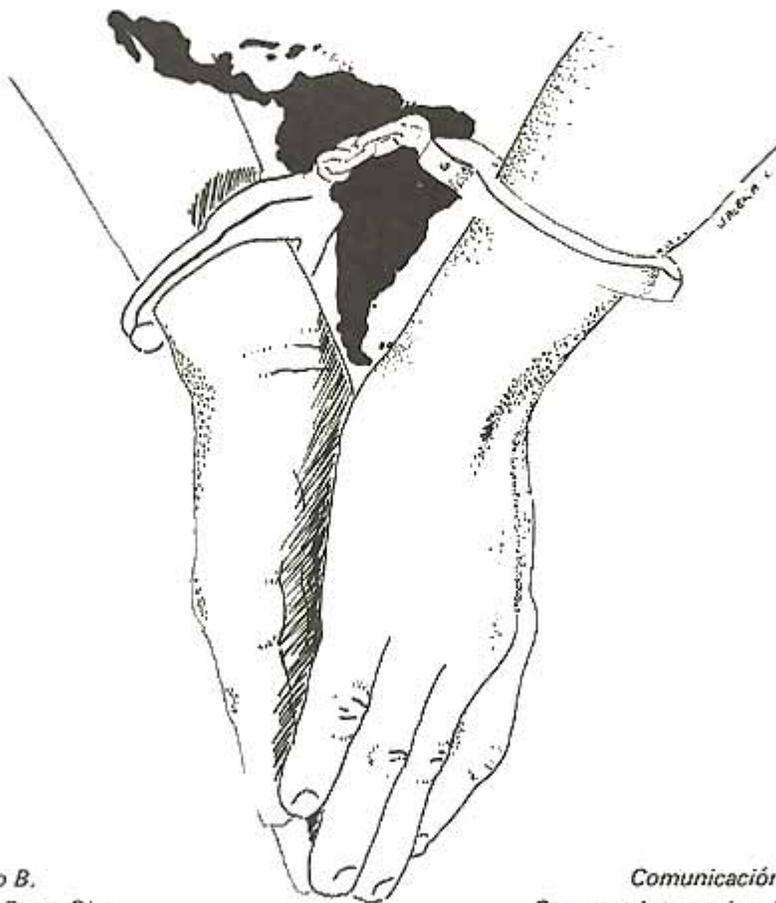


# CRIMINOLOGIA, POLITICA CRIMINAL Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

(CRIMINOLOGY, CRIMINAL POLICY AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA)



Enrique Castillo B.  
Universidad de Costa Rica.

Comunicación presentada al IX  
Congreso Internacional de Criminología,  
Viena, Setiembre de 1983.

## ABSTRACT

*The links between criminology, criminal policy and development are shown to be based on political power. The influence of criminology on criminal policy and development is analyzed through the participation of criminologists in research (programatic research, evaluative research and basic research), teaching and practice. Regarding all those various activities, the different levels of influence on criminal policy are made evident. As a general conclusion, criminology has had little influence on criminal policy and even less on development, but two new phenomena in this field are changing this situation: the existence and works of ILANUD, and the Latin American Group for Comparative Criminology coordinate by the International Centre for Comparative Criminology (Montreal, Canada) and the Institute of Criminology of Universidad del Zulia (Venezuela).*

## RESUMEN

*Se pone en evidencia que los nexos entre la criminología, la política criminal y el desarrollo están basados en el poder político. Se analiza la influencia de la criminología sobre las políticas criminales y el desarrollo a través de la participación de los criminólogos en la investigación (investigación programática, evaluativa y básica), en la enseñanza y en la práctica. Al revisar estas actividades, los diferentes niveles de influencia sobre las políticas criminales se muestran evidentes. Como conclusión general, la criminología ha tenido poca influencia sobre las políticas criminales y aún menos sobre el desarrollo; pero dos fenómenos nuevos en este campo están cambiando la situación: la existencia y el trabajo de ILANUD, y el Grupo Latinoamericano para la Criminología Comparada coordinado por el Centro Internacional para la Criminología Comparada de Montreal, Canadá y por el Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia, en Venezuela.*

## I. EL PODER: ESENCIA COMUN

El tema de las relaciones entre la criminología y el desarrollo suscita varios de los problemas centrales que en la actualidad preocupan más intensamente a los criminólogos. Asuntos tales como la encrucijada ética y política en que se encuentra el criminólogo frente a la evolución social de su país; el complejo problema epistemológico que le obliga a replantear la validez de sus conocimientos y las derivaciones de práctica social que de ellos parten; la utilización de la criminología por parte de los múltiples sectores antagónicos que contienden por el control del poder estatal y por la consecuente disposición de las normas; la debatible cuestión de los objetivos de la ley penal y, en general, del papel del derecho penal en la vida de la sociedad.

En efecto, todos esos polémicos asuntos están involucrados en las relaciones entre criminología y desarrollo. Esto se comprende bien, si entendemos que la criminología estudia el control del Estado sobre la conducta de los ciudadanos por medios coercitivos, especialmente de carácter penal. No pretendemos aquí plasmar una definición de la criminología, sino solamente hacer énfasis en que el objeto de estudio —cualquiera que sea la definición de criminología que se adopte, de todas las conocidas— versa siempre sobre la intervención del Estado en la vida de los ciudadanos y sobre, recíprocamente, la conducta de los ciudadanos en relación con las regulaciones coercitivas que el Estado impone en su territorio. Independientemente de la legitimidad o ilegitimidad eventuales de la intervención del Estado y de la conducta del ciudadano y separadamente de las justificaciones que cada quien pueda encontrar en favor del poder coactivo del Estado, lo fundamental es que el estudio del fenómeno criminal involucra esencialmente el estudio del poder. Y

el poder nos ubica en el meollo político de la sociedad. Si poder es la potestad de imponer decisiones a los demás, el ejercicio del poder estatal es, en el sentido más puro del término, ejercicio político. Si el poder del Estado se emplea en propiciar el desarrollo de la sociedad o en tratar el fenómeno criminal, es cosa poco menos que circunstancial: ambas cosas tienen en común la misma esencia, es decir, son práctica o ejercicio del poder estatal.

Si, por otra parte, entendemos el desarrollo como el proceso de acrecentamiento y explotación racional de los recursos económicos de la sociedad con el fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, aceptamos con ello un concepto de desarrollo que supone una perspectiva teleológica. Tampoco en este punto pretendemos dar una definición de desarrollo, sino simplemente hacer hincapié en que el concepto de desarrollo no debe circunscribirse, como con frecuencia se hace, al crecimiento económico; debe ser mucho más amplio, pues solamente tiene sentido humano cuando el desarrollo de la economía nacional se traduce verdaderamente en una elevación de las condiciones y de la calidad de la vida de toda la población. Se trata, pues, también de un problema eminentemente político puesto que, en el fondo, se encuentra en él la utilización del poder del Estado para disponer la economía al servicio del hombre.

Planteadas las cosas en esos términos resulta evidente que existe una natural vinculación entre los alcances, el contenido y los límites del poder represivo del Estado y su gestión económica y social. Y es allí donde se anida la conexión entre la criminología y el desarrollo.

Sin embargo, esta relación es compleja y variada, como en realidad son variadas las formas del quehacer criminológico. Por esta última razón conviene a un análisis más profundo, distinguir aquellas principales formas de la actividad criminológica.

## II. DIVERSAS FORMAS DEL QUEHACER CRIMINOLOGICO

Tradicionalmente, los criminólogos han desempeñado tres facetas relacionadas de alguna manera con la política criminal: investigación, docencia y práctica.

### A. Investigación.

**1) Investigación Fundamental:** La criminología hispanoamericana se ha nutrido poco de la investigación de base o fundamental. Esta, cuando no es inexistente, como es el caso en algunos países de Hispanoamérica, ha brotado de manera incipiente y esporádica. Por lo general, es producto de la curiosidad científica de criminólogos aislados que trabajan en ella haciendo una solitaria y valiente labor de pioneros, con estrechos medios técnicos, económicos y personales. En muy pocos países, la investigación fundamental cuenta con recursos organizados y estables, principalmente bajo la forma de institutos, pero allí, aunque la actividad es más intensa y de más peso, por lo general no hay una estrategia planificada y sistemática de investigación; en otros términos, también en esos casos la investigación suele dirigirse por rumbos dispersos, según las personales predilecciones de los criminólogos que trabajan, en un momento dado, en el instituto.

Pareciera poco probable que este tipo de investigación fundamental, cuyos temas y cuya metodología se definen caso por caso y con total independencia académica y científica, parece poco probable —repetimos—, que haya tenido alguna influencia en la política criminal o que haya hecho algún aporte importante al proceso de desarrollo entendido, según ya indicamos, como el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Independientemente de las deficiencias metodológicas y de la escasez de medios apropiados, el principal obstáculo ha sido la incomunicación total entre la academia y los responsables de la política. Para estos últimos, la investigación de base generalmente no les suministra información sobre los problemas inmediatos, usualmente revestidos de una urgencia adecuada a sus intereses políticos personales. Dicho de otro modo, las decisiones de política criminal suelen estar determinadas por razones de conveniencia personal o administrativa, relegando al olvido los resultados de la investigación fundamental, profunda e independiente.

**2) Investigación Programática:** Entendemos por investigación programática aquella que se hace a pedido de las autoridades del Estado, para orientar sus programas de acción de política criminal, ya

sea en el plano legislativo, en el judicial o en el ejecutivo. Por esta vía, el criminólogo se introduce de manera activa en el cuadro de la política criminal. En este campo, la experiencia en Hispanoamérica presenta numerosos ejemplos de relación entre criminología y desarrollo. Sin embargo, la mayoría de las veces este tipo de investigaciones no obedece a una metodología sistemática sino que, con mucha frecuencia, se traduce en informes en los que el criminólogo expone apreciaciones personales, preferencias e ideas que no han sufrido una rigurosa comprobación, bajo un lenguaje de apariencias técnicas o científicas. Tampoco puede asegurarse aquí que los lineamientos de política criminal hayan sido, en verdad, determinados por los resultados de este tipo de investigación, porque también en este aspecto, razones prácticas o de conveniencia del momento son las que finalmente imperan en la toma de decisiones.

En todo caso, cuando han sido tomadas en cuenta, no siempre puede asegurarse que han constituido un aporte positivo al desarrollo, ya que el experto que las realiza, frecuentemente extranjero y desconocedor de las realidades socio-históricas del país, formula a menudo recomendaciones u observaciones ciertamente erradas.

A pesar de todo ello, es por medio de la investigación programática que los criminólogos en Latinoamérica han logrado las mayores influencias en la política criminal. Especialmente en materia de legislación penal y en materia penitenciaria han logrado —no sabemos todavía si para bien o para mal— introducir maneras de pensar, planteamientos o ideas aisladas que se han incorporado a la política criminal.

**3) Investigación Evaluativa:** La evaluación de las medidas de política criminal es algo que, quizás con algunas calificadas excepciones, permanece desconocida en los países de la región. Menos aún se conoce la evaluación del impacto de la política criminal en el proceso de desarrollo. La administración del Estado se practica con una alta dosis de irracionalidad y de improvisación, y este es el motivo principal por el que las investigaciones evaluativas carecen de interés. Pero, además, existen obstáculos que impiden su desarrollo: por ejemplo, la falta de estadísticas rigurosas y uniformes el temor soberbio del funcionario político de verse expuesto al descubrimiento público del fracaso de sus decisiones.

En resumen en las condiciones políticas y culturales de América Latina, la investigación criminológica juega un papel extremadamente discreto en la política criminal y en el desarrollo de cada

país.

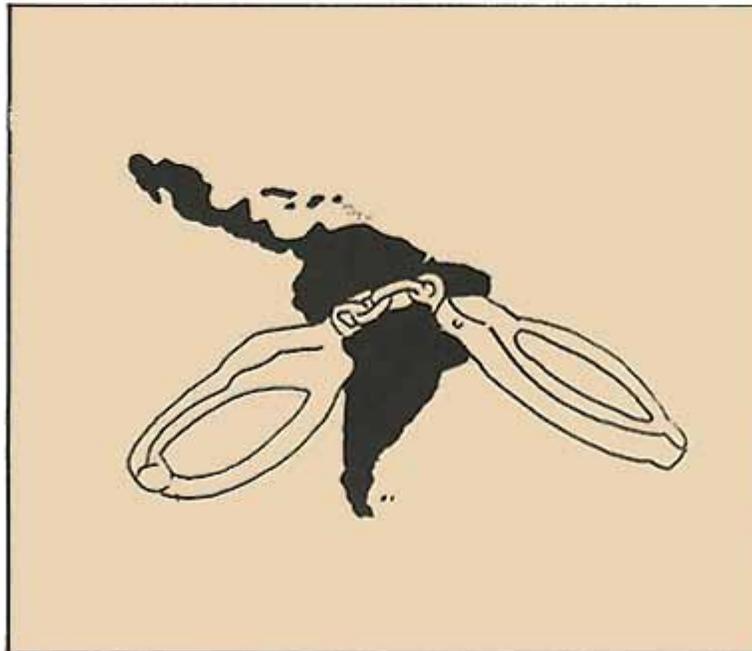
Por demás, no debe olvidarse que la organización política de varios de los países constituye una verdadera aberración que, por principio, se opone radicalmente a la noción de desarrollo, tal y como aquí la entendemos, y es natural, en consecuencia, que los propios criminólogos se muestren reticentes a colaborar con el Estado. En tales condiciones, la contribución al desarrollo parte, principalmente, de la investigación fundamental y la investigación evaluativa cuando se hacen desde una perspectiva crítica. El conocimiento recabado por medio de la investigación criminológica cumple una función reveladora, de innegables efectos en la limitación del poder coercitivo del Estado. Trabajando desde ese punto de vista, en los últimos diez años, algunos criminólogos de Hispanoamérica contribuyen al desarrollo.

## B. Docencia.

**1) Universitaria:** La enseñanza de la criminología en las universidades ha tenido, por lo general, un efecto de estancamiento en las posibles contribuciones de la criminología al desarrollo. Carente de una amplia investigación que la sustente, la enseñanza de la criminología en los niveles de la educación superior ha jugado, con gran frecuencia, un

papel negativo puesto que ha servido de canal de importación de teorías o escuelas criminológicas foráneas, sin someterlas a un tamiz suficientemente estricto, sin practicar las necesarias adaptaciones al medio del país receptor y desviando, a su vez, la poca investigación local hacia temas o problemas que sólo son pertinentes en otras sociedades. La enseñanza de la criminología, por la forma en que generalmente ha sido hecha, ha privado a los países latinoamericanos de la posibilidad de contar con criminólogos capaces de hacer investigación, provistos de acuciosidad y curiosidad científicas, capaces de afrontar intelectualmente y de desentrañar las realidades ocultas de la criminalidad y, por ende, de contribuir positivamente con sus luces y sus conocimientos a la mejora de sus países.

**2) Gubernamental (Formación y perfeccionamiento de empleados y funcionarios):** La enseñanza destinada a empleados y funcionarios del Estado ha significado una oportunidad dada a los criminólogos de tener una importante influencia en las políticas y prácticas criminales. Con el inconveniente de que, al igual que la enseñanza universitaria, transmite ideas y conocimientos referidos a otros esquemas de vida, representa sin embargo la esperanza de humanizar y racionalizar la frecuente-



mente implacable intervención del Estado por medio de sus órganos de coerción y castigo. En el vasto dominio del Estado, el criminólogo se presta a este tipo de enseñanza, como si significara la toma de una cabeza de playa en una enorme guerra contra la actividad represiva del Estado. Verdaderamente, así lo es, salvo cuando se trata de la deliberada participación en el perfeccionamiento, refuerzo y afinamiento de los crueles medios de represión de algunos países. En ambos casos, el criminólogo alcanza a tener influencia en la política criminal, pero la diferencia radica en que, en el primer caso, el criminólogo hace una contribución ínfima pero positiva al desarrollo, mientras que en el segundo caso se trata de una enorme regresión a la brutalidad en la vida social.

### C. Práctica.

**1) Diseño de la Política Criminal:** Los criminólogos también han tenido la ocasión de ejercer influencia y de introducir ideas criminológicas en la política criminal cuando han ocupado puestos de dirigencia política en el Gobierno. Aunque no muchos, algunos criminólogos latinoamericanos han ocupado posiciones de Ministro o Viceministro de Estado y han tenido la oportunidad de integrar de manera directa sus conocimientos criminológicos a la praxis desde el aparato estatal. Comparable es la situación de aquellos quienes, aunque no son criminólogos de carrera, han pasado por institutos de investigación o programas de enseñanza criminológica, antes de llegar a altos cargos políticos. No hay evaluaciones precisas sobre los logros que haya podido aportar la criminología por su medio, pero es razonable pensar que la política criminal ha estado, en esos casos, mejor inspirada y mejor informada. Quizás algunas de las reformas legislativas y penitenciarias tienen su origen en el paso de un criminólogo por un puesto de Secretario de Estado o de Asesor Ministerial.

**2) Ejecución de política criminal:** En el plano intermedio entre el Ministro y el funcionario técnico administrativo, los criminólogos han encontrado un campo bastante amplio por el cual penetrar en la esfera de la actividad estatal relacionada con la política criminal en sus diversos aspectos. Posiciones como la de Director del organismo encargado en cada país del Sistema Penitenciario, como la de encargado del organismo de Prevención, cuando lo hay; de director de programas de asistencia social, son los que, en América Latina, representan la forma más decisiva de influencia y participación del criminólogo en la ejecución de la política criminal.

**3) Desempeño de funciones técnico-administrativas en las agencias del Estado:** Finalmente, de importancia por el número de criminólogos que ocupa, las funciones técnico-administrativas en las agencias del Estado, tales como la de Criminólogo Clínico o Psico-Criminólogo Clínico en los servicios penitenciarios; técnico en estadísticas criminales; oficial de tratamiento, permiten también la participación de los criminólogos en la ejecución concreta de las políticas criminales. Es interesante notar aquí que la experiencia ha enseñado que, en repetidas ocasiones, los criminólogos que desempeñan ese tipo de tareas son los responsables del fracaso de los lineamientos de la política criminal pues, correspondiendo a ellos su concreta ejecución, la desvirtúan por mantenerse apegados a rutinas burocráticas o a sus personales puntos de vista.

Las modalidades prácticas del quehacer criminológico al igual que la docencia gubernamental, exponen al criminólogo al peligro de que su intervención sirva para reforzar la actuación de gobiernos represivos. En este sentido, cabe decir que la intervención del criminólogo sólo es legítima cuando tiene por fin y por efecto reorientar la política criminal o, mejor dicho, rescatarla de las desviaciones en que frecuentemente cae. Desde su puesto, el criminólogo puede hacer una contribución efectiva al bienestar de su pueblo, si es honesto y leal a él.

### III. IMPLICACIONES GENERALES PARA LA POLÍTICA GENERAL Y EL PROCESO DE DESARROLLO

De las formas del quehacer criminológico reseñadas atrás, salvo la investigación fundamental y la docencia universitaria, las demás constituyen actividades ubicadas fuera del ámbito estrictamente científico, entendido como aquel que recaba conocimientos, y son de por sí formas de actividad práctica que conllevan la inserción del criminólogo en la actividad político-criminal del Estado.

Sin embargo, no debe entenderse que ello significa que la investigación fundamental y la docencia universitaria carecen de consecuencias para la política criminal y para el desarrollo del país. Que hasta el momento la historia muestre que casi han carecido de tales efectos, no significa que deba ser así en el futuro. De hecho, ya en algunas universidades del Continente, los centros de investigación y de docencia criminológica se han convertido en torres de vigilancia, indagando en forma sistemática la pugna entre el control del Estado sobre la conducta de los ciudadanos y las formas de desviación que muchos de estos practican, para divulgar enseñada estos conocimientos. De este modo, la crimi-

nología se ha convertido en el ojo crítico que, desde la investigación y la libre reflexión, replantea y descubre la vida íntima del Estado y la conducta social de los ciudadanos y esto tiene inevitables implicaciones de política criminal, puesto que los responsables de la misma no pueden desplegar sus acciones ocultando los abusos en la sombra. La permanente observación y el constante análisis de las profundidades de la conducta delictiva, brindan, por otra parte, nuevas posibilidades para un mejor entendimiento social; brindan, en suma, nuevas posibilidades para un proceso de desarrollo humanitario. En esta perspectiva conviene destacar la existencia del grupo Latinoamericano de Criminología Comparada que, bajo la coordinación del Centro Internacional de Criminología Comparada de la Sociedad Internacional de Criminología (Montreal, Canadá) y del Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela), despliega desde 1976 una labor constante y sistemática de investigación comparada independiente y que, seguramente, tendrá repercusiones en la política criminal. Del mismo modo debe resaltarse la actividad del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) que, con sede en San José de Costa Rica, ha servido en numerosas ocasiones de foro de acercamiento y de intercambio de conocimientos para los criminólogos, así como de estímulo a la investigación, todo dirigido al objetivo de influir y ayudar en la definición y práctica de la política criminal en los distintos países de América Latina.

Las otras formas del quehacer criminológico tienen implicaciones de política criminal de una índole más compleja y más llena de congojas, de dudas y de riesgos éticos. Como hemos visto, la efectividad política de la actividad del criminólogo es en ellas mucho mayor y eso es, precisamente, lo que las convierte en una zona de atracción llena de peligrosas tentaciones.

El criminólogo está obligado en esos casos a una vigilia constante, a mantener una mentalidad crítica insobornable. Pero no puede ser neutral. No existe la posibilidad de un conocimiento objetivo de la realidad social ni de la criminalidad que en ella se desarrolla. Ni es tampoco deseable una forma de conocimiento neutra. Se requiere un conocimiento sobre las cosas que tenga su criterio de validez en la medida en que dote al hombre de un poder efectivo para modificar y cambiar la realidad en su beneficio. Por consiguiente, los criminólogos tienen el compromiso de suministrar conocimientos que permitan al hombre modificar el sistema social y sus componentes de manera que constituya un mundo

cada vez mejor para vivir en él. En la actualidad, los conocimientos con esa orientación deben buscarse primeramente en el cuestionamiento de los procesos de formación de las leyes penales y en el cuestionamiento de los objetivos actuales de la legislación penal. En suma, nos enfrentamos los criminólogos, como primera tarea, al análisis crítico del sistema penal, a algo que hasta la fecha, debiendo hacerlo, no han podido realizar los penalistas.

#### IV. EL ESTUDIO RETROSPECTIVO DEL DESARROLLO

Sin embargo, el análisis crítico de todo el Sistema Penal no puede hacerse fuera de su contexto histórico. Tampoco podríamos decir cuáles han de ser las orientaciones de la política criminal hacia el desarrollo, sin conocer cuál ha sido la evolución de este hasta el momento. Por eso, es necesario emprender un análisis retrospectivo del desarrollo de los países desde la formación del Estado Moderno. Retrasar en el tiempo los modelos económicos que sucesivamente han adoptado los países; delinear los diversos modos de producción y las distintas maneras de vinculación a los mercados internacionales; reconstruir históricamente la composición de los sectores de la población según su ingerencia en la distribución del poder; analizar históricamente los avances y los desequilibrios en el nivel de vida de los distintos sectores de la población; analizar la evolución del desempleo, de los problemas monetarios, del ahorro, de la inversión, de la vivienda, de la salud, de la utilización de las fuentes de energía. Encontraremos allí, con seguridad, la razón de ser de la legislación penal y de su papel como el brazo fuerte del Estado; encontraremos allí el sentido histórico, los obstáculos y las posibilidades del desarrollo. En ese momento estaremos en condiciones, por primera vez, de cuestionar el Sistema Penal y de replantearlo para que pueda servir positivamente a la creación de un entorno mejor para el hombre.

Como se ve, la criminología ha tenido en América Latina bastante que ver con la política criminal. El futuro nos ofrece la posibilidad de que tenga cada día más que ver con el desarrollo. Para empezar, podría ofrecer a los países latinoamericanos un espejo, una imagen, de su propio proceso histórico de desarrollo y sus relaciones con el Sistema Penal. Cuando tengamos clara esa idea, estaremos en camino de una contribución esencial al desarrollo futuro y habremos enriquecido a la misma criminología, suministrándole la información pertinente para el planteamiento de teorías propias de América Latina.