbitrarias por verticalismo interno y por *stress* laboral.



## 18. Las agencias políticas como autores mediatos

Aunque las agencias políticas pueden ser víctimas mediáticas del mundo paranoico (sitiadas por publicidad de vindicación paranoica), también pueden instalarlo como política de estado. Las conductas políticas difieren en un abanico que va desde la autoría mediata de la masacre como política de estado (genocidio nazista, armenio, camboiano, seguridad nacional) hasta su admisión medrosa como consecuencia de fragilidad institucional. La actitud de los políticos ante la avalancha mediática que les imputa indiferencia frente a los *crímenes* del *enemigo* no ha sido analizada científicamente.

Quien niegue la gravedad de los *crímenes* del enemigo seleccionado mediáticamente, se convertirá en un *enemigo* peor, porque osa deslegitimar el poder de los comunicadores (para los inquisidores el peor hereje era quien negaba el poder de las brujas). La publicidad mediática lleva toda la razón, pues para ella son más peligrosos quienes la deslegitiman que la imaginaria frecuencia o gravedad criminal del chivo expiatorio.

Cuando el político no promueve la instalación del mundo paranoico puede confirmarlo una vez instalado, motivado por oportunismo o temor. Si se resiste puede ser aplastado por la comunicación, que lo erige en enemigo de la sociedad, por lo que son pocos los que lo hacen. Se trata de una clara extorsión mediática. La característica *espectacular* que asumió la política en las últimas décadas (*política-espectáculo*) facilita la extorsión a sus protagonistas, que incurren en un *manierismo* fácilmente perceptible que debilita notoriamente su propio poder.

El político que se monta sobre la vindicación paranoica cediendo o aprovechando de ella camina hacia su destrucción, pues ésta no admite términos medios y sus exigencias sólo se agotan con la masacre. La lógica del proceso indica que se vería forzado a consagrarla como política de estado, pero la experiencia de las últimas décadas muestra que la comunicación cambia de enemigo con frecuencia y que la publicidad –centrada en otro chivo expiatorio– puede imputarle la masacre del poder punitivo descontrolado. Como el político considera que el delincuente común hace méritos para asumir el rol de enemigo, minimiza el riesgo de reversión publicitaria y manifiesta notoria preferencia por su señalización, pero no tiene en cuenta que el poder punitivo desbocado tiene *efectos colaterales* muy fácilmente reversibles (muertes de terceros y torturas o vejámenes a inocentes, extorsiones, excesos policiales absurdos, corrupción, etc.). Por fragilidad institucional frente a la publicidad vindicativa, el político se coloca en posición de buen candidato a enemigo.

Si bien no es correcto atribuir a patología psíquica los comportamientos políticos de clara autoría mediata masacradora (el inadmisibles reduccionismo patológico del nazismo), existen casos en que estos ribetes deben analizarse y ponderar su incidencia, pero también –y en especial– no puede evitarse la observación de que la lucha política da lugar a respuestas patológicas reactivas en ocasiones muy marcadas. La fortísima competitividad de la actividad política genera un ambiente de desconfianza, o sea, de amplísimos espacios paranoicos, muy proclives a creer en conspiraciones. Dejando de lado los casos de clara patología, se trata de llamar la atención acerca de las neurosis reactivas y de su papel en la conducta de los operadores de la política, donde al menos conducen a racionalizaciones, negaciones y otros mecanismos de huida.

## 19. Técnicas mediáticas del mundo paranoico

El mundo paranoico se instala mediante la generación mediática de *miedos* –que reemplazan a la angustia– es decir, que las verdaderas fuentes de inseguridad existencial desaparecen tapadas por un exceso de información acerca de otras fuentes. Cuando preexisten extendidos prejuicios contra el grupo elegido como chivo expiatorio, la instalación se facilita. La imputación de *crímenes* al chivo expiatorio también se facilita en la medida en que éste comete realmente algunos. La comunicación aprovecha la angustia social que predispone al público a aceptar su canalización como medio de reducir su intensidad insoportable. A los *crímenes* –reales o supuestos– del enemigo se destina un creciente espacio publicitario en medios no dedicados a la publicación de esas noticias y comentarios, lo que los hace más creíbles (un periódico amarillo no provoca alarma social, pero cuando la prensa *seria* dedica muchas páginas a la noticia *roja*, infunde miedo). Es obvio que hay casos en que los *crímenes* del enemigo se inventan (los *Protocolos de Sión*, por ejemplo) y hay otros en que se magnifican, aunque cuando en realidad se cometen algunos delitos, ambas técnicas suelen combinarse.

Un recurso muy eficaz utilizado por la comunicación es la creación de la *víctima-héroe*, como contracara del chivo expiatorio (éste es grupal, en tanto que la víctima-héroe es un individuo). Se selecciona una víctima con condiciones histriónicas –son muy funcionales características histeroideas– y cuyo status permite la identificación de un amplio sector público con su dolor, se la eleva a héroe mediante una sobre-exposición mediática en que se le incita a reclamar medidas de

vindicación paranoica y toda disidencia con sus disparates se estigmatiza como crueldad frente a su dolor. La víctima seleccionada interrumpe la elaboración de su duelo, se fija en la etapa de externación de la culpa, hasta que pierde funcionalidad mediática y desaparece de los medios, con la consiguiente lesión a su salud mental por interrupción de la elaboración del duelo. También tiene lugar una exhibición de víctimas sin llegar a convertirlas en héroes, pero la publicidad inescrupulosa viola la privacidad de su dolor.

## 20. La prevención de masacres en la comunicación

Es poco lo que puede hacerse si el mundo paranoico se instala como política de estado y los medios están sometidos o censurados, porque se trata de estado autoritario manejado por criminales contra los que sólo cabe la lucha política. Pero aunque hoy es técnicamente difícil cerrar un país a la información –pues no es posible bloquear las noticias desde el exterior– hubo crímenes que sólo tardíamente salieron a la luz (torturas, secuestros *antiterroristas*, armas masivas de Irak). Cuando rige la libertad de información son las empresas de comunicación las que ejercen el poder de instalación del mundo paranoico y lo deciden conforme a sus intereses (*rating* y consiguiente renta publicitaria) y a los del sector social o económico con que acuerdan sus propietarios. De este modo resulta que –en la antípoda de los casos del nazismo o del stalinismo– hoy las empresas de comunicación controlan a los políticos imponiéndoles el discurso, pudiendo decidir libremente la elección del chivo expiatorio y sembrar peligrosas semillas de masacres. La elección del enemigo –que el nazista Carl Schmitt había señalado como esencia de lo político– ahora es decidida por las empresas de comunicación social.

El monopolio estatal y la censura son propios de estados autoritarios; la completa libertad de empresa en lo mediático da lugar a oligopolios que deciden la instalación de mundos paranoicos al margen de todo poder político y en detrimento de los límites razonables del poder punitivo. Hasta el presente no se logró un equilibrio que garantice la conservación de los límites del realismo vindicativo y que tampoco someta la información al control o censura política. De momento la solución consiste en mantener una atenta observación de las tentativas mediáticas de instalación de mundos paranoicos, optimizar los escasos espacios de respuesta en los medios masivos y valerse de la comunicación alternativa. Cabe confiar en que el propio desarrollo de la comunicación y su democratización tecnológica provocará el

deseado equilibrio, lo que en cierta forma ya se anuncia en la comunicación de noticias. Por ello, los medios masivos se van inclinando a señalar *chivos expiatorios* mediante entretenimiento (series policiales, filmes de acción, programas de humor, etc.).

Los gobiernos de casi todos los países pobres no invierten en investigación criminológica de campo y por ello no disponen de datos serios sobre la realidad criminal. Las universidades de esos países no lo hacen por falta de recursos y porque las agencias ejecutivas les retacean la información. De este modo queda libre el camino para la instalación del mundo paranoico, sin que sea posible confrontar con la realidad los distorsionados datos que se proyectan mediáticamente. La carencia de información científica es también funcional a los intereses de las cúpulas de las agencias del poder punitivo, porque les permite manipular a su arbitrio la inversión presupuestaria. La ignorancia y desidia de los políticos acentúa su debilidad ante la extorsión comunicacional.

Como es sabido, poco importa que algo sea cierto o no, pues siempre que se lo tenga como verdad producirá efectos reales (teorema de Thomas). Los efectos reales de la comunicación y de la instalación del mundo paranoico no son pocos. La comunicación instala y refuerza prejuicios que condicionan conductas agresivas contra los grupos escogidos como chivos expiatorios, con nuevos conflictos violentos. La estigmatización mediática fracciona las sociedades, resiente la solidaridad y debilita el proceso de incorporación de los que llegan a ella. Según el enemigo y las circunstancias de su elección, existe un nutrido abanico de efectos reales (desde la radioemisora de Ruanda que instigaba abiertamente al genocidio hasta el medio en procura de *rating* que estigmatiza a una minoría o al grupo de pertenencia de los delincuentes comunes).

El mundo paranoico genera una banalización social de la violencia con efecto reproductor. En algunos casos el mensaje mediático incita a la población a armarse, aumentando el número de muertes violentas en relación directa con el número de armas que existen en una sociedad y en conflictos no vinculadas al tema de la vindicación paranoica. Cuando los chivos expiatorios son los delincuentes es clara la incidencia sobre la frecuencia real de delitos violentos: la extrema publicidad de los delitos y la afirmación machacona de una supuesta impunidad derivan en franca incitación al delito, pues esa publicidad impacta también sobre personas con patologías y fragilidades (quienes procuran suicidios triangulares, buscan protagonismo mediático, se inclinan a pensar en una opción existencial violenta, sin contar con débiles mentales, psicóticos, *borderlines*, etc.).

## 21. La contención institucional del poder punitivo

La instalación del mundo paranoico afecta a toda la sociedad trascendiendo en mucho al puro control social punitivo institucionalizado. Si bien se afirma que es una forma de *governance*, cabe en ocasiones preguntar si la masacre no es parte de una *governance* que consagra al *decisionismo vertical* como modelo universal de solución de conflictos. Por ello, la vindicación paranoica debe resistirse valiéndose de múltiples medios (ética comunicacional, pluralismo democrático, comunicación alternativa, entretenimientos esclarecedores y, en particular, manifestaciones artísticas).

La tarea no puede limitarse a desmontar el miedo patológico, porque el público rechaza una vuelta a la angustia insoportable. Es una empresa difícil y abiertamente política: se trata de desvelar las verdaderas fuentes de la angustia y convertirla en miedo no patológico. Por ello, el jurista y el criminólogo que enfrenten al mundo paranoico caerían en un reduccionismo estéril si creen que la tarea se agota en lo institucional, pues se trata de una patología cultural que debe ser enfrentada culturalmente, para lo cual por lo general los juristas y criminólogos carecen del entrenamiento de comunicadores (defecto del que con urgencia debe hacerse cargo la academia).

Lo anterior no implica la subestimación de la resistencia institucional al mundo paranoico, puesto que ésta también es parte nada desdeñable de la cultura. Esta resistencia corresponde al poder de contención jurídica, que está a cargo de jueces y letrados de cuyo entrenamiento se ocupa la academia (universidades) que con su doctrina proyecta las líneas maestras de sus decisiones. La vindicación paranoica también extorsiona a las agencias jurídicas mediante una publicidad calumniosa que les imputa complicidad y encubrimiento de los chivos expiatorios y con la que suele cooperar el poder político oportunista o medroso que, en el camino de su autodestrucción, procura desviar hacia ellas la publicidad que los extorsiona. Tanto la publicidad como los políticos se aprovechan de la vulnerabilidad de las agencias jurídicas debida a la falta de entrenamiento comunicacional de sus operadores. Todo esto conduce a una patología institucional consistente en racionalizaciones de los operadores judiciales para tomar decisiones que eviten la confrontación con la publicidad de la vindicación paranoica. Si una institución se define por la función que debe cumplir, su incumplimiento la desdibuja, de modo que los jueces funcionales a la vindicación paranoica van siendo *menos jueces* hasta que cuando la masacre

se instala como política de estado llegan a dejar de ser jueces (*no jueces*) (en el nazismo y en todos los regímenes totalitarios).

La academia que entrena y proyecta decisiones asumiendo sin tapujos el discurso político de vindicación paranoica deteriora la función jurídica. Esto es poco usual (escuela de Kiel), siendo más corriente la obturación metodológica de datos de realidad en el modelo de decisión judicial (normativismo idealista), aunque ambas vías pueden combinarse en diferente medida. Se prefiere esta última opción por su *cientificidad* sofisticada, que le proporciona una excusa que aleja el peligro de inestabilidad laboral de los operadores del sistema de justicia. Por eso resulta funcional a la burocracia institucional, mientras que la asunción sin tapujos compromete políticamente a la agencia, por lo que no es raro que ella misma aparte o critique a quienes adoptan esta posición, para exhibirlo luego como prueba de independencia.

De cualquier manera, los operadores que deciden conforme a la vindicación paranoica corren incluso mayores riesgos que los políticos, pues cuando la publicidad se revierte se le imputan omisiones y encubrimiento con el poder punitivo desbordado y sus crímenes. Al igual que los políticos, los operadores jurídicos condescendientes con la publicidad se colocan a merced de ésta, que adquiere el poder de destruirlos en cuanto en su errática búsqueda decida señalarlos como chivos expiatorios.

Estas consideraciones indican que es menester incorporar al horizonte de proyección de una criminología preventiva de masacres tanto el perfeccionamiento institucional del poder jurídico (grado de burocratización, selección y entrenamiento de los juristas, pluralismo ideológico en las agencias, independencia externa e interna), como también el análisis crítico de los discursos teórico-jurídicos para detectar los elementos que neutralizan el potencial contentor de sus destinatarios.

## 22. Las técnicas de neutralización

A primera vista, el proceso que culmina en la masacre pareciera responder a una negación de los valores dominantes en la sociedad, pues el homicidio masivo contradice –y aún invierte– los valores dominantes de cualquier sociedad. Sin embargo, un análisis más detenido permite verificar que sus perpetradores (salvo casos patológicos cuya incidencia tampoco debe subestimarse) comparten estos valores y sólo los *neutralizan* respecto de la masacre y, aún más, suelen afirmar

que matan para reafirmarlos. Se trata de la *técnica de neutralización de valores* conocida en criminología (Sykes-Matza) y que con respecto a los crímenes de estado se despliega en un abanico de discursos y publicidades con dispar nivel de elaboración y sofisticación según el público al que se dirigen, entrelazándose sus productores en forma armónica para generar la certeza de que la única forma de reafirmar la vigencia de los valores dominantes es eliminando al enemigo.

Pese al dispar nivel de elaboración de los discursos o publicidades, la técnica común a todos ellos consiste en ampliar las causas de justificación y exculpación hasta hacer encuadrar en ellas a la masacre. Cabe observar que no se trata de una racionalización, que es un mecanismo de huida a *posteriori*, sino de una elaboración *ex-ante*, sin perjuicio de que sus contenidos puedan ser usados también como racionalizaciones.

Las cinco técnicas de neutralización de valores señaladas tradicionalmente funcionan con singular precisión respecto de las masacres:

**a) Negación de la responsabilidad:** se niega el hecho (*genocidio armenio*) o se consideran inevitables sus consecuencias (*efectos colaterales, en toda guerra hay muertos, los errores son inevitables, los excesos no se pueden controlar*) y también involuntaria la autoría (*no busqué esto, lo asumo por obligación*).

**b) Negación de la lesión:** si bien en la masacre es imposible negar la lesión, se la minimiza (*son menos los muertos*) o se la niega invocando la *legítima defensa*.

**c) Negación de la víctima:** las víctimas de las masacres siempre son criminales despreciables e inferiores (*traidores a la nación, enemigos de la sociedad, delincuentes comunes, degenerados, corruptos*) y, por tanto, son los verdaderos agresores.

**d) Condenación de los condenadores:** quienes señalan a los masacradores no tienen autoridad moral y son traidores (*cómodos, teóricos, ideólogos, idiotas útiles, cobardes, se benefician sin correr riesgos, no tienen sentido práctico*).

**e) Apelación a lealtades más altas:** es la técnica de neutralización más usada en las masacres, en particular cuando el mundo paranoico se instala como política de estado. Se invocan deberes de conciencia y lealtades a ídolos y mitos. El componente mítico es parte de todo discurso de vindicación paranoica, que bien puede serlo en sí mismo (*raza superior, utopía futura*) o por *perversión aberrante de valores positivos* (*nación, cultura, democracia, religión, república, seguridad*). En particular los líderes de los crímenes de masa deben exaltar las lealtades más altas hasta convertirse

*en héroes y mártires, porque de lo contrario provocarían el derumbe total de su autoimagen y de su personalidad; en último análisis se trata de una patología reactiva. Los subordinados exaltan los valores de orden, disciplina, obediencia, cumplimiento de deberes y semejantes.*

Cabe investigar la existencia de técnicas de neutralización propias de las masacres, en particular de los burocratizados y conformistas y de quienes se pliegan a la vindicación paranoica por conveniencia o corrupción. Tales podrían considerarse:

**a) la negación simultánea del hecho:** *no es cierto, no tiene esa gravedad, no llegará a esos extremos;*

**b) la aceptación impersonal:** *nadie dice nada, nadie hace nada, todos están de acuerdo;*

**c) la universalización de la corrupción:** *todos hacen lo mismo, son todos corruptos, cada uno se beneficia como puede.*

La criminología preventiva de masacres no puede eludir como capítulo fundamental el análisis crítico de los discursos y publicaciones, para rastrear elementos de neutralización de valores. Tratándose de discursos sofisticados (filosóficos, políticos, jurídicos, sociológicos, económicos) no puede menos que realizar *crítica ideológica*. La prevención eficaz de masacres debe abandonar toda pretensión de neutralidad ideológica.

## 23. Asunción del riesgo de victimización

La prevención exige que se analicen los casos y modos en que las víctimas potenciales de las masacres alimentan el estereotipo prejuicioso que las coloca en riesgo de victimización. No es posible formular precisiones en razón de la inagotable variedad de candidatos a enemigos, pero en general se observa que si bien la víctima se selecciona por su pertenencia a un grupo, algunos miembros del grupo suelen realizar conductas que ponen en riesgo a todo el grupo por un efecto de *contaminación estigmatizante* que incluso se extiende a personas por completo ajenas a éste (son *subversivos* todos los que usan barba, cabello largo, fuman marihuana). No siempre se trata de conductas conflictivas o lesivas, pues cualquier conducta inocua o incluso positiva es susceptible de valoración negativa (la *alquimia valorativa* de Merton): la piedad religiosa, el amor, la organización, pueden invertirse como desafíos. Tratándose de conductas lesivas tampoco es necesaria una alta frecuencia, pues unas pocas sirven para que la focalización comunicacional las use para crear la realidad social amenazante.



La criminología, con base empírica en anteriores masacres, debería investigar cuáles son los grupos de riesgo en cada sociedad atendiendo a los prejuicios para prevenir las conductas susceptibles de alimentarlos, sin perjuicio de procurar desmontarlos culturalmente. Por supuesto que no se trata de incitar a nadie a abstenerse de realizar lo que tiene derecho a hacer en cualquier sociedad plural (prácticas religiosas, por ejemplo), sino de evitar riesgos inútiles (reacciones violentas, desafíos inoportunos, discursos radicalizados, amenazas).

La neutralización de prejuicios discriminatorios no es sencilla, porque como el mundo paranoico es autoritario, por regla general procura compatibilizar ideológicamente todos los discursos discriminatorios (el nazismo no sólo era antisemita, sino que proponía una igualdad que consideraba cualquier conducta diferente como signo de inferioridad moral y biológica; en menor medida eso se observa en cualquier discurso vindicativo *de orden*). El problema radica en que los discriminados no presentan un frente único, sino que se dividen y hasta compiten (mi discriminación es la peor, mi genocidio tiene más muertos) y, además, para ser aceptados asumen en parte el discurso prejuicioso y tratan de diferenciarse (soy gordo pero no obeso, soy negro pero no azul, soy gay pero no afeminado).

## **24. Dificultades respecto del delincuente común**

Cuando el chivo expiatorio es el residual delincuente común, las conductas funcionales al mundo paranoico son inevitables, porque en toda sociedad se cometen delitos. Además, se trata de un grupo inestable y sin organización defensiva.

Es una paradoja, pero a medida que los grupos logran organizarse defensivamente y debilitar prejuicios neutralizando sus riesgos de victimización, van provocando que el delincuente común quede residualmente en posición vulnerable (hoy no se puede señalar a los judíos, a los negros, a los indios). El difícil imaginar el curso que seguiría la búsqueda de enemigos si se llegase a cancelar la posibilidad de seleccionar como chivo expiatorio a los delincuentes comunes -pese a que esto está lejos en el tiempo-, pues la venganza paranoica perdería la red de seguridad con que hasta hoy se beneficia cuando carece de mejores candidatos.

No obstante, una mirada más atenta permite percibir que cuando se señala al delincuente común como enemigo, la elección persigue un objetivo diferente, pues procura estigmatizar por

contaminación a todo el grupo social de pertenencia de éste, que corresponde a las clases subalternas de la sociedad. Los delitos *naturales* (violentos) son rústicos, o sea, propios de quienes tienen un entrenamiento social deficitario que les impide cometer delitos complejos (sólo realizan *óperas toscas*), lo que determina su casi exclusiva pertenencia a las clases más desfavorecidas. Cuando un individuo de clase más alta comete uno de esos delitos, puede ser encubierto o bien punido como ejemplo de supuesta inexistencia de selectividad criminalizante. De allí que el control social de las clases subalternas sea una de las múltiples funciones del poder punitivo, sin perjuicio –como lo señalamos antes– de que el mundo paranoico centrado en estos hechos sea funcional también a la habilitación de un formidable poder de vigilancia sobre toda la sociedad (potenciado tecnológicamente en el presente y con mayores perspectivas en el futuro no lejano) y de generalizar el modelo como *governance*.

En principio, debe advertirse que se trata también de una *maniobra de distracción pública*, pues al centrar la atención en un chivo expiatorio evita que ésta se disperse y repare en otros peligros reales (no es raro que lo instalen como política de estado gobiernos muy corruptos, que se aproveche para dilapidar el ahorro nacional, descapitalizar al estado, favorecer a corporaciones, cometer macrodefraudaciones, practicar otras masacres, etc.). Como se ha señalado antes, la fuente más corriente de angustia existencial en la sociedad actual es el desmantelamiento de los estados de bienestar, que se llevó a cabo mientras el mundo paranoico centrado en el delincuente común funcionó como una perfecta maniobra de distracción, provocando la aparición de un segmento social excluido del sistema productivo. Es deber de la criminología preventiva alertar a los sectores políticos acerca de estas tácticas.

El control de los sectores excluidos se lleva a cabo a través de una masacre por goteo: los criminalizados, victimizados y polinizados se seleccionan del mismo sector social o de otros también desfavorecidos y las contradicciones que introduce el sistema penal son funcionales para dificultar la toma de consciencia, evitar que se coaliguen y que adquieran protagonismo en el poder. En definitiva las muertes entre personas de ese sector son la forma de controlarlo, lo que es más fácil y barato que someterlo a vigilancia y reprimirlo de continuo. Los escuadrones de la muerte, los justicieros de barrio, las muertes por tóxicos o para eliminar competidores en su distribución y la ejecución policial sin proceso, como también la victimización de los habitantes del propio barrio e in-

cluso la de policías, son todas funcionales a esta táctica de control de la exclusión social.

Existen medidas concretas cuyo efecto preventivo es considerable. La organización de los sectores de pertenencia de los criminalizados y victimizados (barrios precarios, inmigrantes, etc.) y la apertura del diálogo fomentará la consciencia social y promoverá la coalición. Otro recurso es la organización de liberados y parientes de presos. El uso de la comunicación alternativa y de las rendijas que deja la masiva (en general como resultado de contradicciones internas de sus agencias, entre empresarios y periodistas trabajadores) sensibilizaría al público frente a las masacres y crímenes de las agencias ejecutivas.

En cualquier caso –como se dijo antes– el desarrollo de instituciones de monitoreo de la violencia social es muy importante para desmentir las noticias falsas sobre frecuencia y gravedad de los delitos comunes; *no hay mayor instrumento para poner de manifiesto la mentira que oponerle la verdad.*

Frente a los delitos patológicos es necesario prevenir a la población acerca de su naturaleza, que se oculta para endilgar ineficacia preventiva y se publicitan para contaminar, cuando en realidad la motivación patológica aberrante dificulta toda prevención y no guardan relación con la pertenencia grupal.

La prevención efectiva de los delitos de las clases subalternas pasa a ser una de las medidas más eficaces de neutralización del riesgo de victimización de todo el sector.

## 25. *Alguna reflexión final*

No podemos cerrar esta presentación callando una reflexión que nos persiguió a lo largo de toda su elaboración. Los humanos buscaron la verdad en el mundo exterior (ciencia) y en el interior (introspección); el último camino es preferido por los saberes tradicionales y se sintetiza en cosmovisiones y antropologías religiosas. Todas ellas postulan el amor al prójimo y en especial al enemigo, el perdón de las ofensas y la abstención de la venganza, al punto que el Cristianismo la reserva a Dios. La criminología –siguiendo el camino del mundo exterior– parece acercarse cada vez más al saber tradicional, verificando que en la venganza está la clave de los peores crímenes. ¿Habrà en el fondo un error civilizatorio? ¿Seremos parte de una civilización gravemente neurótica? Por último ¿No será la venganza el fruto que degustaron Adán y Eva?



# Masacres: larvas y semillas Line La Política Criminal en desbandada: Miedo, Seguridad, Políticas Públicas

*De la “criminalidad moderna” al peligro del  
Derecho Penal Posmoderno”*

Lolita Aniyar de Castro\*

*El pueblo donde nací era un pueblo muy pequeño.  
Tan pequeño que sólo tenía una calle. Un día llegó un  
gobernador muy moderno y puso la calle en un solo  
sentido. Entonces, yo me fui muy lejos. Si regresaba,  
cometía una infracción.*

Facundo Cabral

## 1. Sobre el miedo, la muerte y la violencia:

¿El miedo existe? ¿Es algo serio? Sí, claro! Los expertos en psicología lo describen como “una emoción caracterizada por un intenso sentimiento habitualmente desagradable, provocado por la percepción de un peligro, real o supuesto, presente o futuro. Como una emoción primaria que se deriva de la aversión natural al riesgo o la amenaza, y se manifiesta tanto en los animales como en el ser humano. Desde el punto de vista social y cultural, el miedo puede formar parte Del carácter de la persona o de la organización social. Se puede por tanto *aprender a temer* objetos o contextos, y *también se puede aprender a no temerlos*.

El mecanismo que desata el miedo se encuentra, tanto en personas como en animales, en el cerebro, concretamente en el sistema límbico, que es el encargado de regular las emociones, la lucha, la huida y la evitación del dolor, y en general, todas las funciones de *conservación* del individuo y de la especie. Este sistema revisa de manera constante (incluso durante el sueño) toda la información que se recibe a través de los sentidos, y lo hace mediante la estructura llamada amígdala, que controla las emociones básicas, como el miedo o el afecto, y se encarga de localizar la fuente del peligro. Cuando la amígdala se activa, se desencadena la sensación de miedo y ansiedad, y su respuesta puede ser la huida, la pelea o la rendición. Como el sistema límbico fija su atención en el objeto amenazante, los lóbulos frontales (encargados de cambiar la atención consciente de una cosa a

\* Advogada,  
Criminóloga e  
Professora de  
Pós Graduação  
da Universidade  
de Zulia.  
Pertence ao  
Comitê de  
Estocolmo,  
responsável  
pelo Prêmio  
Internacional de  
Criminologia.

otra) se desactivan parcialmente. Durante un ataque de pánico, *la atención consciente queda fijada en el peligro, y si los síntomas fisiológicos como el ritmo cardíaco o la presión sanguínea son interpretados por el sujeto como una confirmación de la realidad de la amenaza, se produce una retroalimentación del miedo, que impide una ponderación del auténtico riesgo. Esto sucede, especialmente, en el caso de las fobias: la atención del fóbico es incapaz de prestar atención a otra cosa y magnifica el peligro real*.<sup>1</sup>

El miedo es, pues, un respetable mecanismo de supervivencia. No podemos culpar a la gente por su miedo. Parafraseando a Albert Camus, quien habla en el período posterior a la última Guerra Mundial, "nuestro siglo XX es el siglo de miedo. Algo en nosotros, -dice-, fue destruido por el espectáculo de los años que acabamos de vivir. Y ese algo es aquella confianza eterna del hombre que le ha hecho creer que siempre pueden esperarse de otros hombres reacciones humanas, hablándole con el lenguaje de la humanidad. El largo diálogo de los hombres, dice, acaba de cortarse.

Parece imposible persuadir a los portadores de la ideología dominante mundial, dice, porque son una abstracción. Por supuesto, *un hombre a quien no se puede persuadir es un hombre que da miedo*". Vivimos en el terror porque, en el mundo de las oficinas sin dirección geográfica material, de los Decretos, de lo virtual, del imperialismo comunicacional, ya no es posible la persuasión.

El origen del miedo, hoy, es un profundo, *destructivo monólogo, del cual somos receptores*. Camus respiraba *l'air du temps* europeo. A lo largo de la historia ha habido todo tipo de movimientos sociales y culturales fundamentados en el miedo a algo: el milenarismo, -o la destrucción purificadora-, el miedo al efecto 2000, o los movimientos apocalípticos, al recalentamiento del planeta. El miedo es también un arma de guerra, empleada con asiduidad en la guerra moderna gracias al desarrollo, primero, de la aviación, y ahora de los misiles teledirigidos y las armas nucleares. Ya no se trata, pues, sólo de Europa; ni necesariamente de Estados Unidos.

¿Por qué los criminólogos críticos no hemos emprendido el análisis comparado del miedo y las actitudes frente a las muertes que se producen a niveles gigantes en otras esferas geográficas, con la muerte producida por la violencia urbana? ¿Por qué no asociamos la investigación del miedo a la pequeña violencia local, a la indiferencia por la muerte masiva? ¿Es la le-

<sup>1</sup> <http://es.wikipedia.org>

2 1994 se cobró la vida de más de 800.000 personas en cien días en Ruanda. El Gobierno de Ruanda acusó a los militares y altos cargos franceses, incluido el fallecido presidente François Mitterrand, los ex primeros ministros Dominique de Villepin y Edouard Balladur y ex ministro de Exteriores Alain Juppé, de implicación en el genocidio. Bélgica mantuvo a la minoría hutus en el poder durante su colonización.

3 Aún hoy, mayo del 2009, nos asalta esta noticia: más de 1.000 presuntos milicianos murieron en una reciente ofensiva militar contra el Talibán, informó el domingo un funcionario paquistaní. El ministro del Interior, Rehman Malik, hizo estas declaraciones tras visitar un campamento de refugio para miles de personas desplazadas por el conflicto. Malik no especificó cuánto tiempo más durará la operación, pero dijo que seguirá "hasta que los últimos talibanes sean eliminados." Casi un millón de civiles han tenido que desplazarse por la operación, de los cuales casi 100.000 permanecen en campos de refugio. El ejército ha advertido que algunos insurgentes intentan escapar y algunos se llegan a cortar las barbas para mezclarse con los refugiados.

4 Sin embargo, el art 31.de la Constitución indica que toda persona que habite en Venezuela tiene el derecho a acudir ante los Órganos Internacionales de Protección de los DDHH en búsqueda de justicia cuando no la haya logrado en los órganos administrativos y judiciales del país.

¿O es la orientación de los fabricantes del miedo y de sus intereses, a veces contrapuestos, en la industria de las armas, del control y de la "producción de seguridad"?

Hemos vivido, vivimos aún, un tiempo de masacres en el cuarto mundo; de tribalismos originarios y especulados en los mercados internacionales de los diamantes o de las armas. Los tutsis y los hutus se mataron entre ellos a precios saludables para la Europa, sedicente civilizada, que trafica armas.<sup>2,3</sup> En Darfur, Sudán, en una cuenta aproximada (!) de 300.000 o 400.000 muertos, miles de mujeres fueron violadas, utilizándose la violación como arma de guerra; bebés fueron masivamente despedazados, sus cráneos aplastados, las aldeas destruidas indiscriminadamente. De esta manera, un nuevo Holocausto, esta vez de cristianos por parte de las facciones islamistas del Presidente, se ha producido en Africa en el siglo XXI, bajo la mirada complaciente de un puñado de gobernantes autócratas. La Jurisdicción Internacional- que en este caso imputó y condenó a Omar el Bashir, es burlada por las autoridades dictatoriales que aseguran la impunidad de los culpables. Inclusive, el Presidente venezolano lo hace su invitado de honor. De todos modos, el Tribunal Supremo de mi país, a pesar de haber signando el Tratado de Roma y de ser parte firmante de la OEA y de la Carta Interamericana de Derechos Humanos, como de todos los instrumentos de Derechos Humanos que son reconocidos como Derecho Interno por la Constitución, rechaza y desconoce los dictámenes de la Justicia internacional que se realizan sobre sus propias violaciones a los Derechos Humanos... porque, -nueva doctrina oportunista-, ¡violan la soberanía del país! Oscuro y conveniente secuestro de la Justicia Internacional.<sup>4</sup>

Razones para tener miedo. El miedo debería ser, entonces el miedo a la Justicia, y a las prerrogativas de los poderosos. Miedo a la Economía de la Guerra, que es decir la Economía de la Muerte. Sin embargo, este miedo no existe. En el mundo, hoy, entonces, ya no sabemos cuántos muertos hay. Ya no se trata de la nazista tecnología de la muerte, o de su industrialización. Es otra forma de exterminio. La contabilidad de los muertos cotidianos es endeble, tanto de la muerte a Gran Escala como la Muerte en la Pequeña Escala, o local. Es la banalización de los muertos, su marginación del debate.

¿Dónde están, hoy en día, los interlocutores del miedo a los poderosos? Algunos muertos son publicitados, otros no: ¿qué pasa en el interior de los regímenes autoritarios? ¿Y en algunos sedicentes democráticos? ¿Cuántos son, quiénes son? ¿Quién lo sabe?

## 2. La cara cotidiana del miedo

Pero si conocemos el miedo del habitante. Ese es el miedo que se circunscribe a los espacios locales y que puede ser “contabilizado” por algún procedimiento estadístico o sus sustitutos aproximativos. El miedo a las grandes catástrofes a las grandes matanzas, parece lejano, el miedo se desplaza a lo cotidiano inmediato. En nuestras investigaciones, encontramos al miedo instalado sobre todo frente a lo que hemos llamado “territorio corporal”. No es miedo a pasar hambre, a perder el empleo, a una guerra mundial. Es el miedo al atraco y al secuestro. No es el miedo al delito de cuello blanco que nos puede matar o arruinar.

Es el miedo a que un extraño nos toque, nos meta la mano en el bolsillo. A que nos secuestren; a que caminen en la noche, mientras dormimos, alrededor de nuestras camas. Es el miedo a que lo que sucedió a alguien de nuestra comunidad nacional, o local, nos afecte a nosotros. La calle es amenazadora. Todos parecen ser enemigos potenciales. Es la proyección freudiana la que nos asalta.

En las grandes ciudades, las “tribus urbanas”, con las diferencias que las caracterizan y que desarticulan su previsibilidad, se nos hacen incomprensibles e intolerables. Son el espectáculo del laberinto. Razones adicionales para alimentar el miedo de la gente sin poder. Que, en definitiva, son los únicos que, al menos en nuestros espacios latinoamericanos, no pueden darse el lujo de preservarse del miedo.

Es también preocupante que el miedo se instaure y perdure en el tiempo aún sin razones evidentes, porque esto genera una plataforma útil para su manipulación. Paul Ekblom de The Design Against Crime Centre de Gran Bretaña, señala, por ejemplo, que no es fácil relacionar algunas intervenciones oficiales con sus resultados. Inclusive, el sólo descenso de la curva de delincuencia no sólo no es siempre notado por la población, sino que no siempre tiene efectos en su sentimiento de seguridad.<sup>5</sup>

## 3. El miedo: arma de dominación política, de control social e instrumento de generación de negocios.

Una característica de nuestra época, según Joanna Bourke, es la *profesionalización* de los provocadores del miedo.<sup>6</sup> Se conocen suficientes cifras de las empresas y economías generadas por el miedo para entender cuáles son los intereses detrás de su permanente construcción<sup>7</sup>. El miedo, ya se sabe que mediáticamente construido, se convierte entonces en *arma de dominación política y de control social*.

<sup>5</sup> Ver Ekblom Paul: Measure police effectiveness, en The Stockholm Criminology Symposium, 2008.

<sup>6</sup> A pesar de que sólo diecisiete personas perdieron la vida a causa de actos terroristas en Estados Unidos entre 1980 y 1985, el periódico New York Times publicó un promedio de cuatro artículos sobre el terrorismo en cada edición. Entre 1989 y 1992, sólo treinta y cuatro estadounidenses murieron como consecuencia de actos terroristas en el mundo, pero más de 1300 libros fueron catalogados bajo el rubro de “Terroristas” o “Terrorismo” en las bibliotecas estadounidenses. La destrucción de las Torres Gemelas movilizó un miedo indiscriminado en Occidente y controles despiadados hasta en lugares que pueden considerarse indemeses.

<sup>7</sup> Ver Waquant, L.: Las Cárceles de la Miseria, Madrid Alianza Editorial, 1999; Aniyar de C., Lola: Criminología de la Reacción Social; Christie, N: La Industria del Control Social, London, Ny. Routledge, 3ª ed. 2000.

#### **4. El uso político del miedo**

El peligro de politizar el tema de la seguridad es múltiple: o los gobiernos ocultan (y la ocultan) la realidad, y entonces las soluciones se obstaculizan; o bien, los constructores del miedo destruyen la calidad de vida y la gestión de un buen gobierno que de otra manera podría aproximarse a dar paz y felicidad. El miedo permite generar armadas represivo-preventivas de las poblaciones carentes, tanto en las fronteras legales como en la calle.

El uso político del miedo como forma de control de la población no sólo, pues, pone en jaque las vidas ciudadanas, sino que debilita las democracias. Porque desnuda al rey del poder legal y enseña sus partes íntimas: la ingobernabilidad. "Grave delito! La democracia no puede ser débil!", dice "el hombre de a pie". Como consecuencia, se produce una intensificación del estereotipo del malo y del peligroso y una represividad y un control incrementados que se extiende a toda una clase social. La abundancia de demandas de penas y la "generosa" respuesta institucional parecen actualmente ser, además, un fenómeno global.

Entonces, el resultado es gobernar convirtiendo en estable el recurso a la permanencia y la fortaleza de la cárcel, cuando no se estimula el clamor por la pena de muerte, a la ejecución extrajudicial, o a la justicia privada. La militarización o policialización de los espacios públicos son el signo. Los linchamientos públicos son vistos con tolerancia o justificación. Y porque la violencia se enfrenta con nuevas violencias, de ese círculo vicioso parece no haber salida.

El manejo utilitario del miedo influirá a su vez en los procedimientos argumentativos judiciales para fijar la pena en cada caso. Y las penas serán básicamente entendidas en función de la retribución.

La violencia no tiene otra reacción que la misma violencia.

#### **5. Las políticas penales, que no deben ser más que una parte de la política criminal, se convierten en la Política Criminal por excelencia. O : de la "criminalidad moderna" al "Derecho Penal posmoderno"**

El Derecho Penal sigue siendo un problema. Finalmente, después de que durante mucho tiempo los Criminólogos Críticos denunciemos su simbolismo y su sustitución por el sistema



penal subterráneo, los penalistas han descubierto sus debilidades históricas.

Nacido para contener la violencia de los excluidos, como hemos dicho, el Derecho Penal se reconoce ahora incapaz de paralizar la violencia y los daños de los llamados crímenes de la modernidad (economía, finanzas, delitos cometidos por medio de la informática, pedofilia, quiebra de sistemas de seguridad, pornografía, fraudes; delincuencia ecológica), que son en realidad crímenes de poderosos. Esos que dos décadas atrás la “Branch” de Naciones Unidas llamaba “delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley”. Ellos están blindados, y aseguradas sus impunidad, aducen ahora, por la dificultad de identificar la autoría. Se habla entonces de delincuentes invisibles, o virtuales. “Déficits de ejecución”, los han llamado.

Hassemer lo ha puesto de manifiesto y propone un “derecho de intervención” que no sería penal. Las garantías del derecho penal, dicen algunos penalistas, ya no funcionan: por ejemplo, no son idóneos ni la posibilidad de la individualización de la pena (son delitos con muchos autores difícilmente determinables); ni el principio del *in dubio pro reo* (que hace inefectivo el control de las transnacionales y es débil ante la influencia de la modernización tecnológica). Tampoco funcionarían los principios de ofensividad; ni el de la legalidad (por la movilidad y transformación de los instrumentos y de las posibilidades de transgresión); o el de la culpabilidad, y, por supuesto, el principio de la mínima intervención.

Por ese camino, no sólo se ha instado a un sistema normativo de control más orientado a la efectividad frente a actores poderosos e inasibles, que a las garantías individuales. Así se ha impuesto la sanción a los delitos de peligro abstracto, característico de la estrategia de adecuar el control, dicen, en el ámbito de la denominada sociedad del riesgo. . Las técnicas de investigación, por su parte, se hacen invasivas de la privacidad, y se amplían a terceros inocentes.<sup>8</sup>

Lo grave de esta transformación para el Derecho Penal tradicional, es que esos procedimientos no garantistas tienden a generalizarse frente al control de las transgresiones históricas, e incidirán en los derechos individuales, que es la situación de la cual generalmente son víctimas los sectores más débiles de la sociedad<sup>9</sup>. Cuando se inventa un Derecho Penal que asume los delitos de la llamada “criminalidad moderna” como “delitos de riesgo”; y, a la manera como lo hace el derecho administrativo, se pretende reducir las garantías, se contamina el sentido general

**8** HASSEMER propugna así el “Derecho de Intervención”, a medio camino entre lo administrativo y lo penal (y por lo tanto, descriminalizador): penas menos gravosas y menos garantías, más orientado al peligro (riesgo) que al daño, y más afinado en las negociaciones y en las acciones de tipo administrativo. (¿Lo que tal vez significaría menos negociaciones en caso de “criminalidad de masas”?)

**9** Ver SUELI BONACORSO, Norma: Criminalidade Moderna versus Criminalidade de Massa (III), en Criminología e os Problemas de Actualidade, De Sa, Alvino Augusto y SHECAIRA, Sergio Salomao, organizadores, Editora Atlas, Sao Paulo 2008, passim.

**10** SILVA SANCHEZ nos habla de un Derecho Penal de Tercera Velocidad, (en el que concurre la pena privativa de libertad con la flexibilidad de las garantías, reglas de imputación y criterios procesales).

del Derecho Penal, que es su carácter sancionatorio pero con garantías, cualquiera sea la ley donde la sanción aparezca. Se obvia la sustantiva identidad que existe entre lo administrativo sancionatorio y lo llamado “propiamente” penal. La anemia garantista está poniendo en cuidados intensivos al Derecho Penal.

Las garantías se debilitan, bajo la batuta de los dogmáticos que se dicen modernos. Los Silva Sánchez son personajes respetados.<sup>10</sup> Los Jakobs se duplican en las bibliotecas. El Derecho Penal del Enemigo es el boomerang que nos regresa al peligrosismo positivista, con su carga violatoria de los Derechos Humanos.

Las políticas penales han comenzado, pues, a dejar de ser guardianes de los Derechos Humanos, como límite controlado a la potestad punitiva del Estado, para convertirse en su exacerbación. Se prescinde de los falsamente llamados “beneficios procesales” para los llamados en Brasil “crímenes hediondos”; categoría que se alarga elástica y oportunistamente en sucesivas reformas penales latinoamericanas, cada vez que se elaboran las legislaciones de emergencia con fines de gobernabilidad a través de la represión. O, para el otorgamiento de los mismos, se somete a los reclusos a una especie de “segundo juicio”<sup>11</sup>, -sin garantías-, llevados a cabo por expertos no jurídicos, en forma expeditiva y más bien burocrática. Se aumenta también el tamaño de la pena y crecen las penas secundarias de la Administración. .

A cada oleada de reclamos masivos de seguridad, se recurre a más y más leyes administrativas. Entre las nuevas estrategias represivas encontraremos la *ocultación* de la pena en instrumentos legales que *no* dicen ser penales. Se descalabra la coherencia interna de los códigos. Inclusive se ha llegado a hablar de un Derecho Penal satelital.

A cada oleada del miedo se recurre a la manida e ineficiente reforma penal. Las reformas penales se hacen asmáticas, fragmentarias, oportunistas, de supuesta emergencia. Y va desapareciendo la homogeneidad del Derecho Penal tradicional. Se incentivan también las investigaciones genéticas para reprimir médica o psicológicamente al enemigo asumido como potencial. Fragmentaria es ahora la libertad.

Paralelamente se borran las tendencias hacia la solidaridad y la comprensión y tolerancia de las diferencias culturales y sociales. El Leviatán ha regresado. Y el fascismo también. Se asume que someterse al Estado de Hobbes permite conjurar los miedos. Ya no importan ni la corrupción oficial, ni que el Sistema Penal sea garantista en la cúspide e implacable en la base. Es lo que se

11 Así lo califica Jorge Rossell

12 Ver sobre esto a Henri LEFEBVRE: “La vida cotidiana en el mundo moderno” en Antropos, p.11.

13 Es lo que hemos denominado “sistema penal subterráneo”. La aceptación pública de estas prácticas debe ser conjurada: Ibsen Martínez nos dice: “Cada vez con más frecuencia escapan de la página roja expresiones como: «Los vecinos se muestran alarmados porque las ejecuciones extrajudiciales no se limitan al exterminio de delincuentes y azotes de barrio», o bien: «El presunto escuadrón de la muerte se estaría extralimitando en sus funciones y ha ido más allá del ajusticiamiento de delincuentes, cobrando en ocasiones gruesos rescates por perdonarles la vida». En los noticiarios de la televisión el fenómeno es menos insidioso y se manifiesta vivamente en el habla de los entrevistados. El funcionario de policía que «levanta» la

ha llamado la "sociedad terrorista"<sup>12</sup>: los controles son ahora los ideológicos de contención y los punitivos de represión. Es decir, violencia legal en la guerra interna y violencia organizada en lo institucional: cuerpos armados, policía, cárceles. Las ejecuciones extrajudiciales<sup>13</sup>, la cárcel como instrumento de muerte, son parte de la respuesta oficial.<sup>14</sup>

## 6. De la Prevención a la Seguridad

Las políticas criminales desplazan su foco de la Prevención a la Seguridad. Grave problema que significa ir de la planificación y las políticas sociales, al inmediatez del control y la represión. Interesan más ahora los "costos sociales" que las inversiones sociales. No es cierto que sea más barato reprimir que prevenir. Es caro y es complejo. Pero no es una excusa para abandonar una tarea de buen gobierno. Significa que los problemas de base, los más significativos para la construcción de una ciudadanía plena, no serán resueltos, porque no es lo que importa. Más grave es que hoy se va del Paradigma del "Control Social de la Recuperación" al Paradigma de "Gestión de Riesgos de tipo Contractual", que ha sido diseñado por la racionalidad del mercado y de la empresa de la Seguridad Privada.

Estamos vivenciando una peligrosísima contrarreforma humanística, frente a la cual la población no ha aprendido a tener miedo. Es la Nueva Derecha Autoritaria, asociada a una Izquierda Punitiva, a la Tolerancia Cero y a la ideología del la Ley y el Orden, y al muy norteamericano "one, two, three strikes, Out!". Se ha instaurado un "derecho de guerra", que ni siquiera obedece a las pautas normativas del Derecho Penal Humanitario que es propio de las guerras.

## 7. En el trasfondo de las instituciones, ¿qué sucede?

Paradójicamente, las denuncias y acusaciones son mínimas, los conflictos se resuelven, si alguna vez se resuelven, al margen del sistema penal, el cual ha perdido respetabilidad. Por supuesto, no tememos a la solución privada de los conflictos si ésta no es violenta. Pero no hay que olvidar que la desinstitucionalización y la falta de garantías, también son un estímulo a la violencia interpersonal.

¿Cómo conjurar la sustitución de la violencia callejera por la violencia institucionalizada, y cada vez con menos garantías? Porque si el

escena del crimen, el de la Guardia Nacional a cargo de cualquiera de nuestros planes de seguridad urbana, el vecino que hizo el hallazgo, el pariente de la víctima, y con cada vez con mucha más frecuencia, hasta el propio reportero, discernen una diferencia entre la muerte de un detallista del narcotráfico, un azote de barrio, un atracador contumaz o un violador reconocido, y la muerte de un muchacho sano, trabajador, deportista: «Me lo mataron malamente» suelen decir los familiares de las víctimas. «Era un muchacho honesto». Es decir, azotes de barrio, delincuentes, sí; gente trabajadora, no.

**14** Pero un espacio de libertad, como recuerda Ferraioli, se ampliará siempre respecto a aquellos bienes que pueden ser objeto de negociación entre las autoridades y los grupos sociales organizados, con trozos de poder, que tratarán de mantener la mayor cuota posible de impunidad.

Sistema Penal, institucionalizado o no, es violento, la violencia callejera -o, como se la denomina eufemísticamente “criminalidad de masas” para diferenciarla de la “criminalidad moderna”- asume un campo vacío de valores y controles pedagógicos

## 8. La situación en América Latina

Por eso no nos extraña que la violencia parezca instaurarse con creces en las interacciones sociales de América Latina. Más que en otras regiones. Así lo indica la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), para el 2007: la tasa de homicidios por 100.000, en América Latina era de 37, mientras en África era de 16, en Norteamérica de 12, en Oceanía y Asia de 2 y en Europa de 1. Sin descartar las debilidades intrínsecas y bien conocidas de los registros estadísticos, y la incidencia de las denuncias o no denuncias, la diferencia sigue siendo significativa.

El caso de Venezuela es paradigmático: Caracas es la ciudad más violenta del mundo, duplica los muertos publicitados de México.<sup>15</sup> Eso parece tener explicaciones específicas en su contexto político, porque el crecimiento inusitado de la violencia es un fenómeno que se instala precisamente en 1999, fecha que inicia un nuevo estilo, muy violento, de gobierno. A tal punto que, como las estadísticas *oficiales* de transgresión son insignificantes o clandestinas, o meramente simbólicas, las cifras negras se han puesto de moda; y en un afán -tan reiterado y agotador como el del mito de Sísifo-, de acercarse a la realidad, las encuestas de victimización también. Sólo en Caracas, por ejemplo, desde hace diez años tal vez la capital más violenta del mundo, cohibía en el 2008 más de 52 homicidios por cien mil habitantes; pero se ocultan las cifras de muertos, hay que contarlos en los frigoríficos de la Morgue, en las filas de familiares esperando los cuerpos familiares. Todo ello conspira contra políticas públicas de pacificación, mientras la población se arma bajo diversas e inaceptables justificaciones.

Desde el poco respetable sitio de estar a la cabeza, que tiene Venezuela, otros países también manifiestan crecimiento de una violencia que va en ambas direcciones: de la violencia callejera a la institucional y/o institucionalizada: México, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, -Centroamérica casi toda-, se ponen en el centro geográfico de la violencia, por y en contra de la población transgresora, en general compuesta por los más desprovistos estructuralmente de derechos. Las “maras” centroamericanas han sido el recurso y la coartada para el exterminio y la represión de juventudes, desesperadas y abandonadas a su suerte.

Lo que es preocupante es que la violencia (violencia entre la gente, y violencia contra la gente) parece extenderse, sobre todo, como dato

**15** La Foreign Policy (FP) señala que en Venezuela hay un índice de peligrosidad urbana de 52, Colombia de 39, México de 24, Brasil de 23, Argentina de 9 y Chile de 2. Las tasas de homicidios en jóvenes entre 15 y 27 años, en el 2007, según RITLA era de 92 en El Salvador, 73 en Colombia, 64 en Venezuela, 55 en Guatemala, 52 en Brasil, 26 en Ecuador, 22 en Paraguay, 18 en Panamá, 17 en Nicaragua, 10 en México, 9 en Argentina, Costa Rica y República Dominicana; 8 en Chile y Cuba, y 7 en Uruguay. (Cifras recogidas por el INCOSEC, Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en Caracas)

cultural. Aún cuando a veces la infracción con violencia se ha convertido en una técnica de sobrevivencia, de camino corto para obtener recursos, hay que preservar a la ciudadanía de la exacerbación del estereotipo clásico del delincuente igual a pobre. Pues el problema no es la pobreza, sino la pobreza insertada en una cultura de violencia, desesperación y abandono, injusticia e impunidad de los poderosos. Y porque las nuevas formas de participación en la violencia urbana, como el secuestro express, las “vacunas” y el sicariato se han convertido en profesiones lucrativas de clases medias y altas. Un negociado tan significativo, incluido el comercio y tráfico de armas, como el que moviliza y alimenta las guerras y exterminios masivos en la escala grande de la violencia.

Como consecuencia, básicamente del miedo, es cierto que las relaciones sociales se reducen, y las interacciones urbanas son las indispensables para sobrevivir. No se trata, pues, de negar datos honestos de la realidad, sino de circunscribirla, eso sí, a sus dimensiones comprobadas, que sin duda, aunque aumentadas, no tocan ni ponen en riesgo real a toda la población. Repito, no hay que irrespetar al miedo. El miedo no sólo es centro importante de la calidad de vida, sino que tiene efectos, como hemos visto, de alta peligrosidad política.

Ya no se rata de debatir si la Seguridad es un derecho, o es una garantía, o si la izquierda o la derecha se disputan los extremos de la discusión. Es el derecho a la vida, el gran derecho, el que, en los respetables corazones de la población, está en juego. Y es obligación del Estado no sólo asegurar las vidas, sino la calidad de vida de los gobernados; evitar muertes (que es salvar vidas), y todo ello haciéndolo sin recurrir a violencias democráticamente no autorizadas.

Hace tiempo Stanley Cohen, en sus “Visiones de Control Social” preveía un mundo donde a los turistas se les ofrecía una tour a los barrios amurallados, a los barrios-ghettos de los indigentes, excluidos, o llamados peligrosos. Una pregunta que hoy se hace en Brasil es si estos muros no han empezado ya a construirse.

## **9. Qué hacer? El rol de la Criminología Crítica -o Criminología de los Derechos Humanos- ante las nuevas demandas asegurativas**

Aunque todo el Derecho Penal, a pesar de que se pretenda ahora diferenciarlo, es, por definición, Derecho Penal del Enemigo, la Criminología Crítica, estratégicamente redimensionada como Criminología de los Derechos Humanos, tiene tareas fundamentales que cumplir:

16 La reunión de Ministros de Seguridad de América en la PRIMERA REUNIÓN DE MINISTROS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS AMÉRICAS, el 7 y 8 de octubre de 2008, en México, D.F., México, reconocía: 1- "Que la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho, y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos; 2- Que las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como 3- hacerlo mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social; la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y su consecuente impacto sobre el fortalecimiento de la seguridad pública; 4- Que el cumplimiento de las leyes es parte de cualquier estrategia de seguridad pública que incluya la prevención, la rehabilitación y la reintegración, y que es preciso que todos estos elementos contribuyan a combatir eficazmente la delincuencia, la violencia y la inseguridad; 5- La importancia de integrar de manera

**1)** *Por una parte, denunciar las relaciones entre el sistema penal y la política.*

Mientras, por la otra:

**2)** *Debe afinarse en sus propias relaciones con la política, aprovechando oportunamente las ofertas constitucionales, tanto en los momentos declarativos como ejecutivos del control social.*

**3)** *Debe estar al servicio de la libertad (liberación o emancipación); al servicio de la seguridad jurídica y el acceso a la Justicia; así como de los Derechos Humanos en general.*

**4)** *Debe proclamar el derecho a ser diferente y ser obstáculo a toda criminalización que exceda los límites mínimos de represión. Esto, que se ha denominado "posición idealista", debe seguir siendo la orientación programática de toda política penal.*

**5)** *Debe cuestionar la cárcel, que hoy está orientada a la sola neutralización de enemigos peligrosos, y por sus características implícitas de selección, exterminio y exclusión. La racionalidad de una política carcelaria diferente, estaría no sólo en su constitucionalidad, sino también por no haber comprobado que funcione para la seguridad. Sino al contrario.*

**6)** *Es su tarea estimular y defender el punto de vista plural sobre la interpretación y la intervención del control social.*

**7)** *Y también denunciar las contradicciones entre lo real y lo institucional proclamado. Por lo tanto, debe intentar la disolución de las distancias entre la teoría constitucional, humanística y garantista, que priva en casi todos nuestros textos normativos y la práctica salvaje de la represión, neutralización o exterminio de los infractores.*

**8)** *Debe señalar la confrontación entre eficiencia y eticidad (aunque la "eficiencia" a la larga amenace la seguridad ciudadana, y puede ser más una imagen de protección que protección real).*

**9)** *Principio general de actuación es que nada debe hacerse fuera de la promoción del ejercicio de la ciudadanía. Por lo tanto, debe privilegiar la prevención, la inclusión y la promoción de la cultura de paz.*

**10)** *Denunciar el doble discurso de la actividad oficial de control.<sup>16</sup>*

Entendemos a la seguridad ciudadana, más que como una garantía, como un derecho; el cual, como decía Baratta, es subsidiario porque está comprendido en la seguridad de tener acceso a todos los derechos. Es decir, que la Seguridad es un concepto integral, porque está enredado en todos los derechos. Que no puede desmembrarse. Por lo tanto, las políticas públicas no pueden obviar esos requisitos conceptuales.

## 10. Cómo convertir la tarea democrática de un gobierno en políticas de seguridad

Un programa de políticas públicas de prevención y de seguridad, debe tener las siguientes características:

Como premisa conceptual, hay que entender al Desarrollo Humano, como lo hace el PNUD<sup>17</sup>, como el proceso de “ampliar las opciones de las personas”; mientras que la Seguridad Humana es la de “ejercer esas opciones en un ambiente seguro.” Es la Seguridad Humana la que promueve los Derechos Humanos, el imperio de la ley, la democratización, la gobernabilidad, a la vez que asegura políticas públicas que atenúen la alienación y la violencia de, y por, la exclusión social.

✿ *En primer lugar, se debe descartar cualquier tentación de diseñar un programa asegurativo de represión incrementada, basada en el control drástico de los conflictos.*

✿ *Deben establecerse prioridades. Privilegiar en lo inmediato la prevención de la violencia urbana sobre cualquier otro tipo de infracción no violenta sobre bienes o personas, a menos que esta influya en la ampliación o facilitación de la violencia, pues el derecho a la vida es de la mayor jerarquía.*

Ello significa devolverle a la vida su cualidad de valor fundamental, frente a todos los demás, incluido el de la propiedad.

✿ *Sin que eso signifique dejar creer que hay inseguridad para todos, ni en la medida en que la gente lo siente, reconocer que la violencia ha crecido es una obligación de honestidad.*

De la misma manera que el miedo se construye, la seguridad subjetiva también se construye.

✿ *Reconocer la trascendencia que, para la calidad de la vida tienen el miedo y la inseguridad subjetiva. Es decir, que hay que manejar, con políticas públicas respetuosas de los derechos Humanos, en forma integral y conjuntamente, como se ha dicho, esas dos vertientes (la seguridad objetiva y la seguridad subjetiva). El ciudadano tiene el derecho de sentirse protegido.*

✿ *Por lo tanto, se requiere también diseñar programas específicos para combatir el miedo. Esto implica negociación con los constructores del miedo e información y diálogo con la comunidad. La escucha de la comunidad es un elemento de legitimación, aunque deben establecerse los conceptos progresivos expresados como límite. Ese diálogo es fundamental: se deben promover la información y la comunicación permanentes y sinceras, y la implicación de la ciudadanía en la toma de conciencia de los verdaderos alcances de la inseguridad, sus razones, las orígenes de los conflictos,*

transversal las disposiciones del derecho internacional en la cultura institucional, la doctrina, la formación, el entrenamiento y la actuación de las fuerzas de seguridad pública; 6-Los importantes trabajos realizados en materia de seguridad multidimensional en los ámbitos sub-regionales, en el Sistema Interamericano y en el sistema de Naciones Unidas.

<sup>17</sup> PNUD, Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos de NNUU Sobre “Drogas y Seguridad Humana en las Américas”, celebrado en el mes de Marzo de 1999. Costa Rica.

18 Sobre el efecto en cascada del miedo, vid: Encuesta de CONAREPOL (Comisión Nacional de Reforma Policial), 2006: Cuándo considera usted que un linchamiento está justificado? Cuando se sabe que el delincuente lo van a soltar al día siguiente: 9.3%. Cuando el delincuente ha matado o violado a alguien: 31.3%. Cuando el delincuente no tiene remedio: 26.0%. Nunca está justificado: 29.8%. No Sabe: 2.8%. No Responde: 8%. Encuesta Lacco, ICLAC 2004: Más de la mitad (57,3%) justifica un linchamiento: Cuando el delincuente ha matado o violado a alguien: 31.3%. Cuando el delincuente no tiene remedio: 26.0% (Alexis Romero) Otra del mismo investigador de la encuesta LACSO-ICLAC: La mitad de los encuestados (50,1%) expresa que una persona tiene derecho a matar por defender su casa o propiedad (la respuesta "Muy de acuerdo": fue de un 18.8%). En la encuesta de victimización y percepción policial 2006 (CONAREPOL, INE (Instituto Nacional de Estadística): el estrato V se inclina, proporcionalmente más en comparación con su representación poblacional, a restringir las garantías constitucionales (47,8%), a aumentar el número de policías (27,3%) y a generar fuentes de empleo (21,7%); mientras el estrato IV se inclina

sus características; así como sobre las políticas públicas democráticas de prevención y seguridad que se estén asumiendo. Es un asunto también de liderazgo político, y de credibilidad oficial.

☀ Las prioridades seleccionadas y sus programas de contención deben ser adecuadas a los principios constitucionales y otros Principios Generales de los Derechos Humanos. Es decir, deberá ser "Seguridad" para todos, de preservación y promoción de derechos, de compromiso con la inclusión y con una democracia más participativa en la cual todos se sientan con posibilidad de acceder a las opciones que están a disposición de la sociedad en su conjunto.

☀ Los programas deben obedecer a un análisis de la relación costos-beneficios de los programas a realizar

☀ Estas prioridades deberán ser alcanzables con los medios disponibles, es decir, no serán simplemente programáticas sino que se asegurará que su puesta en práctica esté garantizada.

☀ Las políticas públicas en Seguridad deben ser visibles

☀ Deben ser adecuadas a la realidad.

Por lo tanto, deben hacerse estudios periódicos de geo-referenciación de ambos tipos de inseguridad (objetiva y subjetiva) para diseñarlas, en forma diferencial, y de acuerdo a los resultados obtenidos, los cuales pueden variar en cortos períodos de tiempo.

☀ Fundamentalmente, no serán militares o policiales. Pero los programas preventivos deben contar con el apoyo de las instituciones policiales, - descentralizadas al máximo-, de óptima calidad democrática, con autoestima y preparación para incentivar la educación ciudadana y afianzar los lazos comunitarios.

☀ Esas políticas deben ser consultadas con expertos y factores progresistas de la sociedad. Deberá más bien tratar con precaución la consulta a la comunidad, como recurso básico.<sup>18</sup> Ya que ésta generalmente está impregnada de represividad,

☀ Habrá mínimas estrategias de seguridad y máximas estrategias de prevención primaria, secundaria (basada en la incorporación de una cultura de paz y solidaridad), y terciaria.

☀ Un elemento fundamental es el de asegurar la prevención de la violencia con participación colectiva, pero sin invasión de la privacidad ajena. Una actitud colectiva contra la violencia, ha tenido resultados exitosos en ciudades tradicionalmente violentas como Bogotá y Medellín.

☀ Se deben diferenciar claramente las políticas de Prevención, de las de la Seguridad. Y se debe recuperar la actitud preventiva sobre la securitaria, aún cuando los resultados no sean inmediatos.



☼ Reconocer que los reclamos que ocasiona la violencia no son exclusivos de las clases medias y altas que pueden proporcionarse seguridad por medios propios. Que, por el contrario, afectan a los estratos tradicionalmente desprotegidos que claman por su precaria seguridad en las zonas más deterioradas de la vida urbana, carentes de infraestructuras que garanticen el ejercicio pleno de su ciudadanía. No comprender esto es convertir la seguridad en bien privado en vez de mantenerla, como debe ser, con un bien público.

☼ La actitud preventiva no es sólo la restitución de los derechos negados, ya que ello indicaría que sólo las clases desfavorecidas son responsables de la violencia, lo que, como siempre hemos repetido, no es cierto. Es influir sobre la incidencia en los factores de vulnerabilidad que existen dispersos en todas las clases sociales.

☼ Se entenderá que la vulnerabilidad se manifiesta tanto para la posibilidad de incurrir en actos violentos, como en la de ser víctima de ellos. Por eso la vulnerabilidad debe ser un criterio selectivo para seleccionar los sectores o poblaciones-objetivo, y la formación e información a la ciudadanía sobre cómo evitar la victimización, para lo cual debe haber inversiones importantes en información y en formación.

☼ El objetivo de prevenir y reducir la violencia es producir felicidad y consolidar una interacción social armoniosa y pacífica. Para esto, los recursos publicitarios e instruccionales, orientados a la construcción de la conciencia ciudadana, de la cultura de paz, y de la solución pacífica de los conflictos, desde la más tierna edad y desde el más elemental grado de escolarización, son fundamentales.

☼ Desde la escuela hasta la calle: Los niños deben aprender desde temprana edad cómo evitar que conductas agresivas contra ellos se produzcan. Los adultos también.

☼ Los programas de indemnización reparación a las víctimas de la violencia, con presencia y participación del victimario, son fundamentales, no sólo porque las víctimas deben ser protegidas, sino porque atenúan las tendencias a la venganza o la reacción violenta.

☼ Utilizar los métodos flexibles o blandos, no invasivos, de seguridad, llamados situacionales, entendiéndolos - no como criminalizador de "incivildades" o "delitos de bagatela" o "de volumen", (no se trata de recurrir a la Tolerancia Cero, ni a la doctrina de La Ventana Rota) - sino como aquellos que obstaculizan la violación del derecho a la paz. Por ejemplo, la iluminación, la arborización, una discreta presencia protectora en los lugares más intensamente geo-referenciados del miedo. Y, sobre todo, el rescate de los espacios públicos para

proporcionalmente más, en comparación con su representación poblacional, a militarizar la lucha contra la delincuencia (62,8%), a permitir la pena de muerte (57,5%) y a generar fuentes de empleo, combatir la pobreza y depurar a las policías (aproximadamente 55% cada una de ellas).

*la interacción social positiva (actividades culturales, deportivas, u otras del tipo).*

✿ *Las ciudades deben tener áreas comerciales durante el día y habitacionales y/ o recreativas también por la noche, de manera que no se creen zonas-fantasma, donde la soledad cree focos de inseguridad, real o presumida.*

✿ *Partimos de la premisa de que la violencia se aprende. Por eso la prevención de la violencia debe hacerse también desde la familia: la no violencia contra la mujer y los niños debe ser objeto de una campaña de conciencia y educación permanentes.*

✿ *Y, por eso, sobretodo, los gobiernos no deben ser violentos.*

✿ *Generar una cultura de paz, solidaridad y convivencia en un ambiente de reconocimiento de la ciudadanía para todos.*

Todo esto debe significar un producto pedagógico fundamental: armonía entre ciudadano y gobierno democráticos, actitud común de rechazo a la violencia, generación de un entorno de vida saludable para la interacción y disfrute de los bienes materiales y espirituales disponibles.

En definitiva, la ciudad, el país, como aula abierta de prevención, de paz, de comunicación, y de solución pacífica de los conflictos.

Partiendo de la constatación de que no hay lo que pudiera llamarse un verdadero “sistema” penal, una política criminal democrática deberá sin embargo conjugar estos principios en todas las instancias del control formal, articulando la actuación (y no sólo la legislación) de los mal llamados subsistemas policial, judicial, penitenciario, post penitenciario y de menores, en el sentido de la búsqueda de la paz, la convivencia, la solidaridad, y la interacción, en vez de la exclusión y del castigo.

Sólo manteniéndose tercamente dentro de un ambiente real de equidad, de paz, y de respeto a los derechos fundamentales, las políticas sociales y penales, que hoy son sólo manejo ideológico y discursivo de la política tout court, pueden transformarse en instrumentos reales de prevención de la violencia.

La negociación en el necesario diálogo gobierno comunidad debe también orientarse a la reconstrucción de los estereotipos del malo, del enemigo y la sanción. Es decir, en la desconstrucción de la violencia en las reacciones sociales.

La represión, la venganza, el odio, en la cultura de masas, son el candado de acero de una política de pacificación de las relaciones sociales. Una condena a muerte de la seguridad.



## Princípios e Diretrizes orientadores para a Política Criminal\*

O Seminário Temático Impasses da Política Criminal Contemporânea cumpriu mais uma etapa preparatória da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, abrindo um importante espaço para o aprofundamento da discussão da questão criminal e das abordagens –políticas, principiológicas e gerenciais– possíveis para seu controle no Brasil. A metodologia desenvolvida no Seminário propõe, para além das discussões de grandes assuntos relacionados à política criminal contemporânea –realizadas em 07 Mesas Temáticas– a construção de uma agenda de princípios e diretrizes que articulem, de forma sinérgica, medidas de política criminal e segurança pública.

Neste sentido, o texto ora apresentado representa um ponto de partida, não necessariamente vinculado, de modo restrito, às temáticas e discussões específicas de cada mesa do Seminário, mas sim extraídos destes espaços dialogais de modo transversal. As propostas, produto desse esforço de sistematização, foram discutidas e referendadas na Mesa Temática “Política Criminal e Segurança Pública” e espera-se que sirvam de subsídio para os debates em torno da construção da política nacional de segurança na 1ª CONSEG.

**PRINCÍPIO 1:** As políticas na área de segurança pública não devem se reduzir ao uso do direito criminal, que, quando utilizado, deverá sê-lo de forma inovadora e menos repressiva.

**PRINCÍPIO 2:** Os Direitos Humanos possuem dupla função para o sistema de justiça criminal, a de orientar o seu objeto e a de impor limites à sua forma de atuação.

**Diretriz 2.1:** Restringir a atuação das agências do sistema de justiça criminal à proteção de direitos que sejam fundamentais, gerais e duradouros.

**Diretriz 2.2:** Promover políticas que permitam a proteção de grupos vulneráveis à ação violenta e arbitrária das agências do sistema de justiça criminal.

**Diretriz 2.3:** Orientar a ação das agências do sistema de justiça criminal de acordo com os Direitos Humanos, sem legitimar, no entanto, o sofrimento de uns em benefício de outros.

\*Texto elaborado pela equipe técnica da Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL/ MJ a partir dos papers apresentados pelos palestrantes no Seminário.

**PRINCÍPIO 3:** A vítima deve ser considerada no desenvolvimento das políticas criminais e na construção de um direito criminal mais humanizado.

**Diretriz 3.1:** O Estado deve promover políticas de apoio à vítima e de redução de seus danos.

**Diretriz 3.2:** A ação do sistema de justiça criminal deve considerar outras formas de resolução de conflitos de maneira a atender os interesses legítimos da vítima.

**Diretriz 3.3:** A vítima deve ter legitimidade para contribuir para a redução do poder punitivo estatal.

**PRINCÍPIO 4:** A adoção de políticas alternativas ao encarceramento deve ser prioritária.

**Diretriz 4.1:** Introduzir políticas alternativas ao encarceramento que sejam universais e que não representem a ampliação do controle penal.

**Diretriz 4.2:** Incentivar o desenvolvimento de pesquisas e de projetos que visem à implementação de formas de sanções alternativas ao encarceramento, bem como à avaliação de seus resultados.

**Diretriz 4.3:** Priorizar o investimento na estruturação das agências do sistema de justiça criminal para a promoção de políticas alternativas ao encarceramento.

**PRINCÍPIO 5:** O processo penal é o meio para viabilizar a intervenção estatal nos conflitos criminalizados mediante o respeito aos princípios democráticos constitucionais.

**Diretriz 5.1:** Priorizar a celeridade e a efetividade do processo penal, em harmonia com os direitos e as garantias individuais como a ampla defesa e o contraditório.

**Diretriz 5.2:** O processo penal deve viabilizar a participação dos envolvidos na construção da solução do conflito.

**PRINCÍPIO 6:** As políticas criminais devem ser construídas e avaliadas a partir de estudos aprofundados da realidade.

**Diretriz 6.1:** A política criminal deve ter indicadores de necessidade e de efetividade e não se basear em demandas circunstanciais.

**Diretriz 6.2:** Os resultados da política criminal devem ser constantemente avaliados com base em dados concretos, observando-se seus efeitos positivos e negativos.

**PRINCÍPIO 7:** As políticas criminais devem ser desenvolvidas a partir da concepção de que o fenômeno considerado como crime é complexo, multifatorial e conflitual.

**Diretriz 7.1:** As políticas criminais devem ser desenvolvidas em vários níveis: individual, relacional, comunitário e social.

**Diretriz 7.2:** As intervenções das agências do sistema de justiça devem considerar todas circunstâncias e fatores que envolvem o fenômeno considerado criminoso, de forma que as diversas esferas de atuação estatal (criminal, cível, família etc) devam interagir para a solução do conflito.



## 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

### Coordenação Executiva:

*Coordenadora Geral: Regina Miki*

*Secretária Executiva: Fernanda dos Anjos*

*Secretária Executiva Adjunta: Mariana Carvalho*

*Coordenadora de Capacitação: Beatriz Cruz*

*Coordenador de Comunicação: Marcelo de Paiva*

*Coordenador de Infraestrutura: Antonio Gianichini*

*Coordenador de Metodologia: Fábio Deboni*

*Coordenador de Mobilização: Guilherme Leonardi*

*Coordenador de Projetos Especiais: Fernando Antunes*

*Assessora Especial da Coordenação Executiva: Luciane Patrício*

*Assessora de Assuntos do Sistema Penitenciário: Márcia de Alencar*

### Equipe:

*Adriana Faria, Alberto Kopittke, Alessandro Mendes, Alex Dias, Amanda Ayres, Ana Carla Maurício, André Arruda, Anelize Schuler, Ângela Simão, Atahualpa Coelho, Cíntia Luz, Clarissa Jokowski, Cláudia Gouveia, Daisy Cordeiro, Daniel Avelino, Daniella Cronemberger, Denis Torres, Élide Miranda, Fernanda Barreto, Flávio Tomas, Gisele Barbieri, Gisele Peres, Heloísa Greco, Henrique Dantas, Leandro Celes, Leidiane Lima, Maria Gabriela Peixoto, Maria Thereza Teixeira, Mariana Levy, Mateus Utzig, Priscilla Oliveira, Rafael Santos, Regina Lopes, Renata Florentino, Rodrigo Xavier, Rosier Custódio, Sady Fauth, Sheila Almeida, Socorro Vasconcelos, Tatiana Rivoire, Thales de Moraes, Verônica dos Anjos, Verônica Lins e Wagner Moura.*

### Consultora para a elaboração dos Cadernos Temáticos:

*Elizabete Albernaz*

### Portal:

[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)



Ministério  
da Justiça



[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)