

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN DEMOCRACIA*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ**

En nombre de los organizadores de este encuentro académico, agradezco a ustedes su participación en las Jornadas sobre Justicia Penal correspondientes a 2011. Las Jornadas de esta especialidad constituyen un programa anual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuentan con apreciable arraigo, adquirido y probado a lo largo de doce años. En ese periodo nos hemos ocupado en el estudio, el debate y la difusión de grandes temas del orden penal: sustantivo, adjetivo, ejecutivo; asimismo, hemos examinado cuestiones relevantes de criminología y criminalística.

Esta tarea se ha desarrollado desde la perspectiva científica y académica, pero también desde la perspectiva práctica. Estamos conscientes de que lo que se concibe y discute en la doctrina y en el examen legislativo debe anidar en la realidad mexicana, conforme a nuestra circunstancia, a nuestras necesidades, a nuestras posibilidades y expectativas. Esta será la mayor aportación que hagan los académicos al desarrollo del país y de las disciplinas de nuestra incumbencia, que son o debieran ser factores para impulsar ese desarrollo.

* Exposición en la sesión inaugural de las XII Jornadas sobre Justicia Penal. Derecho penal y criminalística.

** Cooordinador de las Jornadas. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Por ello, hemos procurado invariablemente que coincidan en las Jornadas sobre Justicia Penal estos dos enfoques acerca de los temas analizados. Hemos sido testigos de una gran animación legislativa, mostrada a través de reformas constitucionales numerosas y muy importantes cambios a la legislación secundaria, que abarcan, inclusive, la expedición de nuevos códigos y la copiosa formulación de proyectos e iniciativas formales, de naturaleza sustantiva o adjetiva, tanto para la Federación como para muchas entidades federativas. Nos hallamos, pues, en una etapa de gran atención hacia los temas penales, que motivan y justifican estos encuentros auspiciados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Como punto de inicio de las Jornadas deseo compartir con nuestro director, a quien nuevamente agradecemos su solidaridad y patrocinio, y con todos ustedes, una breve reflexión acerca de la circunstancia en la que estas Jornadas se realizan. Me refiero al contexto nacional, por una parte, y al universitario, por la otra. Se trata, en ambos casos, de un marco sugerente para el estudio de la seguridad pública y de la justicia penal. Es bien sabido por quienes me hacen el favor de escucharme, que durante el mes de junio pasado, el doctor José Narro, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocó a una conferencia internacional para examinar, con la participación de un buen número de especialistas, los problemas más apremiantes que enfrentamos en materia de seguridad pública y justicia.

Esta Conferencia Internacional, reunida en las instalaciones de la antigua Facultad de Medicina —que alguna vez también alojó al Tribunal del llamado Santo Oficio— fue oportunidad para la presentación de valiosas exposiciones y útiles intercambios de puntos de vista. Con esta base se formuló un documento elaborado, a iniciativa del rector Narro, por un grupo de académicos que recogieron las opiniones de los participantes en el evento internacional. Formamos parte de ese grupo, coordinado por el doctor Jorge Carpizo, quien había cumplido una función decisiva en la organización de la Conferencia, los profesores Luis

de la Barreda, Ernesto López Portillo, Luis Raúl González Pérez, Guillermo Silva y yo mismo.

El documento elaborado por ese grupo de trabajo constituye una aportación valiosa de la Universidad Nacional Autónoma de México al conocimiento de grandes temas nacionales, y un punto de referencia muy importante para nuestras actuales deliberaciones. Ha sido ampliamente difundido en muchos medios y está a disposición de ustedes en versión impresa y en las páginas de internet de la Universidad Nacional y del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

El documento, denominado “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, no pretende ser una propuesta acabada, una sugerencia final de política estatal en la materia que aborda. De ahí que se diga, con razonable cautela, que ofrece elementos para la construcción de una política de Estado. Así se reconoce que en concepto de los participantes en la conferencia y en la consulta posterior que se ha hecho con intensidad, no tenemos todavía una verdadera política de Estado en esta materia. Por lo tanto, se plantea la necesidad de construir esa política en forma tal que nos permita enfrentar con eficacia y con un razonable grado de consenso los temas que suscitan la seguridad y la justicia en democracia.

Desde luego, hablamos de seguridad en el más generoso de los sentidos, a un tiempo el más amplio, profundo y relevante, que es la seguridad humana. En ello ha puesto énfasis el documento, y desde luego lo puso también la conferencia que lo motivó. Hablamos, asimismo, de justicia, particularmente en el ámbito penal, aunque no sea esta la única vertiente de la justicia que debe preocuparnos, pero fue la más frecuentemente abordada en la conferencia. Y decimos además, con énfasis: en democracia.

Esta alusión a la democracia es particularmente importante. Ha formado parte de las preocupaciones de anteriores jornadas sobre justicia penal, y seguramente se hallará también en estas. En efecto, no se trata de procurar o de garantizar justicia de cual-

quier manera. Sabemos que hay muchas formas de intentar el establecimiento o el restablecimiento de la seguridad y de la justicia penal, ahí donde se han enrarecido o perdido, pero deseamos que esto ocurra —porque tal es la decisión constitucional de la nación mexicana— precisamente en democracia. Esto implica una política de seguridad y de justicia atenta a los valores y principios constitucionales que garantizan, en beneficio de la nación, el sistema democrático. Hay formas fuertemente autoritarias de plantear un régimen de seguridad y justicia. No son ellas las que propone o patrocina nuestro documento.

En seguida me permitiré mencionar muy brevemente algunos de los elementos que este documento señala para la construcción de la política sugerida. No pretendo hacer aquí una exposición detallada de la propuesta, sino solo rescatar algunos de los datos que apunta, y que son, a mi juicio, contenidos fundamentales, porque revisten notable importancia, y nos mantendrán atentos durante estas Jornadas. De todo ello oiremos y hablaremos más adelante. Formará parte de la exposición de los ponentes, cuya participación agradecemos, y de las preguntas y deliberaciones de los participantes.

Considero que en primer término podemos colocar, con toda la trascendencia que reviste, la prioridad o primacía que se ha puesto en el régimen constitucional de los derechos humanos. Insisto en esta idea: tengamos seguridad y justicia, sin abandonar por ello los derechos humanos, sin ceder a la tentación que se cifra en el falso dilema entre seguridad o derechos humanos. La seguridad es, finalmente, un componente de la democracia, y constituye un derecho humano. Esta es una consideración, entre otras varias, en que cargaron el acento la Conferencia y el documento sustentado por la Universidad Nacional, con base en aquella y en otras aportaciones.

Retorno a la reflexión en torno a la seguridad que se pretende. Los abogados solemos hablar de seguridad en diversos sentidos o con distintas connotaciones: seguridad jurídica, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad ciudadana. Ahora bien,

el documento que estoy invocando se compromete con lo que desde hace algún tiempo se denomina seguridad humana. Esta implica el ejercicio verdadero de los derechos fundamentales del ser humano. Es en este ambiente, en este clima de ejercicio de los derechos básicos, donde se puede disfrutar realmente de una seguridad digna de este nombre.

Se menciona también la racionalidad en el uso de la fuerza. Nadie ha sostenido que el Estado no pueda o no deba emplear la fuerza de la que se halla investido para la seguridad de los ciudadanos, o dicho en otros términos, para la garantía misma de la seguridad humana. Desde la Declaración de Derechos de 1789 se ha entendido y advertido que el Estado debe contar con elementos de fuerza a título de herramienta para mantener el orden y la paz, pero el uso de la fuerza debe ser invariablemente racional. Es indispensable emplearla con mesura, acotada por ciertos principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad. En fin, hay fronteras que hacen de la fuerza un instrumento de civilidad, no un nuevo factor de opresión y desorden.

Hablamos también del fortalecimiento del liderazgo civil. Ha requerido un gran trabajo de los mexicanos, un trabajo histórico cumplido por la nación y la república, consolidar nuestras instituciones civiles. No ha sido labor de algunos años, sino de siglos. Es preciso fortalecer el liderazgo civil, con respeto, sin duda, a los instrumentos de diverso orden de los que el liderazgo civil puede valerse para llevar adelante su encomienda en favor del Estado de derecho, los derechos fundamentales de los individuos y la democracia.

El documento comentado pone a la vista de los lectores y aspira a poner a la vista de todos los ciudadanos, en la medida en que logremos su más amplia difusión, la indispensable primacía de la prevención sobre la represión. En aquella se ha de cargar el acento. Esta prevención se procura por diversas vías, distintos medios o caminos. No la ejercen solamente los cuerpos encargados de la seguridad pública, las instituciones policiales. La prevención más radical y eficaz se obtiene a través del empleo

de satisfactores relacionados con los altos valores y deberes de la vida colectiva: educación, salud, apertura de horizontes y expectativas para los jóvenes.

La política de Estado que se pretende debe ser integral y transversal, es decir, debe llevarse adelante considerando los distintos espacios en los que opera propiamente una política que podemos llamar “de Estado”. Hay que cruzar todas las acciones, todas las tareas, todas las funciones del Estado y de la sociedad, coordinando y concertando fuerzas de las distintas áreas del quehacer político y del quehacer social. Esto supone —como se indica en otra parte del documento— la asunción responsable de compromisos por parte de todos los sectores de la nación.

Nadie podría ni debería sustraerse al gran esfuerzo de seguridad y de justicia. Ciertamente, no se trata de endosar a unos las cargas que corresponden a otros, sino de asumir cada quien la carga propia y desempeñarla y desplegarla en forma armoniosa y con sentido de responsabilidad, rindiendo cuentas del ejercicio de la autoridad que se ejerce o de la función que se asume. Esto involucra un desempeño transparente. La transparencia y la rendición de cuentas son pasos adelante —pero es mucho, todavía, lo que se debe avanzar— logrados por la sociedad mexicana en años más o menos recientes. No debemos retroceder. Es preciso ganar nuevos territorios en la evaluación constante y responsable de las acciones del gobierno y de la sociedad en los rubros de seguridad y justicia.

Se ha destacado la atención específica que merecen, en forma descollante, ciertos sectores de la sociedad, determinados conjuntos humanos, cuyos integrantes se hallan en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad. Vienen al caso todos aquellos cuyo desvalimiento convoca a una observación más atenta y a un cuidado más puntual. No me refiero a pequeños grupos solamente, sino a muy amplios sectores de la sociedad, que por distintos motivos históricamente observados y reproducidos, se han mantenido en una situación de mayor vulnerabilidad y han resentido sus con-

secuencias a través de la frecuente vulneración de sus derechos o de su papel en la sociedad.

A propósito de estas tareas específicas, hay que atraer el interés y llamar al trabajo en torno a los jóvenes, niños, adolescentes, menores de edad en general. Una parte esencial de la propuesta universitaria se cifra en volver los ojos hacia la juventud, sugerir políticas relacionadas con los jóvenes, más allá de las acciones que se han adoptado en torno a estas cuestiones en años recientes o no tan recientes. Se ha insistido en que la juventud no es el problema. El verdadero problema radicaría en desatender a la juventud. El riesgo crecería, y los tropiezos serían mayores que los que actualmente tenemos. Es indispensable evitar que el horizonte más atractivo para determinados grupos juveniles sea la criminalidad. Lo es conseguir que sus expectativas y sus esperanzas sean más luminosas. A ello insta el documento de la UNAM acerca de política de Estado sobre seguridad y justicia.

En la misma línea de reclamaciones específicas y bien justificadas se encuentran las cuestiones denominadas “de género”. Tomamos nota de la desatención, la violencia, la discriminación que afecta a las mujeres, quienes constituyen, por cierto, la mayoría de la población. En este ámbito persiste la violencia, que se muestra en delitos e infracciones u otros supuestos de infortunio, que es preciso identificar, reconocer y corregir.

Otro tema principal examinado en el marco de las reflexiones y conclusiones de la Conferencia, y luego expuesto en los elementos de la UNAM, es el concerniente a la reforma en materia de justicia penal. De esto se han ocupado los ponentes y participantes en varias jornadas de la especialidad, organizadas por nuestro Instituto. Y de la misma cuestión se ocuparán las presentes Jornadas. Se trata de un tema que requiere constante, incesante examen. Ha habido numerosas reformas normativas en los últimos años, pero es preciso mantener la marcha hacia una reforma real de la justicia penal, labor en la que proliferan los retos, para utilizar una expresión muy socorrida.

La reforma real de la justicia penal se debiera proyectar en la investigación de los delitos, la procuración de justicia, el Ministerio Público —cuya autonomía resulta cada vez más necesaria, urgente inclusive—, la defensa pública, la racionalidad de la tipificación penal y la fijación de punibilidades. Nuestros códigos punitivos contemplan una notoria multiplicación de tipos penales, no siempre de la manera más adecuada y razonable, y cada vez más punibilidades excesivas que no resultan congruentes con el régimen internacional de los derechos humanos y con algunos compromisos contraídos por México.

Es preciso, ciertamente, mejorar la acción y los resultados en la gran batalla —también denominada “guerra”, con propiedad o sin ella— contra el crimen organizado, como también es necesario perfeccionar las acciones dirigidas hacia las formas tradicionales de criminalidad, las más conocidas, no por fuerza desorganizadas, que han causado por lo menos los mismos daños, o acaso mayores, que el crimen organizado.

En suma, el documento al que me estoy refiriendo, y cuya lectura sugiero, presenta algunos de los temas eminentes que vamos a estudiar en estos días de reflexión compartida. Contiene un catálogo de cuestiones relevantes a propósito del crimen, de la actuación del Estado y la sociedad en este terreno y de la inseguridad, que se ha convertido, hoy día, en el problema más grave entre los muchos que aquejan a la sociedad y al Estado mexicano.

Según estudios estadísticos y encuestas confiables, experiencias largamente compartidas, las condiciones de inseguridad en que vivimos son cada vez más severas, y requieren de nuestra parte una atención cada vez mayor, y, por supuesto, más exitosa. En esto no hemos tenido los buenos resultados que requerimos. De no alcanzarlos, tendremos una erosión cada vez más grave, que han padecido algunas instituciones del país en los últimos años. Esto vulnera nuestras expectativas y la vida y el trabajo de nuestros compatriotas, por los que debemos responder.

No abundaré en consideraciones de este carácter, muy generales. Tómense mis palabras como una suerte de introducción

preocupada a los temas que veremos a partir de ahora, inclusive los conectados con la criminalística, que constituyen un capítulo especial de estas XII Jornadas. Concluyo ya con la expresión de gratitud de la doctora Olga Islas de González Mariscal, mi distinguida colega y cocoordinadora del encuentro, y la manifestación de mi propio agradecimiento por el invaluable apoyo que hemos recibido de la dirección del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y por la concurrencia de los ponentes y de quienes asisten a las Jornadas sobre Justicia Penal y contribuyen a la continuidad y el prestigio de este programa universitario.