

Los modelos contemporáneos de prevención de conflictos y la participación ciudadana en las políticas de seguridad del Distrito Federal mexicano

Cristina Zackseski¹

La discusión sobre prevención de conflictos fue retomada mundialmente hace más de veinte años, principalmente por los resultados insatisfactorios de las políticas tradicionales de seguridad, basadas en la prevención penal de la criminalidad y, por lo tanto, en la centralidad del Estado en el ejercicio del control social. El eje de la reelaboración de las políticas preventivas se estableció, de modo general, entre dos modelos: el **modelo social**, más identificado con las políticas francesas, y el **modelo situacional**, más identificado con las políticas inglesas y anglosajonas.

En este texto nos dedicaremos, en un primer momento, a distinguir los principales modelos contemporáneos de políticas de seguridad, cuyo surgimiento y definición de las líneas constitutivas se insertan en un contexto histórico de superación de la prevención penal de la criminalidad. En un segundo momento trataremos de identificar el tipo de prevención que tiene más fuerza en la realidad capitalina de la Ciudad de México, a partir del análisis de documentos producidos por los dos últimos gobiernos distritales, analizando la participación ciudadana en los proyectos de seguridad².

En muchos textos académicos y documentos de gobierno la **participación ciudadana** surge como la nueva panacea para el problema de la seguridad y como

¹ Doctora en Ciencias Sociales (CEPPAC/UnB); Maestra en Derecho (CPGD/UFSC); Licenciada en Derecho (UFMS). Profesora de Criminología de UniCEUB – Brasilia – DF – Brasil. Investigadora en el tema de la seguridad ciudadana desde 1995.

² Por participación ciudadana se entiende: “(...) la capacidad de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así tanto la democracia como una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder. El problema de esta tendencia es que no se acompaña de una preocupación sociológica que le permita advertir que la ‘participación ciudadana’ implica tanto la existencia de actores sociales como de instituciones apropiados para su desarrollo”. (OLVERA, Alberto. Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. In. IV Conferencia Regional ISTR-LAC. San José, Costa Rica. 8 – 10 de octubre, 2003, p. 10.

alternativa al modelo represivo de política en esta área. Pero al final, ¿de quién es la seguridad que está siendo proveída por las iniciativas con base comunitaria? ¿Contra quién o qué tipo de riesgo?

1. Una Tipología de las Políticas de Seguridad

El debate de las últimas dos décadas sobre la prevención de conflictos y de la inseguridad fue pautado, en grande parte, por la acción de una organización no-gubernamental de carácter internacional, que es el Foro Europeo para la Seguridad Urbana³. Creado en 1987, el Foro es una asociación de colectividades territoriales con el objetivo de sensibilizar a los gobiernos de los países a conceder auxilios logísticos, económicos y programáticos a las ciudades, así como agilizar la promoción de acciones integradas de prevención, dirigidas a la seguridad urbana. A través de la red de ciudades *SécuCités*, el Foro busca estimular políticas locales, nacionales y comunitarias que enfatizan el papel de los servicios urbanos y la capacidad de gestión de las ciudades⁴. Según los documentos producidos en los encuentros auspiciados por el Foro existen dos tipos principales de prevención de conflictos: la **prevención situacional** y la **prevención social**.

La **prevención situacional** es aquella dirigida a contener las oportunidades que favorecen los desvíos, potencializando acciones de oposición a estas, o sea, la prevención “(...) es situacional cuando es orientada a hacer más difícil la ocurrencia de actos desviantes, o más ágil la defensa por parte de las potenciales víctimas, sin actuar directamente sobre las causas que producen el riesgo de desvío y victimización”⁵. Se trata, sin embargo, de una estrategia limitada, pues sólo es capaz de incidir sobre las situaciones desviantes más elementares, que se identifican por estadísticas y hacen parte de la idea general de crimen existente en el sentido común. Tales situaciones no reflejan o reproducen problemas criminales de mayor gravedad, como los daños a la naturaleza y la violencia en espacios escondidos o fortificados: la violencia doméstica, la violencia de actividades profesionales (cuello blanco) y aquella intramuros, que sucede en las propias instituciones totales (malos tratos y tortura). Estos espacios no son vigilados de la misma manera, porque

3 FORLIVESI, Lucia; TASCÓN-MENNETRIER, Clotilde y PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. In. Progetto Cittàsicure, anno 1, n° 1, marzo/aprile, 1995, p. 8.

4 COMMISSIONE AFFARI SOCIALI EUROCITIES. Strategie per una azione comune delle città europee contro la micro-criminalità urbana. Bologna, aprile, 1994, p. 2.

5 Ídem, ibídem.

su vigilancia normalmente está asociada a las garantías de los autores de la violencia y no de sus víctimas.

A su turno, la **prevención orientada al desarrollo social** trata de impedir situaciones de exclusión social y de debilidad de grupos sociales que se encuentren vulnerables al riesgo de victimización y criminalización. Por lo tanto, la **prevención es social** cuando se destina a modificar las causas sociales, culturales, económicas, que favorezcan tales procesos⁶. La **prevención de tipo social** es definida por Philippe Robert como aquella “(...) que da la prioridad a una política cuyo objetivo es impedir la relegación de las zonas urbanas o peri urbanas cuyos residentes acumulan obstáculos para su integración”⁷.

De hecho, estrategias articuladas colectivamente, con la inclusión de actores institucionales⁸ y sociales⁹ en torno a los mismos objetivos, se demuestran más completas que las estrategias de seguridad fragmentadas en proposiciones aisladas, con pocas oportunidades de confluencia para un objetivo mayor, como aquellas puestas a prueba tradicionalmente. Sin embargo, muchas estrategias denotan la preponderancia de actitudes que enfatizan sensiblemente los mecanismos típicos de la **prevención situacional**, alejándose así de los problemas de orden estructural que están involucrados en la **prevención social**. Éstas, sin embargo, son más difíciles de resolver, una vez que exigen cambios sociales, políticos y económicos más profundos.

Analizaremos a seguir los modelos preventivos desarrollados en diversos países en las décadas de 1980 y 1990, situándolos de acuerdo con la diferenciación entre **prevención social y prevención situacional**.

1.1. La Prevención Situacional Inglesa

El modelo anglosajón de **prevención situacional**, que consiste fundamentalmente en dificultar las ocurrencias criminales, surgió con promesas de orden del Partido Conservador inglés durante las disputas políticas al principio de los años 1980. En 1985, los ingleses lanzaron, en cinco ciudades, el primer programa nacional de intervención

6 Ídem, ibídem.

7 ROBERT, Philippe. El ciudadano el delito y el estado. Barcelona: Atelier, 2003, p. 188.

8 Entendidos aquí como los órganos de gobierno locales, regionales, estatales y supra-estatales.

9 Las asociaciones, sindicatos, escuelas, servicios, policía, vigilancia privada y grupos informales.

preventiva - “*Five Cities*” - para, en 1988, lanzar un programa más amplio involucrando a veinte ciudades, el programa “*Safer Cities*”. Este último fue concebido por el Ministerio del Interior (*Home Office*) para abordar los múltiples problemas sociales, físicos y económicos de algunos de los grandes centros urbanos ingleses. Su realización fue centralizada por la División de Prevención Criminal de aquél ministerio, pero existieron también bases locales: en cada zona la operación fue coordinada por un comité, representando a las autoridades locales, a la policía, a los responsables por la libertad condicional, a las asociaciones benéficas y al comercio. De esa forma, se establecieron las prioridades de operación y de supervisión de las medidas destinadas a combatir el crimen, siempre acompañadas en el nivel local de coordinadores subordinados al Ministerio del Interior¹⁰.

El tipo de acción preventiva instaurada comprendía todo tipo de métodos, desde la mejora de los edificios de apartamentos hasta los programas educativos para jóvenes; de la instalación de iluminación pública a la mejoría de la seguridad de los conjuntos habitacionales; de una operación geográfica objetivando un barrio a operaciones destinadas a grupos vulnerables, y además de eso la creación de una estrategia de seguridad en el centro de las ciudades¹¹.

La forma característica del desarrollo de las políticas preventivas inglesas, sin embargo, se basó en un programa de prevención comunitaria muy popular en los Estados Unidos y en Canadá, el “*Neighbourhood Watch*” (NW). Programas como ese tuvieron inicio entre fines de los años 1970 y el principio de los años 1980, y se difundieron principalmente en los barrios residenciales y en los suburbios de las metrópolis norteamericanas - primordialmente en barrios relativamente tranquilos, racialmente homogéneos, con habitaciones monofamiliares, de propiedad de los residentes. El objetivo de ese tipo de programa es involucrar a los habitantes de una determinada zona en actividades de prevención del crimen, a través de la vigilancia de barrio (casas, parques, calles) por parte de los residentes. Un elemento constante de esa actividad es la relación de los residentes con las autoridades policiales locales con la finalidad de aumentar el control social informal, funcionando también como vehículo para la difusión de informaciones. La

10 El Programa “*Safer Cities*” inspiró proyectos de seguridad en África del Sur, que a la vez inspiraron proyectos en Chile.

11 EKBLÖM, Paul. L'évaluation des politiques de prévention criminelle: problèmes, questions et contexte. Communication pour la journée d'études sur l'évaluation des politiques de prévention, Montpellier, 1992. En algunas de las veinte ciudades, el programa siguió hasta el final de 1995.

intervención directa de los vigilantes es desalentada, compitiéndoles solamente avisar a la policía respecto a situaciones y personas sospechosas¹².

La perspectiva que dominó el desarrollo de una política de prevención basada en el modelo del NW parte, por lo tanto, del presupuesto de que el involucramiento voluntario de los residentes de una determinada zona pueda tener efectos positivos con fines de prevención-control de los fenómenos criminales¹³. De acuerdo con Dennis P. Rosenbaum, los ciudadanos siempre contestan al crimen restringiendo su comportamiento e instalando dispositivos de seguridad para proteger su propiedad, pero esas medidas profilácticas pueden también reducir los vínculos de asistencia mutua y cortesía¹⁴. La vigilancia de barrio, al contrario, tendería a estimular el contacto social y la interacción necesaria, a fortalecer el control social informal y a inducir la cohesión social con la formación de los grupos de vigilantes. Cuando se apuesta en el reforzamiento de los mecanismos de control informal, entretanto, se corre el riesgo de que la comunidad se transforme en un mecanismo de control muy semejante a los modelos de intervención penal, pero, al contrario de este último, con costes muy reducidos. Para Wanda Capeller, tal experiencia no presentó en Inglaterra el mismo éxito que tuvo en los Estados Unidos, exactamente por la tendencia de “patrulla de los vecinos”, en lo que se presenta como una experiencia peligrosa de participación comunitaria en los asuntos penales¹⁵. Dennis Rosebaum añade que la vigilancia de barrio mueve solamente a las clases medias, ya predisuestas espontáneamente a vigilar a su vecindario, a colaborar con la policía y a temer a los negros y a los hispanos¹⁶.

La prevención inglesa se caracteriza, entonces, por un tipo de **abordaje situacional** y por iniciativas dirigidas a reducir las oportunidades para la práctica de delitos, a través de seguridad personal, doméstica y ambiental, así como del aumento de la vigilancia de la colectividad sobre los lugares públicos, en colaboración con la policía¹⁷. La orientación

12 HEBBERECHT, Patrick. Rapport sur les formes de prévention en Belgique, s/d., p. 7.

13 CESARIA, Caterina. Neighborhood watch. Sicurezza e Territorio, Bologna, n. 7, 1993, p. 49.

14 ROSENBAUM, Dennis. The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy? Crime & Delinquency, v. 33, n. 1, 1987, p. 105 e 106.

15 CAPELLER, Wanda. As interfaces do penal: notas para uma discussão atual. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 2, janeiro/julho, Rio de Janeiro: PUC, 1993, p. 86.

16 ROBERT, Philippe. Evaluer la prévention. Archives de Politique Criminelle, n. 16, 1994, p. 56.

17 CREAZZO, Giuditta. Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell'arte. In. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n° 7, giugno, 1996, p. 18.

criminológica es la administrativa o tecnocrática, donde los conocimientos y los recursos están dirigidos a una siempre mayor necesidad intrasistémica de eficiencia burocrática, en las políticas de gobierno y en las políticas locales de control social¹⁸.

1.2. La Prevención Social Francesa

En el **modelo francés de prevención social** existe la intención de modificar, con programas generales, las condiciones de vida de una determinada parte del territorio (que puede ser un barrio) de manera a aumentar la oportunidad de comportamientos según la ley y, en contrapartida, disminuir la frecuencia de comportamientos ilegales¹⁹.

En aquel país, una nueva perspectiva preventiva nace en 1983 con la constitución de una comisión compuesta por alcaldes pertenecientes a los cuatro mayores partidos nacionales, más específicamente con el Informe Bonnemaïson. Ese informe analizó la situación de la seguridad en el país y presentó algunas propuestas que fueron formuladas en el campo de la prevención. Según Wanda Capeller, la idea principal del referido informe fue considerar la “seguridad un asunto de todos”, siendo propuesta la creación de consejos comunitarios de prevención a ser coordinados por los electos locales²⁰. Entonces, en junio de aquel mismo año (1983) fueron creados el Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia, los Consejos Departamentales de la Prevención de la Delincuencia y los Consejos Comunitarios de Prevención de la Delincuencia. Esos dos últimos consejos fueron creados, respectivamente, en cada Departamento de la República Francesa²¹ y en cada municipio francés. Esos consejos tuvieron como misión: verificar las acciones de prevención emprendidas en el territorio del municipio; definir los objetivos y las acciones conjuntas que el Estado y el municipio podrían realizar de común acuerdo (principalmente en el dominio de ayuda a las víctimas) y, finalmente, controlar la ejecución de las propuestas o de las medidas emprendidas conjuntamente²².

Como podemos notar, las políticas francesas fueron implementadas a través de la

18 PAVARINI, Massimo. Nota redazionale. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n. 7, giugno, 1996, p. V.

19 BARATTA, Alessandro. I nuovi orizzonti della prevenzione. Sicurezza e Territorio, Bologna, 1993, p. 11.

20 CAPELLER, Wanda. Ob. Cit., 1993, p. 86.

21 Como explica la autora supra citada: “Francia está dividida en 22 Regiones y 95 Departamentos. Las regiones corresponden a mini Estados, con una Asamblea Legislativa y un poder Ejecutivo local y los Departamentos son subdivisiones de regiones con poderes Ejecutivo y Legislativo locales”. (Ídem, ibídem).

22 Ídem, ibídem.

institución de organismos permanentes, en los niveles locales, departamentales y nacionales. En cada uno de esos niveles pasaron a actuar representantes de varias fuerzas sociales e institucionales, tales como: policía, justicia, servicio social, salud pública, educación, cultura y habitación, sindicatos, organizaciones sin fines no lucrativos, entre otras²³. En el nivel local, la responsabilidad por la coordinación de esos organismos fue confiada a los alcaldes²⁴. Esa descentralización provocó innúmeros problemas, puesto que los ayuntamientos no disponían de los recursos necesarios, pues les competía la manutención del orden y no la política penal. A pesar de los problemas mencionados, se puede decir que las acciones preventivas francesas se desarrollan, por lo tanto, en un clima de asociación entre las diversas agencias y también entre centro y periferia. La fórmula de **prevención social** adoptada en el país incluyó diversas propuestas destinadas a contribuir en el desarrollo social y en la defensa de los derechos de los ciudadanos²⁵. Siendo así, podemos decir que estamos delante de una perspectiva criminológica crítica y de un tipo de política criminal alternativa.

1.3. La Prevención Integrada Italiana

El tercer modelo es el de la **prevención integrada**. El proyecto de mayor destaque de este modelo es el “*Progetto Città Sicure*”, de la Región italiana de Emilia Romagna. En el ámbito de este proyecto las acciones preventivas fueron subdivididas en acciones preventivas defensivas y acciones preventivas ofensivas. La **acción preventiva defensiva** fue subdividida entre **prevención situacional tecnológica** y **prevención situacional participativa**.

La **prevención situacional tecnológica** trabaja con la perspectiva de fortificar territorios inseguros, volviendo más difícil la ocurrencia de delitos y más fácil la defensa de

23 CREAZZO, Giuditta. Ob. Cit., 1996, p. 19.

24 Según Philippe Robert, las ciudades surgen como el punto central de la prevención al final de los años ochenta, cuando empezó el proceso de municipalización. (Ob. Cit., 1994, p. 58). A nivel europeo, ellas entran en escena como responsables por las políticas preventivas con la constitución del Foro Europeo por la Seguridad Urbana.

25 Giuditta Creazzo se refiere a la prevención social francesa diciendo que ésta se presenta como una: “(...) política dirigida al desarrollo de las áreas más marginales y a la inserción profesional y social de los jóvenes. Esa promueve una reformulación de las políticas educacionales, habitacionales y de ocupación, dirigida a prevenir el aislamiento y la exclusión social de los jóvenes y adultos con dificultades, a introducir nuevas alternativas a la detención para combatir la reincidencia y la construcción de centros de amparo a las víctimas de agresiones”. (Ob. Cit., 1996, p. 18.)

las víctimas, puede ser utilizada solamente en espacios determinados y durante un periodo de tiempo limitado. Esa es una perspectiva realizable si son considerados solamente problemas de orden práctico, visibles y ampliamente difusos, pues los resultados dependerán de la eficiencia observable de dispositivos de vigilancia electrónica, de alarmas y de presencias policiales. Una acción de **prevención situacional** de este tipo se arriesga a transformar momentáneamente más segura un área metropolitana, olvidándose de aquellas limítrofes, donde se terminaría por derramar cuotas adicionales de criminalidad.

La otra perspectiva de **prevención situacional** es la de **participación social**, donde son creadas redes de informaciones y relaciones entre los habitantes de un determinado barrio, para vigilar el lugar, a través de mecanismos como los “*Neighbourhood Watch*”. Sin embargo, algunas estrategias en ese sentido produjeron efecto solamente en relación a las incivildades²⁶, y así mismo cuando utilizadas en barrios compuestos de ciudadanos fuertemente articulados. Se corre el riesgo de que tales actitudes oculten intentos de suplir las funciones represivas por parte de la sociedad civil, debiéndose tener clara la siguiente distinción: la acción preventiva puede competir a las fuerzas del orden y a la comunidad en general, sin embargo, en ninguna hipótesis esta última puede asumir tareas represivas. Otro problema es la transmisión de un falso sentimiento de seguridad, volviéndose ellas mismas vulnerables, porque a pesar de las fallas, la **prevención situacional participativa** produce representaciones sociales de mayor seguridad²⁷.

Pero en el interior del mismo discurso preventivo, existe otro tipo de acción posible, ahora **ofensiva**. Son las **acciones preventivas de desarrollo social**. En ese caso, se realizan programas generales de intervención social y asistencial, buscando mejorar las condiciones de vida de la población. Los destinatarios de esos programas no son precisamente individualizados o, ni siquiera, individualizables. Los resultados no son fácilmente verificables, lo que puede ocasionar la deslegitimación de la estrategia, y difícilmente

26 “Estas cosas pequeñas, que hoy se denominan ‘faltas de civilidad’, o ‘incivildades’ (incivilités), o micro delincuencia (...). Las incivildades son ‘malas conductas’, infracciones o conductas agresivas o atemorizantes, previstas o no en las leyes, pero que no siempre llegan a ser consideradas delito, ni son perseguidos como tales por los funcionarios de la justicia penal, aunque en ocasiones estén previstas en Códigos Penales, de Policía, o en los Libros de Faltas o Contravenciones de los Códigos Penales, y en las Leyes Peligrosistas.” (ANIYAR DE CASTRO, Lola. La participación ciudadana en la prevención del delito: antecedentes, debates y experiencias, p. 13, 14. Mimeo).

27 PAVARINI, Massimo. Il progetto sperimentale di ricerca-azione. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n. 7, 1996, p. 29.

estarán en condiciones de producir sentimiento de seguridad. Otra reserva sobre la prevención dirigida al desarrollo social es presentada por Massimo Pavarini cuando dice que:

Garantizar una casa y un trabajo a los nuevos inmigrantes por cierto ayuda en la integración social de los mismos en la ciudad; intervenir en cursos de formación profesional es útil en la integración de los jóvenes en el mundo del trabajo; organizar actividades recreativas y deportivas puede servir para distanciar a los jóvenes de la calle; interesarse en la recuperación social de los detenidos a través de una acción de asistencia posterior a la cárcel es algo que puede oponerse a los efectos criminógenos de la cárcel. Todo eso es verdad: pero cuánto eso puede traducirse en acciones de prevención - en menos criminalidad - nadie nunca podrá saber²⁸.

La observación del funcionamiento de las estrategias descritas reveló que una oscilación entre un exceso de especialización y una grande generalidad en este nuevo universo preventivo. De ahí surge la **prevención integrada**, reuniendo el potencial transformador de una estrategia, y la acción localizada de la otra.

Hecha la opción política por la **prevención integrada**, el “*Progetto Città Sicure*” estableció las líneas de acción para implementar estrategias preventivas en algunos barrios de las ciudades de la Región Emilia-Romagna²⁹, aunque la administración central haya permanecido en la coordinación de las acciones y con la responsabilidad por el financiamiento, acompañamiento y evaluación de las mismas. De esa forma, los proyectos desarrollados pretendieron estimular la participación de los ciudadanos, así como de las agencias oficiales de control y el servicio social, buscando siempre alcanzar el consenso de la población en torno a las políticas. El objetivo de esos proyectos fue responder a las demandas sociales por seguridad, atingiendo los problemas concernientes a la criminalidad

28 Ídem, p. 31.

29 Fueron idealizados los siguientes proyectos de prevención integrada:

- Proyecto “San Faustino”, en Modena (iniciado en 1993);
- Proyecto “Urban”, en Reggio-Emilia (1994);
- Proyecto “San Lazzaro”, en San Lazzaro (1995);
- Proyecto “Isolotto”, en Firenze;
- Proyecto “Cremona”, en Cremona (1995);
- Proyecto “Reno”, en Bologna (1993).

levantados por las encuestas de victimización, reducir el sentimiento de inseguridad, así como proporcionar una sensible elevación en la calidad de vida de los ciudadanos. La implementación de las acciones de prevención integrada en los barrios de la Región Emília-Romana comprendió, entonces, cuatro etapas³⁰:

Primera: verificación de las necesidades de seguridad;

Segunda: socialización de las informaciones en encuentros públicos con la población de los barrios;

Tercera: organización de observatorios locales, en condiciones de identificar los problemas y sus variaciones, así como el monitoramiento de los proyectos;

Cuarta: elaboración, implementación y evaluación de los proyectos.

Utilizando el lenguaje de la medicina preventiva³¹, el **modelo de prevención integrada** utilizado por “*Città Sicure*” diferencia la prevención primaria, secundaria y terciaria, debe hacerse aún una distinción entre las actividades orientadas a ofensores, víctimas y situaciones. La combinación de esos dos criterios resultó en nueve objetivos distintos.

	ofensores	víctimas	situaciones
primaria	1	4	7
secundaria	2	5	8
terciaria	3	6	9

a) Reducción del Riesgo de Desvío y Criminalidad

Con la finalidad de alcanzar ese objetivo, se estableció que la prevención de naturaleza primaria se dirige indistintamente a todos los sujetos de una comunidad, con el

30 AYMONE, Túlio; PEPA, Luciana; PAVARINI, Massimo. Un modelo di ‘prevenzione integrata’. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n. 7, 1996, p. 102.

31 La medicina preventiva hace, normalmente, una distinción entre prevención primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria envuelve la atención para bajar las tasas de nuevas ocurrencias, por iniciativa de algunas medidas dirigidas al público en general, para contener las circunstancias de contagio, antes que éste sufra de la enfermedad. La prevención secundaria envuelve algunas formas de intervención dirigidas a grupos o individuos, diagnosticados como portadores de los síntomas de la enfermedad. En ese caso son utilizadas técnicas de diagnosis para identificar a los grupos de riesgo. La prevención terciaria es dirigida hacia aquellos que ya sufren de la enfermedad, consistiendo en curarla y prevenir las complicaciones y/ o recurrencias. (VAN DIJK, Jan. J. M.; WAARD, Jaap de. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. Criminal Justice Abstracts, September, 1991, p. 1).

objetivo de contener las condiciones de depreciaciones socio-económica y educacionales que puedan favorecer los procesos de marginalización, desvío y criminalidad. Ej.: Campañas de información contra el vandalismo, el alcoholismo, la tóxica dependencia.

La prevención secundaria comprende políticas dirigidas solamente a los grupos de riesgo o aún sujetos identificados como potencialmente desviantes, incidiendo, por ejemplo, sobre su estado de indigencia. Normalmente los jóvenes son el objeto de esas medidas. Ej.: Cursos de formación para los jóvenes y estrategias de empleo de las fuerzas de trabajo desocupadas.

La terciaria se refiere a las acciones dirigidas a la reducción del riesgo de reincidencia, o sea, se dirige a aquellos sujetos que ya sufrieron procesos de criminalización, reduciendo los efectos de la marginación social, o elevando los niveles de control en relación a ellos. Ej.: Programas de alternativas a la pena de detención y programas terapéuticos para tóxicos dependientes y alcohólicos.

b) Reducción de los Riesgos de Victimización

La reducción primaria de los riesgos de victimización es aquella dirigida hacia todas las personas, sin llevar en consideración las diferencias de exposición al riesgo de volverse víctimas, incentivando comportamientos de autoprotección. Ej.: Campañas de información sobre las precauciones más comunes en la prevención del riesgo de victimización.

La secundaria se destina a los sujetos identificados como víctimas en potencial, como son aquellos pertenecientes a determinadas categorías profesionales, o grupos internacionalmente reconocidos como vulnerables – como mujeres y jóvenes. Ej.: Creación de casas de refugio para mujeres agredidas.

La terciaria es dirigida a aquellos que ya sufrieron experiencias de victimización, posibilitando el auxilio y solidaridad a los mismos en su propio barrio. Ej.: Programas de mediación.

c) Acciones Sobre las Situaciones

La actuación primaria sobre las situaciones objetiva la reducción de las oportunidades de consumación de los delitos, desde el punto de vista ambiental. Ej.: Iluminación de las calles.

La secundaria es dirigida a aquellos lugares en los cuales el riesgo de la criminalidad es mayor, o a aquellos a que la comunidad percibe como inseguros. Ej.:

Vigilancia de barrio.

La terciaria es destinada a recuperar lugares donde reiteradas veces ocurren delitos. Ej.: Vigilancia permanente, incluso por agentes de policía.

Nótese que solamente los ítems que forman parte de la prevención terciaria (3 de los 9 ítems) presentan una conexión directa con el funcionamiento del sistema penal. Estamos delante, por lo tanto, de un tipo de política criminal garantista, alineada a la perspectiva del derecho penal mínimo.

1.4. La Tolerancia Cero Norte Americana

Como vimos, la **prevención social** tiene por base intervenciones educativas, sociales, culturales y estructurales para dar mejores condiciones a los ciudadanos para que participen de los procesos decisorios y estén menos vulnerables a la victimización y a la criminalización. En la **prevención situacional** se invierte en estrategias que involucran modificaciones en el ambiente físico para hacer más difícil la práctica de crímenes o de incivildades. La **prevención integrada** asocia os dos tipos referidos, buscando privilegiar la **prevención de tipo social**; la “Cero Tolerancia”, en contrapartida, enfatiza las estrategias de **prevención situacional**.

El argumento central de la “Cero Tolerancia” es proveniente de la Teoría de las Ventanas Rotas - “(...) si las ventanas rotas en un edificio se dejan sin arreglar, las personas a quienes les gusta romper ventanas asumirán que nadie se molesta con sus actos de incivildad y seguirán rompiendo ventanas”³². Sus autores, James Wilson y George Kelling, defienden la tesis de que el deterioro físico y social del barrio destruye los vínculos sociales y aumenta la sensación de inseguridad, creando una atmósfera de desatención y abandono. En este caso, la policía sería responsable por la armonización de las inmediaciones, exigiendo reparos, retirando basuras, coches abandonados etc.

Entonces, a primera vista, la “Cero Tolerancia” sería también un tipo de acción política capaz de integrar policía y comunidad, pero es exactamente sobre este punto que Philippe Robert critica a los partidarios de la “Cero Tolerancia”, diciendo que ellos se olvidaron de una parte fundamental de la teoría al hacer su modelo de respuesta a la

32 BELLI, Benoni. Polícia, “tolerância zero” e exclusão social. In. Novos Estudos CEBRAP, nº 58, 2000, p. 160.

inseguridad, pues inicialmente ella combinaría “vandalismo sin castigo” la “gestión negligente”. Para él, fue dada énfasis al primer aspecto sin considerarse suficientemente el segundo. “Lo importante no es sólo que la ventana esté rota – esto puede haber sucedido voluntariamente o por accidente – sino también que se tarde en cambiarla.”³³ En este caso, el autor evoca, uno de los conceptos-clave de la **prevención integrada**, que es justamente la interagencialidad, porque no es la policía que debe sustituir la ventana, esta debe mantener contacto con otros órganos de la administración pública para que lo hagan, o aún debe saber orientar a los ciudadanos para que busquen auxilio en problemas que están fuera de su ámbito de actuación.

La “Cero Tolerancia” es festejada como ejemplo de la eficiencia norteamericana en el combate al crimen. Sin embargo, fue diseñada para responder severamente a conductas de menor potencial ofensivo, buscando a partir de ahí un efecto intimidador para formas más graves de delincuencia (y desconsiderando el principio de la proporcionalidad), está dotada de capacidad para alcanzar, de hecho, en los eventos criminales y perturbaciones de orden identificadas en las capas sociales más bajas.³⁴ La acción del sistema penal norteamericano está concentrado sobre individuos estereotipados como delincuentes modelo, lo que en aquel país significa, principalmente, tener características de la población negra, siendo que “(...) el factor racial es apuntado por Skogan como variable más presente en la determinación de los niveles de desorden y depreciación urbano, por ser una variable que se cruza con los factores ‘inestabilidad’ y ‘pobreza’, presentes principalmente en las comunidades negras y latinas de las ciudades norteamericanas”³⁵.

Se trata, por lo tanto, de una orientación político-criminal tradicional, en que la responsabilidad del fenómeno criminal recae sobre las minorías. Además de eso, no considera los resultados injustos y violentos de la acción de los sistemas penales, y más bien busca fortalecerlos con inversiones cada vez mayores, con la finalidad de aumentar la

33 ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 81.

34 Como explica Benoni Belli, la prioridad de William Bratton cuando asumió el cargo de comisario de policía de Nueva York en la gestión de Rudolf Giuliani en 1994 fue: “(...) erradicar la práctica de ‘lavado de parabrisas’. (...) En seguida los objetivos fueron los sin techo que improvisaban viviendas debajo de los puentes Wiliamsburg y Brooklyn, los mendigos, en su mayoría ubicados fuera del área central de Manhattan, que deberían ser compulsoriamente recogidos en abrigos del ayuntamiento, los grafiteros de muros, la prostitución y la pornografía y los alumnos ‘gaceteros’”. (BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2000, p. 163 – 164.)

35 Apud DIAS NETO, Theodomiro. Segurança urbana: el modelo de la nueva prevención. São Paulo: RT, 2005, p. 112.

eficiencia de los mismos, que es justamente lo que llamamos de eficientismo penal, en oposición al ya referido garantismo penal.

2. La Seguridad del Distrito Federal Mexicano

El objetivo principal de este texto es identificar el modelo característico de política de seguridad del Distrito Federal de México. En este punto analizaremos los discursos políticos de los dos últimos gobiernos de la capital, una vez que este periodo se destaca por varios motivos relacionados a la democracia, y situados especialmente en el año 1997, como las elecciones directas para el Poder Ejecutivo, la creación de un cuerpo legislativo propio para la capital y la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Así, reconstruiremos el proceso político de incorporación de un lenguaje participativo en las políticas de seguridad, demostrando las contradicciones del discurso y los problemas del punto de vista teórico, a partir de la configuración de los modelos descritos anteriormente.

En el año 1993, cuando fue aprobada una Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, el discurso ya era el de la institucionalización de la **participación ciudadana** en las políticas públicas de seguridad. A partir de esta ley se organizaron Comités de Seguridad Pública con carácter consultivo y composición colegiada, participando de él representantes de la Secretaría de Seguridad Pública, de las Procuradurías de las diversas Delegaciones, así como representantes del pueblo³⁶. En ese contexto se elaboraron diversos instrumentos para que fueran atendidas las demandas de los ciudadanos por seguridad. Se creó, entonces, el Programa de Seguridad y Vigilancia de Barrio (Prosevive), con el objetivo de sensibilizar a personas a organizarse para promover acciones productoras de condiciones de seguridad.³⁷

En la década de 1990 la ciudad de México también tuvo un “*Plan de Seguridad Pública*” (periodo 1995 – 2000). Además de eso, bajo el mando de José Antonio González Fernández fue expedido un “*Programa de Procuración de Justicia*” para el Distrito Federal

36 DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos. México: Gernika, 2004, p. 72.

37 DÍAS DE LEÓN CARRASCO, Alejandro. Procuración de justicia y servicios a la comunidad en el Distrito Federal. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. Distrito Federal: sociedad, gobierno y justicia. México: Porrúa, 1997, p. 46 – 47.

que estableció estrategias y objetivos para una atención más eficiente a la comunidad.³⁸ De esa manera, en 1995 diversas colonias obtuvieron apoyo para la prevención de problemas de seguridad, incluso en el aspecto del control territorial, con la poda de árboles y una inversión en iluminación. “Se fomentó el uso del Código Águila, con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública (es un operativo en zonas de alto riesgo en donde los vecinos solicitan una vigilancia en lugares y horarios fijos, y en el que se certifica esta vigilancia con la firma de los interesados)”³⁹.

Las iniciativas mencionadas se encajan perfectamente en los moldes de la llamada **prevención situacional**, que, como ya dijimos, es el tipo de prevención destinada a aumentar la dificultad de la práctica delictiva con intervenciones en el ambiente. Sin embargo, según Philippe Robert, una política exclusivamente territorial sólo puede considerarse paliativa, abandonándose “(...) zonas urbanas donde viven relegados unos sectores de la población que acumulan dificultades”⁴⁰.

Al final de la década de 1990 el tema de la participación ya se había estabilizado en la agenda política mexicana, a punto de encontrar declaraciones como estas, de parte del Coordinador de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito del Distrito Federal:

Hasta antes del actual gobierno, en el Distrito Federal la única estrategia de combate a la delincuencia había sido la punitiva. El hecho de que los índices delictivos se hayan prácticamente duplicado entre 1993 y 1997, es el resultado – en grande parte – del fracaso en las políticas de seguridad pública implementadas por los gobiernos anteriores.

No existe un solo lugar en el mundo donde la delincuencia haya sido derrotada únicamente con base en las acciones policíacas. Es por ello por lo que el enfoque moderno e integral de las políticas de seguridad pública está sustentado en la prevención del delito (actuar antes de que la delincuencia se produzca) y la participación libre, autónoma, plural e informada de los ciudadanos.⁴¹

Tanto la declaración sobre el efecto paliativo de las iniciativas

38 Ídem, p. 45.

39 Ídem, p. 47.

40 ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 199.

41 PEÑALOZA, Pedro José. La política del gobierno del Distrito Federal en materia de prevención del delito. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social. Noviembre, 1999, p. 128.

situacionales/territoriales, como la crítica a los proyectos centrados en acciones de la policía son pertinentes desde el punto de vista de la **prevención integrada italiana**, pero es muy raro, dentro de los proyectos actuales de seguridad, que haya una reflexión sobre los límites de las estrategias planeadas e implementadas, y aún más rara la existencia de un sistema de acompañamiento y evaluación externa de las mismas. La integración es una palabra utilizada de manera dudosa en las políticas de seguridad de la actualidad, porque normalmente se refiere a las propias instituciones formales de control, entre ellas, con el apoyo de la ciudadanía. En la mayoría de las veces, es incipiente la integración en el sentido del involucramiento de secretarías responsables por problemas sociales y urbanos cotidianos. En el Distrito Federal podemos encontrar programas de la Secretaría de Desarrollo Social, que básicamente repiten el discurso de la Secretaría de Seguridad: “mejorar la percepción ciudadana sobre la seguridad pública”, “construir una relación de confianza de los habitantes de la ciudad hacia los servidores responsables de la seguridad pública y procuración de justicia”, “la participación corresponsable de las comunidades y ciudadanos es la base del programa de prevención del delito” etc.⁴²

Para Peter Ward uno de los principales problemas sin solución en la realidad mexicana del final del Siglo XX es el de la inseguridad. Según Ward el país experimentó su mayor crisis en la seguridad pública en el período que va del 1995 al 1997, período este que coincide con el final de la hegemonía del PRI en la política mexicana. Cuando Cuauhtémoc Cárdenas asumió el ejecutivo local, en 1997, puso en el comando de la Secretaría de Seguridad Pública al Coronel Rodolfo Debernardi. Al final del mes de agosto de 1998 el Coronel Debernardi fue sustituido por Alejandro Gertz Manero, después de diversas denuncias de acciones ilegales y arbitrarias de la policía. Gertz Manero permaneció en el cargo hasta el 2000, cuando fue nombrado por Vicente Fox Quesada para la Secretaría de Seguridad Pública Federal.⁴³ Cuando relata las prioridades del gobierno Cárdenas – Robles, Peter Ward presenta, entre las metas de la seguridad pública, tanto la prevención del delito, como la elevación de la moral y de la credibilidad del sistema de justicia criminal (de la policía en especial), además de la reducción del cinismo y del fomento a una mayor confianza de la población en el sistema.

42 <http://www.sds.df.gob.mx/sector/lineas.htm>

43 WARD, Peter. México: megaciudad: desarrollo y política, 1970 – 2002. México: Porrúa, 2004, p. 440.

En el año 2000, en el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, Leonel Godoy Rangel fue elegido para ocupar el cargo de Secretario de Seguridad Pública. El “*Informe de Actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*”, de abril de 2001, expone la línea de actuación seguida en el primer año de gobierno:

Se establece en la Constitución que mantener el orden público, la protección e integridad física de las personas y de sus bienes en un marco de respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos es una función exclusiva del Estado.

Para dar cumplimiento a estas obligaciones la Secretaría de Seguridad Pública trabajó fundamentalmente mediante las siguientes vertientes: Primero, se delimitaron zonas de alta incidencia delictiva y colonias más conflictivas en las 16 delegaciones, lo cual derivó del seguimiento y mapeo que diariamente desarrolla la misma Secretaría y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). Establecidas éstas, se instruyó para que, elementos de la Policía Metropolitana y Sectorial mantuvieran vigilancia constante en estas zonas. La segunda vertiente consistió en implementar operativos específicos para vigilar paraderos y transporte público, unidades habitacionales, escuelas y bancos. De igual manera, se coadyuvó en el reordenamiento del comercio en vía pública.⁴⁴

De éstas declaraciones y de los resultados relatados en el documento se percibe que las acciones fueron básicamente **policiales-situacionales** y se destinaron a comportamientos que pueden ser clasificados como criminalidad callejera e incivildades, justamente las preocupaciones contemporáneas que impulsaron la creación de los modelos descritos al inicio de este texto.

Cuando Leonel Godoy renunció, el primer nombre propuesto por Andrés Manuel López Obrador fue el de Joel Ortega Cuevas, pero quien terminó asumiendo la Secretaría de Seguridad fue Marcelo Ebrard Causabón. En agosto de 2001, ya bajo la dirección de este último, el Distrito Federal fue dividido en 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia, integrando sectores de la Policía Preventiva, del Ministerio Público y de los Juzgados Cívicos. Los factores tomados en consideración para el establecimiento de las Coordinaciones Territoriales fueron: “(...) las características físico-urbanas, tipo de actividades preponderantes, concentración poblacional, incidencia

44 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de Actividades, Leonel Godoy Rangel, abril, 2001, p. 5.

delictiva y desde luego la extensión territorial.”⁴⁵

En el mismo año 2001 fue elaborado el “*Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal*”, comprendiendo el período 2001 – 2006, que contenía estrategias de direccionamiento de las actividades de las instituciones de seguridad, “procuración de justicia” y readaptación social.⁴⁶

En 2002 la Secretaría de Seguridad Pública fue reestructurada. Podemos destacar la creación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito y la iniciativa denominada “**Policía de Proximidad**”. En seguida fue establecido un contacto con la Consultoría Giuliani para la elaboración de un diagnóstico del problema de la seguridad en la ciudad.⁴⁷

El Grupo Giuliani de Consultoría – o *Giuliani Partners LLC* – fue contratado con recursos de los empresarios de la ciudad de México, el 10 de octubre de 2002. El “*Informativo Anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2002 – 2003*” confirma la financiación privada de la contratación, valorizándolo con estas palabras: “Es importante subrayar que el acuerdo para la contratación de Giuliani fue alcanzado gracias a la participación responsable del sector privado. El apoyo brindado por los empresarios no lleva condición alguna. En la lucha contra la delincuencia todos tenemos que estar del mismo lado.”⁴⁸

La financiación de la contratación del grupo de Giuliani fue asunto de gran parte de las entrevistas que hicimos en la ciudad en 2004, con investigadores del área penal y con policías. Las informaciones que obtuvimos son complementares, pero existe un punto de discordancia, que es justamente la financiación de esta consultoría. La versión oficial apunta hacia un grupo de empresarios interesados en la recuperación del Centro Histórico de la ciudad en razón de la ubicación de sus negocios, pero el único nombre que surge cuando hablan los entrevistados y en las noticias sobre el asunto es el de Carlos Slim Helu.

45 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de actividades. Marzo 2001 – Febrero 2002, p. 4.

46 Ídem, p. 21.

47 CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 39 - 40. (No fue posible identificar la autoría del trabajo. Se trata de un material disponibilizado por Mario Delgado Carrillo, Director Ejecutivo de Informática y Estadística de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal mexicano en 2004.)

48 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 48.

Existe, incluso, una versión que según la contratación de Rudolf Giuliani, así como su poco caso con la implementación del proyecto, fue a causa de una negociata entre el ex-alcalde de New York y el empresario Carlos Slim:

La verdadera relación de Giuliani con Slim es de **negocios** que nada tienen que ver con la seguridad. Slim compró 385 millones de papeles de WorldCom a una cuarta parte de su valor real. Esta inversión de Slim se juntó a otras que ha hecho en empresas de EU: CompUSA, Officemax, Circuit City, Bordes y Sacks 5th Av.

La alianza entre los dos, por lo demás, **también** es política. Giuliani se prepara para ser el candidato republicano a la Casa Blanca en el 2008, aunque hay algunos sectores que lo están considerando un **emergente** para el 2004 si George W. Bush no puede remontar el escándalo de la guerra contra Irak basado en informaciones falsas. La popularidad de Bush ha caído un tercio y la de Giuliani sigue en altos niveles por su papel **activo** en la atención de Nueva York luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001.

En el DF, sin embargo, Ebrard hace malabares retóricos para **justificar** la ausencia de Giuliani. Los datos de las conclusiones de Giuliani han causado problemas porque sugieren que la SSP haga exactamente lo **contrario** de lo que ha hecho Ebrard en estos meses. Por ejemplo, la unificación de las policías cuando Ebrard no ha hecho más que **inventar** policías especializadas pero fragmentando al cuerpo central.⁴⁹

No son raros los documentos, noticias y textos académicos que vinculen la elaboración y la implementación de políticas de seguridad con la articulación y/o financiación de empresarios. Un ejemplo de eso es la “*Propuesta del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001 – 2006*” elaborada por la COPARMEX - DF⁵⁰. En esta propuesta existe, incluso, una reafirmación explícita de la perspectiva de la “Cero Tolerancia”, especialmente en el ítem “*La tolerancia a la ilegalidad y al desorden*”⁵¹. La redacción de este documento es curiosa, porque está contaminada de contradicciones y ambigüedades. A la vez que pugna por una política preventiva, con la **participación de la**

49 RAMÍREZ, Carlos. Ebrard, tapadera de Slim-Giuliani. Clave WordCom, no inseguridad. (www.indicador-político.com.mx – Acceso el 16 de mayo de 2006.)

50 Confederación Patronal de la República Mexicana - sindicato patronal de filiación voluntaria, que aglutina empresarios de todos los sectores, que buscan su representación en el ámbito laboral y social.

51 PROPUESTAS PARA EL PLAN DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006 DEL DISTRITO FEDERAL. 31 de agosto de 2001 (<http://www.japon.org.mx/public/content/COPARMEX.pdf> - Acceso el 5 de julio de 2006.)

comunidad, respeto a las víctimas, control de la corrupción, realización de encuestas de victimización, prestación de cuentas por parte de la policía etc., refuerza una **perspectiva intolerante y eficientista** en las propuestas que sostiene, tanto sobre las acciones destinadas a dar más capacidad de acción al sistema penal, como en las acciones dirigidas a los “otros”, como lo son los ambulantes y la población carcelaria. Este es un problema frecuente de las políticas de seguridad, siendo que ya podemos encontrar en la teoría afirmaciones, como las de Theodomiro Dias Neto, según las cuales: “Las ambigüedades del discurso preventivo se acentúan en la medida en que este pasa a integrar el vocabulario de las campañas electorales y de los planes de gobierno. Ejemplo sintomático es la *policía comunitaria*, que, en la ciudad de Nueva York, acabó confundida con la concepción represiva de la ‘tolerancia cero’”.⁵²

De acuerdo con el “*Informe 2003 – 2004 de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*”, fueron establecidos cinco objetivos estratégicos primordiales como resultado de la Consultoría Giuliani:

1. Disminución de los robos;
2. Mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad;
3. Apoyo, profesionalización e integridad policial;
4. Aumento y mejoramiento de la participación ciudadana;
5. Modificaciones a las reglas del Sistema de Justicia Penal⁵³.

En resumen, el objetivo principal declarado de la política de seguridad del Distrito Federal en 2003 fue “(...) **eleva el costo relativo de delinquir en la ciudad**”.⁵⁴ El Informativo 2002 – 2003 ya enfatizaba las diferencias patrimoniales de la sociedad mexicana y ya clamaba por el aumento de la severidad de los castigos, invirtiendo en una idea de **seguridad a partir de la restricción de derechos** (como en el caso del dispositivo que prevé la obligación del Ministerio Público de negar la libertad provisoria cuando el delincuente sea acusado de dos o más procedimientos penales anteriores por el delito de

52 DIAS NETO, Theodomiro. En busca de un concepto de “Nueva Prevención”. In. Revista Anthropos, n° 204, Barcelona, 2004, p. 129 – 130.

53 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2003 – Marzo 2004, p. 18.

54 Ídem, p. 6 – 7.

robo).⁵⁵

En el 2004 el “*Informativo sobre los Progresos del Informe Giuliani*” presentó el resultado de más de 20 visitas de especialistas de New York, que resultaron en 146 recomendaciones a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal mexicano, el 7 de agosto de 2003, cuya implementación total estaba prevista, en el mismo documento, para los tres años siguientes.⁵⁶ Como bien observó Luis González Placencia, de las 146 recomendaciones, 111 eran respecto a la policía.⁵⁷ El “*Reporte Giuliani – SSP*”⁵⁸ colocaba a la policía como protagonista y los demás actores involucrados eran, en su gran mayoría, instituciones formales de control, como el Ministerio Público, la Procuraduría, los fiscales, los Tribunales, el sistema penitenciario, la Asamblea Legislativa etc. La **participación del público en general** también fue citada, con excepción de la policía, todos los demás son puestos como coadyuvantes de la gran estrategia policial de reorientación de la política criminal de la ciudad de México. Los tres componentes principales identificados por los consultores serían: la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema Jurídico e institucional y la comunidad. Paradojalmente, el grupo constató que la variable estructural de mayor impacto negativo en la seguridad del Distrito Federal es el estancamiento económico, o sea, la seguridad es un problema a ser solucionado, predominantemente, por las instancias de control social formal, apoyadas por los ciudadanos, existiendo aún la excusa de que si alguna cosa no va bien es porque se trata de un problema económico y social cuya responsabilidad no les pertenece. Es presentado, incluso, un gráfico que relaciona delitos y niveles de desempleo, siendo que el mismo gráfico puede ser encontrado en varios otros documentos, habiendo variación entre el período de alcance, la cantidad y el tipo de variables que son eventualmente insertadas, como es el caso del gráfico que sigue, donde además de lo acompañamiento de los índices de robo son presentados datos sobre otros tipos de delincuencia:

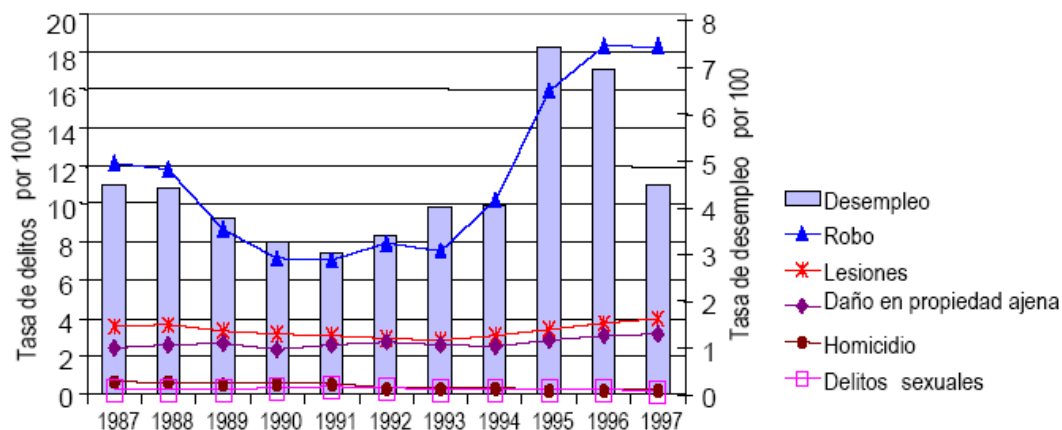
55 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 60.

56 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de Avances – Reporte Giuliani. México, agosto de 2004, p. 2.

57 GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005, p. 4. Mimeo.

58 www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_01.html - Acceso el 30 de marzo de 2004.

Gráfica 5.-Relación entre Desempleo y delitos en el D.F. 1987-1996



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano, 19987-1998. Salinas de Gortari C. 6to Informe de Gobierno, 1994. PGJDF. Información Básica. Índices Delictivos y Procuración de Justicia 1989-1997. Procesado por Fundación Mexicana para la Salud

59

A pesar de la referencia explícita a la **participación de la comunidad**, la estrategia de seguridad restó centrada en la actividad policial, con las respectivas consecuencias. En el 2003 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ya denunciaba un incremento de los excesos realizados por policías en el uso de la fuerza, diciendo en su informe anual que: “(...) en el año 2002 se recibieron 615 quejas contra servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, lo que significó un incremento cercano al 7% anual con respecto al informe anterior”.⁶⁰ En el año 2003 hubo un incremento del 6% de registros de abusos policiales con relación a los registros del 2002, según el informe anual de la misma comisión.⁶¹ En ese sentido, los datos obtenidos en las encuestas realizadas por el Periódico mexicano “Reforma”⁶² revelan que la percepción de los *chilangos* sobre la actividad

59

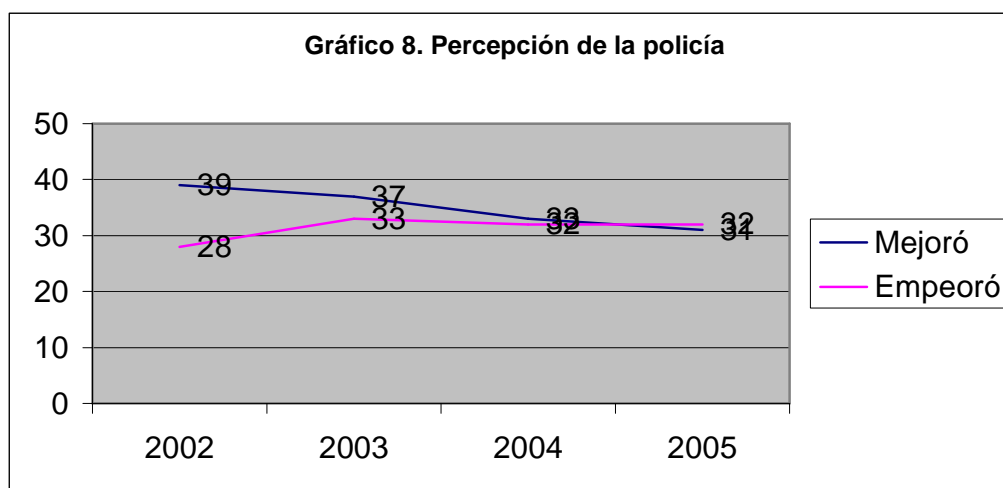
[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/\\$FILE/Figuras_espagnol.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/$FILE/Figuras_espagnol.pdf)

60 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Informe anual 2002. México – DF, abril de 2003, p. 16.

61 Ídem, p. 17.

62 “No obstante que el acceso a información confiable representa un problema, la Encuesta trimestral sobre inseguridad que levanta el periódico nacional Reforma se ha convertido en una importante fuente de cifras que, en tanto que obtenidas de forma sistemática desde 1999, constituyen hoy en día la más importante serie de tiempo que existe sobre temas relacionados con la inseguridad en el Distrito Federal.” (GONZÁLEZ

policial empeoró desde la contratación de la consultoría Giuliani.



En lo que se refiere a la policía, los consultores del Grupo Giuliani identificaron algunos factores que dificultan su tarea de defender a la sociedad del crimen, que serían “(...) la imposibilidad de investigar, el no poder obtener información de los detenidos y el impedimento legal para que los policías trabajen en ropa de civil.”⁶³ O sea, existirían obstáculos estructurales en la lucha contra el crimen, pero también obstáculos legales, institucionales. Este último aspecto parece ser el foco principal de las recomendaciones del grupo, siendo dedicada a él una sección entera del documento: “Los consultores consideran que es necesario hacer una revisión exhaustiva del sistema de justicia y sus procesos para identificar y corregir las limitantes, esencialmente su muy baja eficiencia para sancionar el delito y los consecuentes elevados niveles de impunidad”.⁶⁴

La introducción del “*Informativo sobre los Progresos del Informe Giuliani*”, del 2004, presenta la necesidad de cambios jurídicos, reafirmandose que no se trata de una reforma en el subsistema policial, pero en todo el sistema de administración de la justicia: “En resumen, se propuso una **reorientación de toda la política criminal** desarrollada en la Ciudad.”⁶⁵ Sin embargo, en el 2003 Marcelo Ebrard Causabón afirmaba que no había

PLACENCIA, Luis. Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005, p. 4. Mimeo.)

63 Ídem.

64 Ídem.

65 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de Avances – Reporte

incompatibilidad entre la “Cero Tolerancia” y el respeto a los Derechos Humanos y negaba que hubiese la necesidad de reformas en la legislación penal para que se pudiese controlar el problema criminal. En sus palabras:

(...) **la propuesta principal no va en el sentido de modificar el Código Penal**, sino de modificar el arreglo institucional para hacer efectivas las sanciones que hoy están ya dispuestas, eso es todo, y que puedan tener un activismo policial mucho mayor en relación al número de denuncias que tenemos, en esencia, eso es lo que nosotros estamos proponiendo.⁶⁶

Realmente fueron realizados esfuerzos para aumentar el número de denuncias y la operabilidad del sistema, pero también fueron realizadas reformas en el Código Penal en el período subsiguiente a estas declaraciones del secretario. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos emprendidos (al menos al nivel del discurso) para aumentar la operabilidad del sistema de justicia criminal mexicano, observamos que hay un obstáculo importante que es la poca confianza que los *chilangos* tienen en el sistema, especialmente en lo que se refiere a la policía⁶⁷. Este problema es corroborado por la “*Encuesta de Victimización - ICESI 2004*”, según la cual, el 45% de la población mexicana considera que la policía actúa mal o muy mal para el control del delito.⁶⁸

La falta de una cultura de denunciar, por otro lado, puede significar que la sociedad civil está dando otro tipo de respuesta a los conflictos exactamente por la percepción de que la respuesta del sistema no es adecuada, tal vez hasta por sus elevados costos, al paso que la ansiedad por reconocimiento en el control puede desfigurar el control informal sin lograr diseñar un nuevo tipo de control formal. Para Philippe Robert la comunidad cumple el papel opuesto de aquel pretendido por las políticas actuales de seguridad urbana, o sea, su actuación consiste en que las organizaciones comunitarias encaminen más denuncias. La existencia del control comunitario activo implica, en su pensamiento, la posibilidad de

Giuliani. México, agosto de 2004, p. 2.

66 EBRARD CASAUBÓN, Marcelo. Tolerancia cero y derechos humanos: un nuevo modelo de seguridad pública. In. CICLO INTERNACIONAL DE CONFERENCIAS “PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO”. México: Fundación Honrad Adenauer, 2003, p. 175 – 176.

67 GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia. El linchamiento en la Ciudad de México: Conciencia de los propios derechos? Octubre de 2002. Mimeo.

68 ICESI. Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004. México, p. 63. www.icesi.org.mx.

resolver los conflictos en la propia comunidad, sin tener que recurrir a la acción estatal.

Alertada por la más mínima incongruencia ecológica, la comunidad ejerce una estrecha vigilancia sobre sus miembros y cae con todo su peso para resolver sus conflictos. Sólo lleva ante los tribunales los asuntos que escapan a su control. La proximidad espacial (o temporal) pierde importancia; del mismo modo, se reducen las relaciones sociales. El control queda en manos del productor de la socialidad, pero esta vez ya no es la comunidad, sino el poder público. Técnicamente, la ignorancia de la identidad del autor de un delito por parte de la víctima inclina a ésta a recurrir de forma masiva a las autoridades represivas. Pero esto es solamente una consecuencia en nuestra materia de la deslocalización (relativa) de las relaciones sociales que nos expone en mayor medida a relacionarnos con personas que no forman parte de nuestro círculo más cercano, de manera que el vínculo social vecinal no puede controlar tales encuentros⁶⁹.

Al contrario de la resolución informal o comunitaria, la “Cero Tolerancia”, inserida en la lógica de los Movimientos de Ley y Orden, busca respuestas formales con el auxilio de la ciudadanía. Este tipo de política integra, en México, lo peor de dos mundos, que es la reproducción de prácticas represivas con el amparo de los ciudadanos, sin que exista poder decisorio. Los consejos de seguridad, de la forma como fueron diseñados, pueden funcionar como instancias legitimadoras de las políticas de seguridad, en vez de de democratizar la toma de decisiones que podrían ser influenciadas por la formación de una base común, generada a partir de un diálogo en el que cada actor comprendiera mejor sus responsabilidades y posibilidades de acción. La presencia de discursos democráticos puede convertirse en perjuicio para la comprensión de lo que sea la democracia, porque sirve a los intereses operacionales de los antiguos comandantes de la fuerza pública, al mismo tiempo en que refuerza la presencia de una industria de seguridad, que sobrevive exactamente del miedo y de la inseguridad provocados por los pocos resultados de las políticas públicas.

En resumen, en el discurso de los gobiernos estudiados podemos observar algunos elementos que caracterizan la política de seguridad del Distrito Federal mexicano, que son: el uso de la tecnología (prevención situacional tecnológica); la participación de los ciudadanos como informantes (prevención situacional participativa) y una lógica privada

69 ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 57.

para la gestión de problemas públicos. Esta última puede ser identificada en el *marketing* sobre el trabajo policial y en la creación de metas para la acción policial, tanto en lo que se refiere a la Ley de Justicia Cívica – destinada a controlar las incivildades – como en lo que se refiere a la ley penal.

Estas opciones políticas están en perfecta sintonía con lo que fue desarrollado en el ámbito del Gobierno Federal mexicano durante el mismo período. Sin embargo, la sintonía referida entre las políticas federales y municipales en México es sorprendente del punto de vista político-partidario y del punto de vista político-criminal. Sobre el primer aspecto destacamos el hecho de que las dos últimas administraciones federales fueron del PRI y del PAN, respectivamente, al paso que las dos últimas administraciones del Distrito Federal fueron del PRD. Sobre el segundo, sobresale el problema de la competencia y del alcance de las estrategias político-criminales. Varios autores mexicanos cuestionan, por ejemplo, la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, de una Policía Federal Preventiva, entre otras innovaciones que chocaron con problemas relacionados al pacto federativo. La evaluación de José Antonio González Fernández, para citar solamente uno de ellos, es de que esta sería una iniciativa dirigida para la coordinación de las acciones en el área de la seguridad, de forma a integrarlas, sin que eso pueda significar una interferencia del Ejecutivo Federal en las otras esferas del poder⁷⁰. Sin embargo, conforme el material de divulgación de la Secretaría Nacional en Internet, ella asumiría el control: de la carrera y de la disciplina de los profesionales de todas las instituciones de seguridad pública, de la información, de los recursos, de la tecnología y también de las relaciones con la comunidad. Además de eso, se pretendía uniformizar las leyes en materia de seguridad pública de cada una de las entidades federativas y “(...) modernizar los marcos jurídicos federal y estatales, a efecto de que respondan a las necesidades de las instituciones de seguridad pública”⁷¹. La concepción de seguridad pública y prevención delictiva del “*Plano Nacional de Desarrollo 1995-2000*” (Plan), en cuyo ámbito está situado el Sistema Nacional de Seguridad Pública (y la del propio Plan), era la de “combate a la delincuencia”, o sea, una concepción reactiva delante de los hechos definidos como inconvenientes, y no de una **política preventiva/participativa/ciudadana**, también anunciada.

70 GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. La seguridad pública en México. In. PEÑALOZA, Pedro José; GARZA SALINAS, Mario A. (Coord.). Ob. Cit., 2002, p. 126.

71 www.seguridadpublica.gob.mx/phps/FrameSet.html - acceso en marzo de 2004.

En agosto de 1998 el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León lanzó la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia y tomó medidas para reforzar el Programa Nacional para el período 1998 - 2000. En su discurso estaban presentes todos los elementos que caracterizan los movimientos de ley y orden en la actualidad: los avances del crimen, la falta de protección de las víctimas, el descaso con la seguridad, las reformas legales mal sucedidas, la impunidad, y el éxito de todas las ciudades del mundo que adoptaron la “Cero Tolerancia” contra cualquier tipo de violación a la ley⁷². Además de eso, lo que se destacaba en el Programa Nacional lanzado en 1998 era el *ranking* de prioridades que, según Francisco Labastida Ochoa, se originó de un diagnóstico sobre las causas de la criminalidad, realizado a partir de contactos con los gobernadores de los estados y con las procuradurías de los mismos. En la presentación del Programa, compuesto de ocho ejes, la **participación comunitaria** aparecía como el sexto eje, sin que hubiese algo de operacional en aquella anunciada participación. Fueron mencionados Comités de Consulta y Participación de la Comunidad y de los Consejos Locales de Seguridad Pública. La creación de los comités fue sugerida, según Mayolo Medina Linares, “(...) a petición de los ciudadanos, líderes y empresarios”⁷³. El mismo autor agregaba aún que “(...) los mismos empresarios, a través de este comité harán reconocimiento a aquellas personas que trabajan en la seguridad pública, no tan sólo por actos heroicos sino por su permanencia y constancia en el servicio público.”⁷⁴ Lo que se esperaba, básicamente, eran denuncias, pues la única estrategia escrita que se refería a la **participación ciudadana** era la siguiente: “Concienciar a la sociedad civil sobre la importancia de su participación en la prevención y denuncia de hechos ilícitos y de su relevancia como actor en los programas y acciones de Seguridad Pública”⁷⁵.

El Director General Operacional del Comité Nacional, Miguel Ángel Corona Rodríguez, en su discurso sobre **participación ciudadana** en las acciones de seguridad en

72 ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Programa Nacional de Seguridad Pública: Estrategias y Acciones. Seguridad, primera obligación del estado con la sociedad. In. Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p. 293, 294 y 297.

73 MEDINA LINARES, Mayolo. Estrategias, acciones y perspectivas del sistema nacional de seguridad pública. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., 1999, p. 75.

74 Ídem, p. 76.

75 PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: Estrategias y Acciones. Seguridad, primera obligación del estado con la sociedad. In. Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p. 327.

la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social de 1999, presentó como diagnóstico de los problemas de la seguridad la falta de credibilidad en las instituciones y la falta de una actitud activa por parte de los ciudadanos. Como estrategia, en primer lugar, propuso la que sigue: “1. Pondrá en marcha aquellas acciones que lo den a conocer frente a los ciudadanos como un órgano confiable y transparente. Buscará generar opinión pública sobre el trabajo que realiza, para lograr así su legitimación ciudadana”⁷⁶. Ni siquiera disimulaba, por lo tanto, la función del Comité como relaciones públicas o *marketing* comunitario como estrategia de seguridad, pudiendo haber sido considerada, por lo tanto, una función puramente simbólica. Theodomiro Dias Neto parece estar hablando de este contexto cuando alerta para el hecho de que: “En algunas experiencias, la idea de participación se restringe a esfuerzos cosméticos de relaciones públicas, en el que la policía se vale de contactos con ciertas organizaciones sociales locales, en general aquellas más receptivas, para legitimar sus prácticas y mejorar su imagen.”⁷⁷

Pero para ilustrar la **política preventivo-denuncista-vigilantista** del Gobierno Federal mexicano, nada mejor que el programa bautizado emblemáticamente de “*Ojo Ciudadano*”, lanzado el 31 de enero del 2001, ya en el Gobierno de Vicente Fox⁷⁸. Según Antonio Del Valle Martínez: “Bajo los temas *Tú ves por mi, yo veo por ti y Todos vigilando*, se trata de buscar consensos para la toma de decisiones en materia de seguridad pública y en la exigencia de rendición de cuentas y resultados”.⁷⁹

Así, observamos que el afán de compatibilizar el lenguaje de las políticas de seguridad con la política internacional puede producir algunas distorsiones. Existe el riesgo de perderse la noción de que la producción de condiciones de seguridad está relacionada con cada una de las esferas del poder, con sus niveles y actores (y también con las diversas formas de ejercicio del poder). Queremos decir, finalmente, que pensar en el todo no significa que el impacto de la acción planeada sea o deba ser totalizante, que la acción local tiene una mayor probabilidad de producir efecto para problemas circunscriptos, y que, por lo tanto, las propuestas del Gobierno Federal Mexicano, además de repetir problemas de los

76 CORONA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. La participación ciudadana como actor en los programas y acciones de seguridad pública. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., 1999, p. 403.

77 DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 130.

78 <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=74>

79 DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. Ob. Cit., 2004, p. 88.

programas del Gobierno Distrital, están dislocadas con relación a su esfera primordial de acción. El Gobierno Federal podría haber desempeñado, en el período analizado, un importante papel de orientación principiología y también en la financiación de proyectos, en vez de planear acciones típicamente situacionales, que es una de las distorsiones a que nos referimos.

Un problema no solucionado de las políticas de seguridad contemporáneas es el acceso diferenciado a este bien público en razón de la presencia de innumerables situaciones de exclusión, o sea, de no pertenencia a una comunidad determinada. Philippe Robert utiliza un término interesante para referirse a aquellos que la literatura sociológica y criminológica actual se refiere como “excluidos” (*outsiders*); él usa “desarraigados”, definiéndolos como “(...) aquellos que no participan de los vínculos de pertenencia a una comunidad”⁸⁰. Son, por lo tanto, los “otros” del psicoanálisis, los “extraños” de la política urbana, los “inmigrantes” de la política internacional, los “sospechosos” del sistema penal, los “no civilizados” de las políticas de seguridad urbana. La definición traída por el autor, a pesar de referirse al caso francés en particular, es relevante para este trabajo una vez que sirve de guía para el análisis de las dinámicas excluyentes de la actualidad, concentradas en los deseos de seguridad de las poblaciones urbanas, pues las políticas actuales en este ramo resucitan la comunidad como ente capaz de realizar este deseo, en alguna medida, pero en general ellas solamente alcanzan a los incluidos.

En general, en los barrios ricos la mayor parte de la seguridad es privada y en los barrios pobres las personas tienen otras necesidades, muchas veces ellas mismas son vistas como peligrosas y, por lo tanto, no están en condiciones de preocuparse con sus propias condiciones de seguridad según los modelos de los grupos incluidos, en el sentido convencional de protección contra el riesgo criminal común, o no logran expresarlas de forma que alcancen el nivel de formulación de políticas⁸¹. Además del problema de la

80 ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 40.

81 También en este sentido Fernando Tenório Tagle coloca la cuestión de la desigualdad diciendo: “Ciertamente, los reclamos de seguridad, que se manifiestan en todos los sectores de las urbes, son atendidos de manera preferente en las áreas de los estratos medios y superiores, con independencia de los deficientes resultados que esas acciones puedan tener; de esta manera, se producen dos resultados diferentes según la ubicación social del demandante; por una parte, los segmentos superiores y medios de la sociedad, que cuentan ya con áreas dotadas de la infraestructura, destina parte de sus recursos a la seguridad privada, en tanto que los segmentos inferiores, en el mejor de los casos, implementan medidas comunes de protección.” (TENORIO TAGLE, Fernando. Cultura, sistema penal y criminalidad. Ciudades seguras I. Serie Política y

pobreza⁸² debe considerarse también la **segmentación**, pues la distancia social, inclusive en términos de ubicación en la ciudad – **segregación** – y calidad de las viviendas, reduce la posibilidad de interacción social entre grupos distintos⁸³. Cuanto menor sea este contacto mayor la probabilidad de que los comportamientos de los “extraños” sean considerados negativos.

De esa forma, a pesar de toda la desigualdad y de todas las situaciones de exclusión, grande parte de la política mexicana de prevención del crimen está formalmente relacionada al modelo eficientista. Este modelo contribuye para las entradas en el sistema de justicia criminal en vez de restringirlas, al paso que cuanto mayor la capacidad del sistema más encarcelamiento habrá, lo que no significa decir que habrá menos crímenes, antes lo contrario, porque armas, vehículos, policías y espacio carcelario son elementos que al ser disponibilizados serán utilizados y eso no significa que menos conflictos existirán.

Derecho. México: Universidad Autónoma Metropolitana e Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 27).

82 Este problema es particularmente relevante para las realidades brasileña y mexicana, porque al final de la década de 1980 la población urbana en Brasil ya era de 111.867.000 de personas, siendo que de estas 33,2% era compuesta por pobres urbanos. En México, en el mismo año (1989) la población urbana era de 61.517.000 de personas, 14,1% de pobres urbanos. (SERRA, M. V.. A provisão de abrigo urbano e infra-estrutura. Aprendendo dos pobres. Workshop sobre a pobreza na América Latina. Associação Latino-Americana de Organizações e Promoções e Banco Mundial. Rio de Janeiro, 14 – 16 de mayo de 1998, Tabla II.)

83 SUNKEL, Guilherme. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In. ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL/ Michigan State University, 2003, p. 311 y 315.

REFERENCIAS

- ANIYAR DE CASTRO, Lola. La participación ciudadana en la prevención del delito: antecedentes, debates y experiencias. Mimeo.
- AYMONE, Túlio; PEPA, Luciana; PAVARINI, Massimo. Un modelo di 'prevenzione integrata'. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n. 7, 1996.
- BARATTA, Alessandro. I nuovi orizzonti della prevenzione. Sicurezza e Territorio, Bologna, 1993.
- BELLI, Benoni. Polícia, "tolerância zero" e exclusão social. In. Novos Estudos CEBRAP, nº 58, 2000.
- CAPELLER, Wanda. As interfaces do penal: notas para uma discussão atual. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 2, janeiro/julho, Rio de Janeiro: PUC, 1993.
- CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04.
- CESARIA, Caterina. Neighborhood watch. Sicurezza e Territorio, Bologna, n. 7, 1993.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Informe anual 2002. México – DF, abril de 2003.
- COMMISSIONE AFFARI SOCIALI EUROCITIES. Strategie per una azione comune delle città europee contro la micro-criminalità urbana. Bologna, aprile, 1994.
- CREAZZO, Giuditta. Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell'arte. In. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, nº 7, giugno, 1996.
- DIAS NETO, Theodomiro. En busca de un concepto de "Nueva Prevención". In. Revista Anthropos, nº 204, Barcelona, 2004.
- _____. Segurança urbana: el modelo de la nueva prevención. São Paulo: RT, 2005.
- DÍAS DE LEÓN CARRASCO, Alejandro. Procuración de justicia y servicios a la comunidad en el Distrito Federal. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. Distrito Federal: sociedad, gobierno y justicia. México: Porrúa, 1997.
- DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos. México: Gernika, 2004.
- EBRARD CASAUBÓN, Marcelo. Tolerancia cero y derechos humanos: un nuevo modelo de seguridad pública. In. CICLO INTERNACIONAL DE CONFERENCIAS "PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO". México: Fundación Honrad Adenauer, 2003.
- EKBLOM, Paul. L'évaluation des politiques de prévention criminelle: problemes, questions et contexte. Communication pour la journée d'études sur l'évaluation des

politiques de prévention, Montpellier, 1992.

FORLIVESI, Lucia; TASCÓN-MENNETRIER, Clotilde y PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. In. Progetto Cittàsicure, anno 1, n° 1, marzo/aprile, 1995.

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia. El linchamiento en la Ciudad de México: Conciencia de los propios derechos? Octubre de 2002. Mimeo.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de Actividades, Leonel Godoy Rangel, abril, 2001.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de actividades. Marzo 2001 – Febrero 2002.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2002 – Marzo 2003.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de Avances – Reporte Giuliani. México, agosto de 2004.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2003 – Marzo 2004, p. 18.

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005. Mimeo.

HEBBERECHT, Patrick. Rapport sur les formes de prévention en Belgique, s/d.

ICESI. Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004. México. (www.icesi.org.mx)

OLVERA, Alberto. Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. In. IV Conferencia Regional ISTR-LAC. San José, Costa Rica. 8 – 10 de octubre, 2003.

PAVARINI, Massimo. Il progetto sperimentale di ricerca-azione. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n. 7, 1996.

_____. Nota redazionale. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n. 7, giugno, 1996.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: Estrategias y Acciones. Seguridad, primera obligación del estado con la sociedad. In. Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998.

PROPUESTAS PARA EL PLAN DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006 DEL DISTRITO FEDERAL. 31 de agosto de 2001 (<http://www.japon.org.mx/public/content/COPARMEX.pdf>)

ROBERT, Philippe. El ciudadano el delito y el estado. Barcelona: Atelier, 2003.

_____. Evaluer la prévention. Archives de Politique Criminelle, n. 16, 1994.

ROSENBAUM, Dennis. The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound

fear and crime reduction strategy? *Crime & Delinquency*, v. 33, n. 1, 1987.

RAMÍREZ, Carlos. Ebrard, tapadera de Slim-Giuliani. Clave WordCom, no inseguridad. (www.indicador-político.com.mx – Acceso el 16 de mayo de 2006.)

SERRA, M. V.. A provisão de abrigo urbano e infra-estrutura. Aprendendo dos pobres. Workshop sobre a pobreza na América Latina. Associação Latino-Americana de Organizações e Promoções e Banco Mundial. Rio de Janeiro, 14 – 16 de mayo de 1998, Tabla II.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social. Noviembre, 1999.

SUNKEL, Guilherme. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In. ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL/ Michigan State University, 2003.

TENORIO TAGLE, Fernando. Cultura, sistema penal y criminalidad. Ciudades seguras I. Serie Política y Derecho. México: Universidad Autónoma Metropolitana e Fondo de Cultura Económica, 2002.

VAN DIJK, Jan. J. M.; WAARD, Jaap de. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. *Criminal Justice Abstracts*, September, 1991.

WARD, Peter. México: megaciudad: desarrollo y política, 1970 – 2002. México: Porrúa , 2004.

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Programa Nacional de Seguridad Pública: Estrategias y Acciones. Seguridad, primera obligación del estado con la sociedad. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998.

<http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=74>

[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/\\$FILE/Figurasespanol.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/$FILE/Figurasespanol.pdf)

<http://www.sds.df.gob.mx/sector/lineas.htm>

<http://www.seguridadpublica.gob.mx/phps/FrameSet.html>

http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_01.html