

**Seguridad y Justicia:
Pilares de la democracia**

Revista **análisis**político

Año 3, No. 2
Fundación Konrad Adenauer
Septiembre - diciembre 2009
Guatemala, Guatemala

ISBN: 978-99939-976-1-0

Los contenidos del presente volumen no expresan necesariamente la opinión de la Fundación Konrad Adenauer. Se permite su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

Editor responsable

Tjark Egenhoff

Coordinación editorial

Rubén Hidalgo Rosales

Edición

Marco Antonio Barahona

Diagramación

Helber García

Impresión

MAGNA TERRA EDITORES

5ta. avenida 4-75 zona 2

Ciudad de Guatemala

Tels. (502) 2238-0175/2250-1031

Website: www.magnaterraeditores.com

Correo electrónico: magnaterraeditores@yahoo.com

1,000 ejemplares

Seguridad y Justicia: Pilares de la democracia

Presentación

Tjark Egenhoff / 5

Treinta elementos para un plan de seguridad ciudadana

Carlos Basombrío Iglesias / 7

Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana

Hugo Frühling / 23

Impunidad e investigación criminal en Guatemala

Javier Monterroso Castillo / 45

Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal

Alejandro Rodríguez / 59

Políticas penitenciarias, un tema olvidado en el sistema penitenciario guatemalteco

Irma Arriaza / 95

Experiencias exitosas de gestión municipal de la seguridad ciudadana

Hugo Acero Velásquez. / 109

Criminalización de los conflictos agrarios en Guatemala

Luis Rodolfo Ramírez García / 129

La geopolítica del narcotráfico y sus implicaciones para la democracia en centroamérica

Samuel F. Rivera Espinosa / 169

Impunidad y salud mental

Marco Antonio Garavito Fernández / 205

APORTES

- **20 Años después de la caída del Muro en Berlín**
Josef Thesing / 221

Estimado lector,

La seguridad es el tema primordial de la preocupación ciudadana en la región centroamericana. Los centroamericanos en su mayoría sienten que el Estado ha fallado en brindarles la seguridad cotidiana suficiente y la certeza de procesos imparciales y profesionales en la impartición de justicia. El nivel de inseguridad y de impunidad, especialmente en el norte de la región, está erosionando rápidamente la legitimidad y estabilidad del sistema democrático.

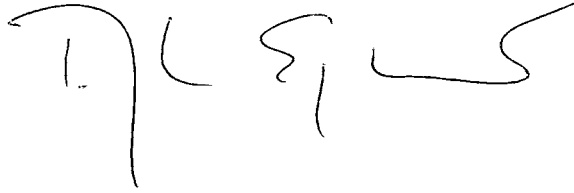
Y fueron justamente estas jóvenes democracias centroamericanas las que demandaron la eliminación de las viejas estructuras encargadas de la seguridad y justicia, especialmente en vistas a un balance entre la protección de los derechos y el ejercicio de las libertades ciudadanas.

El reclamo legítimo de la ciudadanía hacia el funcionamiento del Estado de Derecho difícilmente desemboca en un consenso de la sociedad alrededor de la construcción del mismo. Ante esta incapacidad de los actores de encontrar un denominador común para enfrentar nacional y regionalmente este enorme desafío, el debilitamiento de las estructuras de seguridad y justicia se aceleran.

Con mucha preocupación se observa el avance de estructuras paralelas en las esferas de la sociedad y del Estado que operan con especial facilidad en territorios en donde la presencia real del Estado es débil.

* Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Guatemala, Honduras y El Salvador.

En una mirada hacia la región, esta edición de nuestra revista política AP quiere contribuir al entendimiento de aspectos cruciales para el fortalecimiento del ámbito de la seguridad y la justicia – como siempre en forma de artículos variados que sirvan para el debate centroamericano. Discuta con nosotros y mande sus comentarios a la redacción!

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, connected loops and lines.

Treinta elementos para un plan de seguridad ciudadana

*Carlos Basombrío Iglesias**

INTRODUCCIÓN

El ejercicio que aquí se presenta es de carácter abstracto y teórico. No existe ahora ni existirá nunca un lugar en el mundo o más específicamente en América Latina, escenario para el que fuera pensado esta propuesta, en que se dé o se vaya a dar el conjunto de elementos que a continuación se desarrolla y que configuraría un situación ideal.

Se trata entonces de presentar los ingredientes que un plan ‘perfecto’ debería contener, sabiendo que nunca se van a dar en la realidad de esa manera pero que sí tienen utilidad como parámetros para evaluar las dificultades a enfrentar, dada la inexistencia o debilidad de otros factores.

Conocer estos elementos –y por supuesto otros que puedan agregarse al listado que propongo– puede convertirse en una herramienta útil para identificar riesgos y determinar la forma de sortearlos, para avanzar lo más posible con los límites que, siempre, la realidad impone.

* Peruano. Sociólogo y analista político. Fue Viceministro del Interior del Perú. Consultor e investigador en temas de seguridad con diversas instituciones, actualmente es el consultor responsable del proyecto Seguridad Ciudadana del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars. Es autor de numerosas publicaciones en temas de su especialidad.

Con estas consideraciones, presento los treinta elementos a tomar en cuenta.¹

1. DEFINIRLO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Nadie en su sano juicio sostiene, a estas alturas, que los problemas de la educación o la salud de la personas se pueden resolver rápidamente con golpes de timón, con nuevas leyes. En el siglo XXI es más o menos universalmente aceptado que una política de salud o una política educativa requieren un conjunto de elementos que las definen como políticas públicas. Lamentablemente, en el campo de la seguridad no es así.

La presión ciudadana originada por el miedo y mezclada con la demagogia política, generan un tratamiento diferente del problema y las más de las veces lo que se ofrece a las personas es ‘seguridad simbólica’; es decir, no políticas consistentes con resultados paulatinos sino ‘soluciones’ sacadas del sombrero que son efectistas y no eficaces.

Mientras eso no cambie y no se aborde la seguridad ciudadana con una política pública con todos los componentes que ello conlleva, seguiremos en lo mismo.

2. DIAGNÓSTICO ADECUADO DEL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES

El primer paso de una política pública es contar con un diagnóstico adecuado de la naturaleza del problema que se enfrenta. Las explicaciones simplistas no sirven para enfrentar el problema de la seguridad ciudadana.

Hay dos tendencias profundamente erradas en el diagnóstico del problema de la inseguridad. Por un lado –y asociada usualmente a gobiernos de derecha y mentalidades militares y policiales– el diagnóstico se reduce a un problema de sanción: es decir, hay que sancionar de la manera más severa al infractor y con ello el problema acaba. Ello se ha expresado en múltiples países con políticas de mano dura o súper mano dura, siendo El Salvador el ejemplo más mencionado, pero de ninguna manera el único. Esta visión del

¹ Cada uno de ellos podría merecer un artículo específico, pero la intención aquí es sólo la de brindar una panorámica.

problema ha probado ser totalmente insuficiente y no ha ayudado a mejorar la situación en los países en que se ha puesto en práctica.²

El otro extremo errado y también simplista del problema –usualmente asociado a posiciones de izquierda y muchas veces a organismos no gubernamentales u organizaciones sociales de base– es que lo atribuyen exclusivamente a problemas sociales y de injusticia; a saber, que mientras haya pobreza, desigualdad y falta de oportunidades, habrá delincuencia y que la forma de acabar con ella es luchar contra la pobreza.³ Ello es también profundamente errado y no entiende que la pobreza y la delincuencia no son sinónimos, que no hay una correlación necesaria entre ambas, que los fenómenos de la violencia y de la delincuencia tienen una autonomía relativa con respecto a los problemas sociales; que incluso –y ya pensando en la prevención social como respuesta– ésta tiene un componente específico y que no toda política social es *per se* prevención social de la violencia y de la delincuencia.

El diagnóstico tiene que ser integral. Por un lado tiene que incluir el tema del funcionamiento del sistema penal para la sanción del delito, que no necesariamente es sinónimo de leyes draconianas sino de eficiencia en el sistema institucional; y por otro lado, dar cuenta del conjunto de factores sociales, económicos, culturales, valores educativos, etc. que están en la base del problema.

Ambos aspectos deben ser tratados simultánea y congruentemente.

3. ACUERDOS BÁSICOS Y POLÍTICAS DE ESTADO

El diagnóstico de los factores que explican la inseguridad ciudadana y la definición de una estrategia para hacerle frente al problema debe ser fruto de los consensos políticos y sociales más amplios.

El enfrentamiento al problema de la inseguridad ciudadana es una tarea que trasciende la acción de un jefe policial, un ministerio de seguridad, un presidente o incluso un gobierno; debe convocar al Estado

² Se han publicado numerosos artículos y ensayos criticando las políticas de ‘mano dura’ y ‘mano superdura’ en El Salvador y los fracasos de políticas similares en Guatemala y Honduras.

³ Está la visión de Hugo Chávez en Venezuela. Roberto Briceño León ha estudiado el fenómeno y ha hecho un análisis exhaustivo de las declaraciones del presidente venezolano en el sentido que no se puede reprimir el crimen sin acabar con la pobreza. El investigador venezolano considera que una parte del incremento exponencial de la violencia en ese país se debe a esa confusión conceptual.

en su conjunto; debe tener acuerdos básicos entre gobierno y oposición; debe convocar diversos niveles de gobierno, desde lo nacional a lo local; y debe incluirse a la sociedad civil.

Todo ello debe ser plasmado en acuerdos básicos y políticas de Estado estables en el tiempo –y que con los ajustes propios de cada nuevo actor proponga – para que tengan la continuidad y la consistencia necesarias en su aplicación.

4. MOMENTO POLÍTICO ADECUADO

El lanzamiento de políticas de seguridad requiere de momentos políticos especiales. Un gobierno desgastado, cuestionado y pronto a ser reemplazado, por ejemplo, no es el protagonista ideal de lanzamiento de una política de seguridad, que requiere de confianza y permanencia de los protagonistas.

Además hay momentos ‘fundacionales’ en los que el lanzamiento de una política de seguridad ciudadana puede tener mayor aliento y mucho alcance. Por ejemplo, al fin de un conflicto interno en el que se establece un nuevo pacto político, o el fin de una dictadura en donde se cuestionan los métodos del pasado,⁴ o la aprobación de una nueva Constitución; o también, a su modo, en contextos más bien opuestos, a saber, una grave crisis de seguridad y un cuestionamiento generalizado de una política en el que hay una presión social por el cambio y una capacidad de atención y vigilancia por parte de la sociedad civil.

5. NORMATIVA ADECUADA

Una política de seguridad ciudadana requiere de una participación significativa y convergente del Congreso. Si bien hay que evitar la tendencia errada a pensar que todo se soluciona con nuevas normas, hay un conjunto de leyes que deben modificarse para los diferentes aspectos del proceso de elaboración e implementación de una política pública de seguridad y es imprescindible, por lo tanto, que los congresistas compartan, conozcan y hagan suyo estos objetivos para que haya coherencia.

⁴ El Perú con la caída del régimen de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos es un buen ejemplo. Ver <http://www.seguridadidl.org.pe/institucional/liderazgocivil.doc>

6. INSTITUCIONES APROPIADAS

A este nivel habría que señalar por lo menos dos cosas. Se necesita un Ministerio de Seguridad, de Gobernación o del Interior con atribuciones claras y definidas en la materia. Lo ideal es que no haya confusión entre la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y las de la Policía y por lo tanto entre la defensa nacional y la seguridad.⁵

Otro aspecto que ha probado ser muy importante es la creación de Consejos de seguridad pública o seguridad ciudadana, que permitan la acción vertical y transversal del Estado y que deben convertirse en el espacio en donde se canalice la complejidad e integralidad de las políticas de seguridad ciudadana, ya que hacerlo exclusivamente desde los ministerios de seguridad lleva a policializar las políticas en exceso.⁶

7. DESPOLITIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS

La seguridad ciudadana tiene que salir de la lucha política inmediata y las iniciativas que se pongan en práctica no pueden estar orientadas al éxito de un sector político sobre otro.

Sin negar que la lucha política siempre va a existir y que en un campo como éste no pueden dejar de estar presentes por completo, las iniciativas que se propongan, sobre todo en lo concerniente a la participación de la sociedad en la tarea, deben estar ideal y claramente despolitizadas y ser de acceso y oportunidad igualitarios para todos los sectores.

8. COMPROMISO POLÍTICO

Todas las instituciones y todas las normas se ahogan en la nada cuando no hay liderazgos personales que los llenen de contenido. Es por ello indispensable contar con funcionarios del más alto nivel comprometidos

⁵ En la mayoría de los países América Latina existe una clara división entre ministerios de defensa y seguridad. Una excepción notable es Colombia donde ambas funciones y sus instituciones están subsumidas dentro del Ministerio, pero a la vez hay que señalar la particularidad del conflicto interno colombiano y los avances en la construcción de una policía moderna en ese país con especialización y profesionalización no militares. En Chile se está superando el anacronismo y que las policías dependan del Ministerio de Defensa en sus aspectos administrativos, algo heredado de la dictadura de Pinochet

⁶ Más allá de que aún no funciona en la magnitud que debiera el Perú, con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, tiene una buena institucionalidad que puede servir de referencia. Ver <http://conasec.mininter.gob.pe/>

con estas políticas, que las comprendan y sepan empujarlas para llevarlas a la práctica. La alta rotación de los ministros de seguridad es por ejemplo un problema importante para el éxito de las políticas de seguridad.

9. RECURSOS ECONÓMICOS

La excusa usual de los encargados de enfrentar a la violencia y la delincuencia, es que carecen de los recursos adecuados para hacerlo. Ella se mantiene incluso en los años de bonanza económica que permitieron aumentar significativamente los presupuestos y es usualmente una coartada para la corrupción que medra en el entorno de las adquisiciones millonarias para la seguridad.

Aún cuando el argumento fuera veraz, también lo es que con las limitaciones que se tiene en países pobres como los de América Latina y con las consideraciones de equilibrio que hay que tener en relación a otras prioridades, como la salud y la educación, la seguridad ciudadana requiere más recursos de los que usualmente se le asignan.

Hay que señalar que uno de los principales competidores por recursos para la seguridad son los gastos de defensa de los países. Allí cabe exigir una discusión seria acerca de dónde están, hoy por hoy, las verdaderas amenazas a la seguridad de las personas y de los países para hacer una distribución de recursos entre ambos sectores que no sea explicada por el poder político de los militares sino en las verdaderas necesidades y prioridades de los países.

Una política de seguridad sin recursos se queda en el papel, sobre todo en las dimensiones 'nuevas' como la prevención, que requieren de recursos frescos para ser implementadas.

10. POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

La corrupción es un cáncer que corroe a la mayoría de los sistemas penales de América Latina; policías, jueces, fiscales, procuradores y agentes penitenciarios corruptos son la norma y no la excepción en la mayoría de los países.

La corrupción no es sólo un problema ético; es también un problema de eficacia. Los recursos que se deben gastar en hacer eficaz la política se van a los manos de los inescrupulosos y las energías de los actores se canalizan para el beneficio privado ilícito; además, la corrupción alienta

la coexistencia de un *statu quo* con el crimen, sí es que no una participación directa en éste.

En esa medida, no hay oferta de seguridad ciudadana sin una política anticorrupción en serio. Ello va mucho más allá de la retórica inflamada que caracteriza a todos nuestros gobiernos al respecto y tienen que ver con afectar intereses muy concretos que llegan a niveles muy altos. Hay que decirlo porque la más de las veces nadie se atreve a hacerlo y por ello la mayoría de los esfuerzos en seguridad fracasan.

11. AISLAR A LOS ENEMIGOS DEL CAMBIO

La inseguridad ciudadana no es percibida como un problema por todos; de hecho hay sectores de la sociedad que se benefician de ella y no sólo los delincuentes ‘tradicionales’; hay actores estatales que están aliados con el crimen y que harán todo lo posible por evitar que una política de seguridad tenga éxito.

Es importante hacerlos visibles, depurarlos o al menos aislarlos, para que no logren acentuar y aprovecharse de la resistencia natural al cambio de las corporaciones y todos los esfuerzos se vean frustrados.

12. RESULTADOS DE CORTO MEDIANO Y LARGO PLAZO

La demanda urgente de resultados por parte de la población es legítima dado que se trata de un problema grave y que perturba la vida cotidiana de las personas. En ese sentido es comprensible que las demandas de solución sean inmediatas pero, como estamos viendo, muchas de las políticas dan resultado en el mediano y largo plazo.

La experiencia de muchos países y de muchos fracasos de políticas públicas bien intencionadas en esta materia indican que, si bien lo central es en el mediano y largo plazo, es necesario que haya resultados concretos de corto plazo, por pequeños que sean, que vayan legitimando las políticas, a la vez que se desarrolla una capacidad de explicar cómo estos pequeños resultados se concatenan con los de mediano plazo.

13. ADECUACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES Y POLÍTICAS LOCALES

En la mayoría de los países de América Latina las atribuciones sobre la seguridad reposan, en diferentes grados y con múltiples variantes, en

gobiernos nacionales y en gobiernos locales; muchas veces los gobiernos locales tienen mayores demandas que atribuciones y los gobiernos nacionales más recursos y que capacidad de entender las particularidad locales.

Por eso, otro de los desafíos de una política pública de seguridad ciudadana es normar y manejar adecuadamente la cooperación, la coordinación y la complementariedad de gobiernos locales y nacionales en esta materia.

14. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD QUE FUNCIONEN

Las policías tienen que funcionar razonablemente bien. Verdad de perogrullo, pero sin ello no hay posibilidad de ninguna estrategia de seguridad ciudadana. El problema es que casi todas nuestras policías tienen problemas muy graves de corrupción, ineficiencia, falta de profesionalismo, falta de especialización, maltratos internos, malas condiciones de trabajo, etc., que las hacen débiles y hasta inadecuadas frente a la magnitud del problema que deben enfrentar.

Desde hace dos décadas se intentan reformas a las policías en la región con algunos resultados pero muchos fracasos.⁷ Por más que en algunos lugares el sólo concepto de reformar la policía está ya gastadísimo y desprestigiado, la tarea sigue pendiente y es central para cualquier esfuerzo en la línea de lo que así desarrollamos.

15. EQUIPOS ESPECIALIZADOS, Y CON PODER

La decisión, los lineamientos y los acuerdos que hacen posible una política de seguridad son terreno de la política, pero la ejecución concreta de las estrategias requiere contar con especialistas.

Éstos deben ser multidisciplinarios, que sean tanto policías como civiles y que tengan acceso y llegada a los actores que definen la política.

Hay que anotar que en la mayoría de los países estos especialistas son escasos; de hecho, casi siempre se pueden contar con los dedos de

⁷ Ver por ejemplo Seguridad y Reforma Policial en las Américas <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=1014>. También Las Reformas Policiales en América Latina: Situación, Problemas y Perspectivas http://www.seguridadidl.org.pe/trabajos/reformas_policiales.doc.

la mano, por lo que la tarea formativa es indispensable, un ámbito en el que la cooperación internacional puede ser invaluable.⁸

16. PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y DE ACCESO IGUALITARIO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Existe una imagen distorsionada de que todos en la sociedad sufren de la misma manera los problemas de delincuencia y violencia social independientemente del sector social al que pertenezcan. Ello no es cierto. Los más afectados por estos problemas tienden a ser los sectores pobres de las zonas urbanas. Los sectores medios y altos no sufren de la misma manera, pero tienen más capacidad de hacer oír su voz y ejercer presión pública para ser protegidos. Ello causa distorsiones graves en la asignación de recursos públicos para la seguridad y muchas veces los sectores más acomodados son los que tienen una protección pública mucho mayor, independientemente de dónde el problema es más agudo y dónde cada hecho de violencia genera un daño más irreparable.

Al igual que en otros campos, en la política de seguridad hay que aplicar criterios de equidad e inclusión social, que permitan correlacionar necesidades reales con prioridades en la atención.

17. PREEMINENCIA DE LO PÚBLICO SOBRE LO PRIVADO

Cada vez más en América Latina la seguridad, un bien público por excelencia, tiende a privatizarse, con lo cual disminuye la capacidad de establecer políticas públicas. La privatización se expresa, por un lado, en la proliferación de empresas de servicios privados de seguridad que actúan con casi ningún control del aparato público y que proveen una seguridad a personas y empresas, sin que ello sea convergente con las necesidades del conjunto de la sociedad y en algunos casos puede ser hasta discriminatorio. Otra forma de privatizar la seguridad es cuando los policías, por problemas de malos sueldos, tienden a trabajar luego de su jornada, en sus días libres o en sus vacaciones, al servicio de personas o empresas privadas usando en esas funciones el uniforme y las armas del Estado y con ello transfiriendo al servicio de privados, la autoridad que el Estado les ha conferido. Una tercera forma de privatización es el aislamiento de los espacios públicos, barrios a los cuales sólo tienen

⁸ Los cursos especializados que todos los años hace el CESC de Chile son un buen ejemplo http://www.cesc.uchile.cl/programas_academicos.html. La Red de Ideas y prácticas en Seguridad Humana que se impulsa desde Viva Río es otro. <http://www.comunidadsegura.org/>

acceso los residentes y sus visitantes y que segmentan cada vez más las ciudades, con los problemas sociales que ello genera.

Enfrentar este fenómeno es sumamente complejo, en la medida que el fracaso de la política pública de seguridad en la mayoría de los países legitima el cuestionamiento a estas formas de respuesta.

18. COMPROMISO DE LA POLICÍA

La policía es clave en una política de seguridad ciudadana, sin duda alguna. No es la única herramienta que se tiene que usar en esta tarea, como muchas veces se confunde, pero es una de las más importantes. No puede ser ella la que dirija o, menos aún, diseñe las políticas de seguridad ciudadana pero su aporte es indiscutible e indispensable.

En esa medida es muy importante contar con su compromiso para los planes de seguridad ciudadana. Una policía que vea en ellos una amenaza a su rol y a su poder en la sociedad y decida boicotearla, así sea soterradamente, se convierte en un problema insalvable para cualquier plan de seguridad ciudadana.

19. SISTEMA PENAL ADECUADO

No hay política de seguridad sin funcionamiento adecuado del sistema penal para la investigación, sanción del delito y la rehabilitación del infractor.

Se necesita enfrentar de manera sistemática el funcionamiento del sistema que se inicia en los aspectos normativos, sigue con la actuación policial, continúa con la participación de fiscales, involucra la acción de los jueces, continúa en la administración penitenciaria y debiera culminar con la reinserción final.

Como sabemos, en la realidad, estamos ante un conjunto de actores que funcionan muy mal individualmente considerados y que además distan mucho de hacerlo como sistema. Un esfuerzo significativo para revertir esa tendencia es indispensable.

20. ÉNFASIS EN LA PREVENCIÓN

La parte menos desarrollada de la estrategia de lucha contra la inseguridad ciudadana es la de la prevención. Es verdad que con años de prédica sobre su importancia ya está incorporada en la retórica y hay muchas expe-

riencias piloto, pero en casi ningún país de América Latina se puede exhibir políticas públicas sostenidas y en el campo de la prevención situacional y, menos aún, en el de la prevención social. Se necesita para desarrollarlas ideas, recursos experiencias validadas en el tiempo, etc.

En el campo de la prevención situacional, la participación de la policía y los gobiernos locales es esencial. En el campo de la prevención social, la participación de los sectores dedicados a las políticas sociales es insustituible.

Es importante insistir, sin embargo, en que no toda acción del municipio es prevención situacional, ni toda política social es prevención social de la violencia; que hay una intermediación y elaboración para que ello sea así, la que se debe realizar a nivel de las instituciones especializadas en la seguridad de las que hemos hablado antes.

21. POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

Hay una correlación casi perfecta entre juventud de la población y aumento de la violencia. Ellos son las principales víctimas y responsables de los hechos que preocupan a la sociedad.

Hay incluso quienes sostienen en Estados Unidos que la reducción de los índices de criminalidad y violencia en dicho país tiene que ver más que con las políticas implementadas con 'envejecimiento' de la población. Si bien esa visión extrema nos podría llevar a la parálisis, a la vez ayuda a entender la importancia de desarrollar acciones específicas sobre los jóvenes en riesgo, vía la educación y el trabajo; esto es tan indispensable como complicado ya que estamos ante países con escasos recursos y que, por tanto, carecen de ellos para destinarlos masivamente a estos esfuerzos. La única respuesta a esa carencia, imposible de superar en el corto plazo, es la focalización de los esfuerzos.

22. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Es uno de los elementos centrales de una política de seguridad ciudadana, ya que estamos ante problemas que mayoritariamente afectan a la gente en su 'barrio'.⁹

⁹ Ojo aquí hay que separar lo que son las manifestaciones del crimen organizado, cuyo origen características y efectos son de otra naturaleza y frente a los cuales ámbito de la participación ciudadana es ineficaz y riesgoso.

La participación comunitaria en una política de seguridad ciudadana debe tener un conjunto de características básicas: debe ser voluntaria, o sea que nadie puede ser forzado a participar en la organización de esa naturaleza o ser 'sancionado' por no hacerlo; debe ser independiente, o sea que no debe estar asociada a ninguna motivación política subalterna; debe ser pacífica y respetuosa de la ley, por lo que deben evitarse todas las prácticas que desde la sociedad violen los derechos humanos de las personas (el linchamiento, su manifestación más visible); no debe reemplazar al Estado y debe ser subsidiaria, ya que el Estado tiene la obligación de proveer seguridad a todos los ciudadanos y éstos el derecho de recibir protección, por lo que su participación en esta materia sólo puede ser complementaria; debe centrarse en la prevención, tanto situacional como social; debe incluir el monitoreo y la fiscalización de los actores públicos de la seguridad.

23. PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Las víctimas de la delincuencia pocas veces son tomadas en cuenta. Su carácter más bien anónimo y extendido muchas veces los invisibiliza, haciendo que no sean protagonistas, a diferencia de las víctimas de los procesos políticos de la violencia. Sin embargo, las más de las veces, por pertenecer a sectores medios o acomodados de la sociedad, logran una gran notoriedad pública y capacidad de movilización de la sociedad en torno a determinadas demandas de seguridad ciudadana.¹⁰

Aquí se debe guardar un equilibrio: las políticas de seguridad deben incluir a las víctimas y sus demandas pero a la vez no se pueden hacer exclusivamente desde las víctimas que por razones evidentes y comprensibles pueden sesgar el esfuerzo hacia sólo un tipo de soluciones.

24. APOYO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Cada vez más organizaciones de la sociedad civil han incluido los problemas de inseguridad en sus agendas.¹¹ Lo hacen en las zonas con poblaciones más vulnerables, generalmente tienen una perspectiva más integral que los organismos públicos y son muy críticas de las políticas represivas.

¹⁰ El caso del Alex Blumberg en Argentina, cuyo hijo fue secuestrado y asesinado por delincuentes en Buenos Aires, es uno de los casos más conocidos de la región pero de ninguna manera el único. <http://fundacionblumberg.com/> Hay organizaciones como Madres Angustiadas en Guatemala o México Unido contra la Delincuencia, etc.

¹¹ Ver <http://scela.wordpress.com/2007/03/18/especialistas/>

Su dificultad radica en lograr convertir experiencias muy locales en escenarios controlados en políticas de mayor aliento. A ese nivel, una alianza pública con ellos, aun cuando sea para temas específicos, puede ser una alternativa interesante, potenciando lo hecho a nivel de organizaciones de la sociedad civil e incorporándolas con el poder de decisión en las políticas que se implementen.

25. ALIANZAS CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La queja creciente de policías y autoridades de seguridad sobre que los medios sólo informan sobre lo malo y nunca relatan los avances en el campo de la seguridad no tiene solución, si es que se la piensa como una autocensura de esos medios. Nunca los medios de comunicación van a ser voceros oficiales de los ‘logros’ reales o burocráticos de los cuerpos de seguridad, y si los son no van a recibir la atención pública.

Sin embargo, en el marco de una estrategia de seguridad y partiendo de que todos estamos interesados en conseguir el mismo objetivo, se pueden producir alianzas interesantes empaquetando de modo periodístico y atractivo al público experiencias positivas. Ello sólo se consigue a partir del desarrollo de espacios de confianza y de la credibilidad de las políticas y de quiénes las implementen.

26. APOYO DE LA ACADEMIA Y LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN

Paulatinamente, en las universidades e instituciones de la sociedad civil se viene desarrollando un interés académico por los temas de seguridad ciudadana. En esa medida es indispensable potenciar y desarrollar estos esfuerzos para un conocimiento más serio del problema y una investigación más profunda sobre el efecto de las políticas. Estos esfuerzos deben ser alentados e incluso apoyados económicamente en la medida de lo posible, pero sin querer influir por ello en su espíritu independiente y crítico, que es en donde radica lo valioso de su aporte.

27. EXPERIENCIAS PILOTO CON PROYECCIÓN

Las mejores experiencias de mejoras en las condiciones de seguridad ciudadana que se conocen en América Latina son las que ocurren en lugares pequeños y usualmente atendidos por alguna autoridad local, por ONGs o iglesias. La gran ventaja que se tiene es que se trata de lugares preseleccionados en donde se puede intervenir con un control mayor de las variables y muchas veces con una inversión proporcionalmente alta de recursos.

El gran desafío es cómo hacer para que lo que fue posible en escenario A con las variables bajo control, pueda proyectarse en los escenarios B, C y D, en donde no se tiene dicho control. Ésa es una tarea de las autoridades y uno de los desafíos de una política pública de seguridad. Ello empieza con la identificación de las experiencias, la valoración de los aspectos que llevaron al éxito, la evaluación de los aspectos que son replicables y de los que no lo son, la aplicación paulatina en escenarios más amplios en busca de crear patrones más generales de intervención y garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos en el tiempo.

28. HERRAMIENTAS DE MEDICIÓN

Toda política requiere datos sólidos a partir de los cuales se pueda medir sus resultados y en campo de la seguridad tenemos enormes dificultades. En primer lugar, con la calidad de las estadísticas policiales, que son cuestionables desde varios puntos de vista. Primero, por la baja tasa denuncia de los hechos menores, que son los que más afectan a la población, a partir de la legítima percepción de que no sirve para nada hacerlo. Esa llamada caja negra distorsiona de manera brutal la realidad. En segundo lugar, por la baja calidad de los operadores y sistemas de recolección de datos y, en tercer lugar, por la utilización política y corporativa de las estadísticas: bajan cuando hay que mostrar resultados, suben cuando hay que pedir recursos.

Otra herramienta que también debe usarse pero que genera problemas son las encuestas de percepciones; es decir, lo que la gente cree que está pasando. Estos datos –necesarios insisto– normalmente distorsionan en un sentido opuesto al de las estadísticas. Es decir, inflan el problema y no valoran la sucesión de resultados cotidianos que se puedan ir obteniendo, siendo mucho más importantes los hechos aislados pero graves y de gran cobertura mediática.¹²

Hay que trabajar con ambas fuentes y mejorarlas; pero también hay que institucionalizarlas y potenciar las encuestas de victimización, a saber, lo que la gente dice que le ha pasado en un período determinado. Ellas también producen ciertas distorsiones, que sería muy largo explicar aquí, pero se acercan a ser una herramienta más útil y en todo caso complementaria de las anteriores. Sólo en Chile se usan las encuestas de victimización como parámetro para medir el éxito de las políticas públi-

¹² Ejemplo de magníficas encuestas de percepciones http://camara.ccb.org.co/documentos/3735_encuestabogota.pdf

cas en este campo.¹³ Para que ello se extienda por la región se requiere de metodologías estandarizadas, excelente calidad de la muestra y de la población y sistematización de la encuesta, periodicidad regular acumulando información en el tiempo, etc.

29. EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS

No sólo a través de la información cuantitativa sino a través de diversos métodos que deberán hacer uso de evaluaciones cualitativas; pero las políticas de seguridad deben ser evaluadas de la manera más rigurosa, tanto en cuanto a sus procesos, que son muy importantes, como en cuanto a los resultados cuantitativos que se van consiguiendo para mejorar la calidad de vida de la gente. Por ello se requiere contar con indicadores claros del lugar donde se encuentra el problema en el momento del punto de partida y criterios inteligentes para medir su evolución en el tiempo.

30. MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN Y ACCOUNTABILITY

No puede evaluarse una política de seguridad de espaldas a la sociedad que la reclama. Se requieren, a nivel local y nacional, mecanismos que garanticen la participación directa de la población en ellos. Las audiencias públicas de rendición de cuentas son una de las estrategias que deben implementarse para ello.

¹³ <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/enusc2007.html>

Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana

*Hugo Frühling**

1. INTRODUCCIÓN

El cambio en las instituciones policiales de América Latina debe dirigirse a asegurar la existencia de instituciones competentes en el terreno operativo, cuya actuación y valores sean compatibles con los valores democráticos. Las policías deben jugar un rol central en el control del delito y la violencia y guiarse por principios de cercanía al ciudadano y de respeto a los derechos humanos. Durante la última década diversos académicos y organismos de la sociedad civil han propuesto una agenda de reformas policiales democráticas para América Latina. Tales propuestas han provenido, entre otros, de académicos de Estados Unidos y América Central,¹ y de académicos de otros países con experiencia

* Chileno. Abogado y Doctor en Derecho. Ha sido profesor visitante de las universidades de Ottawa, Harvard y Princeton, investigador visitante del Woodrow Wilson International Center for Scholars, y consultor de diversas organizaciones internacionales. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de dicho Instituto. Ha publicado extensamente sobre derechos humanos, reforma policial y judicial en América Latina.

¹ El año 2000 WOLA auspició el proyecto "Sociedad civil y seguridad ciudadana", ejecutado por diversas organizaciones no gubernamentales de América Central y que se expresó en el informe, Rachel Neild, "Sustaining reform: Democratic policing in Central America", WOLA, Washington DC, 2002.

gubernamental.² A estos esfuerzos se agrega el más reciente de la Comisión Nacional para la Reforma Policial de Venezuela, integrada por autoridades de gobierno y representantes de la sociedad civil, que entregó a los poderes públicos y a la opinión pública el documento: 'El modelo policial para Venezuela'.

Estas propuestas, siendo diferentes entre sí, comparten algunos aspectos centrales: en primer lugar, la necesidad de que la policía latinoamericana se rija por una doctrina civil, que se exprese en respeto a la plena libertad de opinión de sus integrantes, y en el sometimiento de los policías a las directrices provenientes de la autoridad civil y a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. En segundo lugar, los diversos documentos con sus propios énfasis sustentan la necesidad de que los cambios policiales sean sistémicos, esto es, que abarquen los más diversos aspectos referidos a la selección, formación, al control interno y externo de la conducta policial que transgrede las normas legales y reglamentarias, a la evaluación independiente de la gestión policial y, por último, al fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Sin embargo, la influencia de estas propuestas ha sido limitada.

La realidad de la última década es que se han producido variados intentos de reforma policial en el sentido indicado en la región, pero que los avances han sido disímiles. Existen policías como Carabineros de Chile, la Policía Nacional de Nicaragua, la Policía Militar de Sao Paulo y la colombiana, que cuentan con niveles de apoyo importantes en su sociedad. Han experimentado progresos significativos en materia gerencial y de uso de la información para enfrentar la criminalidad. Sin embargo, buena parte de los otros países latinoamericanos enfrentan serias crisis en sus policías. Aún las mejores policías de la región tienen terreno que avanzar en materia de un modelo democrático institucional.

Este trabajo describirá brevemente las transformaciones policiales más recientes en Europa y Norteamérica y las contrastará con la realidad policial de América Latina. Finalmente, se referirá a los nudos o aspectos centrales que requieren de resolución para hacer avanzar el Estado de derecho y la modernización democrática de las policías en nuestra región.

² José María Rico y Laura Chinchilla, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, 2006. Carlos Basombrío Iglesias, *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*, Lima, IPESM y Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

2. TRES TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LA ORGANIZACIÓN POLICIAL MODERNA

En términos muy generales la tendencia de las últimas décadas refleja tres fenómenos centrales: el primero, la disolución relativa de las fronteras funcionales entre el campo de la acción preventiva y de la investigación policial y la evolución hacia la descentralización de la acción policial, caracterizada porque la o las policías actúan como servicios para la ciudadanía y no sólo como fuerzas que aplican la ley de manera coercitiva. Un segundo aspecto central se refiere a la diversificación de los mecanismos de supervisión a los que se encuentran sujetos los policías y las policías como institución. En todo el mundo las policías rinden culto (a veces sólo verbalmente) al concepto de *accountability*. Las policías se hacen responsables por el uso de la fuerza contra civiles, pero también por la eficiencia con la que responden a las demandas ciudadanas.³ Un tercer aspecto y final es que las tácticas policiales para enfrentar delitos e incidentes violentos se nutren crecientemente de estudios respecto de su impacto y experiencias internacionales en materia de buenas prácticas policiales, las que muchas veces han sido sustentadas en evaluaciones experimentales.

2.1. La organización policial se estructura en torno a servicios más que en torno a unidades que cumplen funciones excluyentes

Tradicionalmente la policía se estructuraba en torno a funciones de cierta rigidez, cada una de las cuales era asumida por una unidad técnica diferente dependiente del nivel operativo: así, existía (aún existe en muchas policías) la función de seguridad pública o de patrullaje preventivo, la de policía judicial a cargo de la investigación de delitos, la de control de tránsito, la de control de eventos multitudinarios, o fuerzas especiales. En algunos países, la distinción entre funciones de seguridad pública propiamente tales y de investigación criminal llevó a la existencia de organizaciones policiales totalmente diferenciadas. Es el caso en América Latina de Chile, Brasil, Panamá, Costa Rica y Venezuela, donde se distinguen policías con funciones judiciales de policías que patrullan las calles en uniforme. En la actualidad la operación policial se organiza más bien en torno a servicios. La definición de los servicios distingue entre seguridad local o servicios a la población, control del crimen organizado y terrorismo, control de multitudes, entre otros.

³ Christopher Stone, "Tracing police accountability in theory and practice", *Theoretical Criminology* 2007 11(2): 245-259.

En torno a dichos servicios confluye hoy día una acción policial de tipo comprensiva que no corresponde a unidades policiales de tipo funcional diferenciadas claramente entre sí. El caso típico es el de la seguridad local. La función de investigación de delitos de menor gravedad y que ocurren en el espacio público corresponde ahora a personal uniformado asignado a las estaciones de policía. Desde ellas se realiza toda la tarea investigativa, preventiva y de control del tránsito local. Las estaciones de policía cuentan hoy con mayores recursos y autoridad que en el pasado y llevan a cabo planes de acercamiento y colaboración con otras agencias públicas y con la comunidad.⁴ En los casos de Francia y Bélgica, la actuación policial a nivel local se coordina con los alcaldes y con otras agencias públicas a partir de planes locales que fijan obligaciones recíprocas entre los participantes, formalizados a través de convenios de seguridad. Un país de tradiciones centralistas como Francia ha visto crecer en años recientes las policías municipales.

La transición hacia la descentralización no es, sin embargo, la única tendencia presente en la última década en los países a los que nos referimos. La prevención e investigación de la ocurrencia de delitos de gran gravedad, ya sea porque involucran al crimen organizado o porque atentan contra la seguridad nacional, sigue a cargo de unidades de alta especialización a nivel central o, como en el caso alemán, a nivel regional. Esto quiere decir que la tendencia hacia la descentralización tiene matices y se ve acompañada de la centralización en el tratamiento del terrorismo, tráfico de estupefacientes, lavado de dinero, etc.

2.2. Fortalecimiento de la supervisión de las policías y diversificación de los mecanismos de supervisión

Las policías, tal como lo indica Christopher Stone, deben rendir cuentas como nunca antes cuando utilizan fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones.⁵ Ello no quiere decir que los incidentes de represión ilegal hayan disminuido radicalmente, o que las policías se someten gustosamente a mecanismos de control externos a ellas. El incremento de los mecanismos de supervisión externos a la policía parece indicar una pérdida de confianza pública en que la policía pueda investigar hechos ilegales cometidos por sus integrantes, lo que ha llevado al diseño de mecanismos externos a la organización policial.

⁴ Dominique Wisler, "New trends in policing in Western Europe: The challenges for Bosnia and Herzegovina" Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Working Paper No. 135, 2005.

⁵ Christopher Stone, *Op. Cit.*, 245.

En Sudáfrica, Inglaterra e Irlanda del Norte se han creado en años recientes agencias independientes de la policía que investigan quejas de cierta gravedad contra policías. La situación actual constituye un cambio radical con respecto de la prevaleciente hasta 1960, en que las quejas del público por la conducta policial eran procesadas e investigadas internamente por la propia policía.⁶ Más importante aún es el hecho que la evolución de los sistemas de supervisión se dirige hacia la formación de estructuras de supervisión sistémicas, que incluyen al gobierno, a unidades de asuntos internos, al nombramiento de Auditores especiales para la policía, como existen en Irlanda del Norte y Brasil, y a la puesta en marcha de comisiones investigadoras especiales del Congreso en casos de especial impacto público.⁷

Finalmente, la actuación policial se nutre de manera creciente de la experimentación respecto de aquellas tácticas policiales que tienen mejor resultado. La investigación criminológica nutre la actuación policial y determina importantes similitudes en el accionar policial a nivel internacional.

2.3. Evaluación del accionar de la policía, difusión y aplicación de las mejores prácticas policiales

En años recientes la provisión de servicios policiales se ha visto radicalmente transformada por el impacto de prácticas policiales debidamente documentadas y que aparentan haber tenido éxito en otros países. Ello tiene impacto sobre el diseño de los servicios policiales, y constituye un incentivo para la constante innovación de los programas o proyectos en ejecución.

El vuelco hacia la descentralización de los servicios policiales y la atención al cliente ha puesto en el centro del accionar policial la atención a los niveles de temor de la población. La Asociación de Jefes de Policía y la Unidad de Estándares Policiales del Ministerio del Interior del Reino Unido han promovido el concepto de ‘aseguramiento a través de la acción policial’ (*reassurance policing*) que busca que policías y auxiliares de la policía trabajen con el público a nivel de vecindarios, identificando señales de tipo físico o social que inducen importantes niveles de inseguridad subjetiva.⁸

⁶ Mary Seneviratne, “Policing the police in the United Kingdom”, *Policing & Society* 2004 14 (4):329-347.

⁷ Una excelente sistematización de diversos mecanismos de supervisión en la experiencia internacional, se encuentra en Robert Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, Ciudad de México, CIDE e INSYDE, 2005.

⁸ Nigel Fielding & Martin Innes, “Reassurance policing, community policing and measuring police performance”, *Policing & Society* 2006 16(2):127- 145.

El impacto de los experimentos realizados respecto de “puntos calientes” (*hot spots*) y el impacto del patrullaje policial intermitente y no predecible, han impulsado a diversas policías a modificar los criterios utilizados para desplegar a su personal en el territorio y los tiempos de permanencia en aquellos sitios que presentan mayores niveles de delincuencia. Investigaciones relativamente recientes han puesto en duda que las detenciones tengan siempre un efecto sobre los niveles delictuales. Asimismo, han puesto en evidencia que el uso de estrategias de resolución de problemas puede incidir positivamente en la prevención de ciertos hechos delictuales.⁹ Esta metodología de acción, trasladada desde el campo de la salud pública, permite orientar el accionar policial hacia el control de factores de riesgo.¹⁰

Los cambios que hemos descrito plantean, por cierto, la pregunta respecto de si las policías de la región están en condiciones de avanzar en la dirección descrita. Parte de la respuesta puede encontrarse en la descripción de algunos rasgos centrales de la policía en América Latina.

3. LA POLICÍA EN AMÉRICA LATINA

La arquitectura actual y los valores prevaletentes en las policías latinoamericanas deben mucho a los regímenes autoritarios civiles o militares que dominaron la región desde fines de 1960 hasta la década de los ochenta. Las excepciones a esa situación se concentran en Costa Rica, Venezuela y posiblemente Colombia, donde persistió un régimen civil y democrático, aunque con alta prevalencia de violencia política y del crimen organizado. Por ejemplo, durante ese período las policías estatales brasileñas pasaron a depender de las autoridades militares y ello sólo cambió con la transición a un régimen civil democrático en 1985.¹¹ Aún hoy, de acuerdo con lo establecido por el artículo 144 de la Constitución Federal, las policías militares de cada Estado constituyen una fuerza ‘auxiliar y reserva del ejército’.

Este aspecto histórico tiene peso hasta el día de hoy, y si bien en muchos países se han producido reformas legales y culturales importantes al

⁹ Herman Goldstein, “Improving policing: A problem-oriented approach”, *Crime and Delinquency* 1979 25 : 236-258.

¹⁰ Lawrence W. Sherman, “The police”, en James Q. Wilson y Joan Petersilia, *Crime, San Francisco*, Institute for Contemporary Studies, 1995, 327-348.

¹¹ Saima Hussain, “Na guerra, que morre nao é inocente” Human Rights implementation, policing, and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil, Ph.D. dissertation, Netherlands School of Human Rights Research, Utrecht University, 2007, p. 53.

interior de las policías, en otros subsisten aspectos institucionales y de la subcultura interna que dificultan el cambio. Entre ellos, la existencia de jerarquías de grados excesivamente rígidas y diferenciadas que afectan las relaciones al interior del cuerpo policial y que también debilitan la calidad del servicio otorgado al público por el personal en la calle.

Un panorama preciso de la realidad policial latinoamericana debe considerar que más allá de rasgos similares, existen también muy diferentes realidades institucionales y sociales. Con el objeto de establecer tanto aspectos comunes como diferentes, y la manera como los mismos inciden en la disposición al cambio policial democrático, a continuación referiremos al modelo de organización policial que predomina en la región, a la estructura interna y a la formación policial, a la cooperación y coordinación entre las diversas policías existentes en países que cuentan con pluralidad de policías dependientes de diversos niveles de la administración, y a los niveles de apoyo ciudadano que reciben las policías.

3.1. El modelo de organización policial

La organización y actuación policiales están reguladas en los estados latinoamericanos por medio de las leyes orgánicas de la policía. En todos los países latinoamericanos se reconoce la existencia de alguna fuerza policial de carácter civil. De hecho, a partir de los años 90 se han realizado esfuerzos en diversos países para desmilitarizar a la policía. Sin embargo, en Colombia y Chile las policías dependen del Ministerio de Defensa; en cada Estado de Brasil existe una policía preventiva de marcado carácter militar; en Perú la policía mantiene formas de organización y grados jerárquicos equivalentes a los militares; y la mayor parte de las policías estatales de Venezuela se educa bajo la doctrina y el mando militar.¹²

Por otra parte, como ya se dijo, la policía constituyó un actor importante bajo los regímenes de fuerza y militares que imperaron en la región durante las últimas décadas del siglo XX. De allí que, con independencia de su carácter militar o civil, la mayor parte de las mismas se vieron influidas por esa experiencia. Aún en el caso de América Central, donde se crearon durante los años 90 nuevas policías civiles, un número importante de los miembros de las nuevas instituciones provenían de la

¹² Ezequiel Malarino, "Un resumen comparativo", en Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomber y Richard Vogler, *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Max-Planck y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, 583-587.

policía anterior. Ello incide, sin duda, en que los avances hacia la desmilitarización y supervisión externa de la policía encuentren frecuentes resistencias ideológicas de parte del personal policial.

Cabe indicar que a pesar de que en teoría en años recientes se ha producido una creciente separación entre funciones militares y civiles, existen variadas e importantes excepciones a esa regla. En Colombia, la policía ha venido asumiendo un rol cada vez mayor en los planes estratégicos de seguridad nacional, en relación con la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. El papel de la policía se supedita a la estrategia contra la insurgencia, destinada a consolidar el control del Estado sobre importantes porciones del territorio nacional.¹³ Ello produce confusión al interior de la policía. Una comisión de expertos nombrada por el Presidente recomendó en 2003 darle 'identidad policial' a los programas de formación. Sin embargo, dado el rol que la policía desempeña en las zonas en conflicto con la guerrilla, los directivos institucionales enfrentan la disyuntiva de formar a esos policías que cumplen funciones militares, o a aquellos que se desempeñarán en funciones propias de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades del país.¹⁴

Por otra parte, la percepción de ineficiencia policial para enfrentar los niveles extremos de violencia alcanzados en determinados países, ha llevado a un creciente involucramiento de militares en funciones policiales. En México un fuerte número de policías militares cumple funciones de policía civil.¹⁵ En Guatemala los militares realizan patrullajes conjuntos con la policía. A su vez, en Brasil se ha producido la intervención de militares en Río de Janeiro a fin de enfrentar las olas de violencia que afectan a la ciudad. Estas intervenciones pueden responder a las debilidades de la policía. En los hechos, sin embargo, no contribuyen a fortalecer la opción por modernizar y reformar a la policía.

3.2. Estructura interna y formación policial

La organización interna de aquellas policías de carácter militar tiende a ser similar en la región. Los aspirantes a oficiales ingresan a escuelas

¹³ María Victoria Llorente, "Desmilitarización en tiempos de guerra" presentado a la Conferencia Redes 2003, organizada por el Center for Hemispheric Defense Studies, Santiago, 28 al 30 de octubre, 2003.

¹⁴ Pablo Casas Dupuy, "Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana", en Pablo Casas Dupuy, Angela Rivas Gamboa, Paola González Cepero y Hugo Acero Velásquez, *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005, 64.

¹⁵ Ezequiel Malarino, *Op. Cit.*, p. 586.

especiales donde se les entrena para constituirse en integrantes plenos de la corporación policial y a comandar y dirigir a suboficiales y soldados. La relación entre oficiales y subordinados tiende a seguir el modelo militar en el cual se basan y son muy jerárquicas. La observación realizada en diversos países indica que en los hechos los niveles de rigidez de la relación son diferentes aún en países que cuentan con policías militares. Ello puede deberse a elementos de la cultura interna, o a la percepción de cercanía o distancia prevaleciente respecto de clases sociales distintas.

La formación de soldados o personal raso y de suboficiales que patrullan los espacios públicos es en general de corta duración. De acuerdo con los países y la necesidad de formar rápidamente nuevos policías, esta formación puede durar entre cuatro y nueve meses. En contraste, la formación de oficiales tiende a ser excesivamente larga (cuatro años en Chile y cinco, incluyendo la práctica, en Perú), en lo que incide el interés de las policías y de sus integrantes por homologar los estudios policiales a los de carácter universitario.

El personal de suboficiales reclutado en los años ochenta y noventa en diversos países de la región frecuentemente carecía de una licencia secundaria, por lo que no cuenta muchas veces con las destrezas requeridas para participar activamente en programas policiales de tipo innovador. Existen estudios que demuestran que ese personal que patrulla las calles tiene una imagen marcada respecto de las características que tienen los sospechosos que podrían ser peligrosos.¹⁶ Ello debilita su convicción de que el mejoramiento de las relaciones con la comunidad pueda contribuir a una estrategia de reducción del delito. La formación policial tiende a ser excesivamente teórica, con énfasis predominante en aspectos legales, lo que es complementado por formación física y adiestramiento militar.

No se puede generalizar, ya que la situación de los diversos países es diferente, pero muchos de ellos se ven afectados por deficiencias bastante serias: los problemas encontrados van desde la inexistencia de criterios objetivos para realizar la selección de nuevos reclutas, o para determinar quienes asistirán a cursos de especialización, a mallas curriculares excesivamente teóricas, a un plantel docente compuesto mayoritariamente por ex policías que carecen de vocación docente, y que se rehusa a proponer ejercicios prácticos a los alumnos a fin de que éstos apliquen los conocimientos aprendidos.

¹⁶ Silvia Ramos y Barbara Musumeci, "Elemento sospeito. Abordagen policial e discriminacao na cidade do Rio de Janeiro", Rio de Janeiro, Civilizacao Brasileira y CESEC, 2005.

Estudios respecto de las percepciones de los propios policías de menor graduación dan cuenta de que sus condiciones salariales y de trabajo son muy precarias, lo que agrega un elemento explicativo adicional a su falta de entusiasmo por prácticas policiales más innovadoras.

3.3. Cooperación y coordinación entre policías dependientes de diversos niveles administrativos

En América Latina existen países que cuentan con una policía única y dependiente del gobierno central, como es el caso de Perú, Guatemala y El Salvador, entre otros; sistemas de policía plurales y centralizados como ocurre en Chile, donde existen dos policías nacionales dependientes del Ejecutivo y otros sistemas con grados variables de descentralización. Los países federales como Brasil y Argentina cuentan con al menos una policía por Estado o provincia, mientras que México y Venezuela se caracterizan por tener un sistema con elevados niveles de fragmentación. La policía mexicana, por ejemplo, está organizada bajo dependencia federal, estatal (31 estados y el Distrito Federal), y municipal (son 2430 municipios). Por mandato constitucional cada uno de estos niveles cuenta con la función de seguridad pública.¹⁷ Todos pueden eventualmente crear policías. La función de policía preventiva existe en el nivel federal, estatal y municipal, mientras que la función investigativa de delitos sólo se lleva a cabo por la policía judicial en el nivel federal y estadual.

Los países con una pluralidad de fuerzas policiales dependientes de diversos niveles administrativos enfrentan un serio problema de coordinación, producto muchas veces de la falta de normas específicas que establezcan obligaciones de cooperación entre ellas y de su profunda heterogeneidad, lo que limita el interés por compartir información. En el caso mexicano, en 1994 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, encabezado por el Secretario de Seguridad Pública Federal. De él depende la Academia Nacional de Seguridad Pública, que tenía a su cargo la evaluación y certificación de los policías. La información respecto del resultado de dicho proceso es muy escasa y no resulta posible establecer qué efecto positivo ha tenido respecto de la calidad del accionar policial.¹⁸

En países federales como Brasil, Argentina, y México, la calidad de las diversas policías es extremadamente heterogénea. Un análisis reciente sobre la reforma policial en Brasil plantea que, por ejemplo, el nivel

¹⁷ Ernesto López Portillo, "El caso México", en Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomber y Richard Vogler, *op. cit.*, p. 398.

¹⁸ Ernesto López Portillo, 402.

educacional de los policías es muy diverso entre las diversas fuerzas estatales de Brasil. El número de horas de estudio requeridas para los aspirantes policiales también es bastante diferente. Mientras que los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Bahía deben tomar 6,105 horas de cursos, los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Río Grande Norte deben tomar sólo 3,000 horas de cursos para finalizar sus estudios.¹⁹ Las diferencias de salario entre las policías estatales son también considerables. São Paulo, el Estado con el costo de vida más alto de la Unión, paga un salario relativamente bajo a sus policías.²⁰

La realidad descrita indica que en muchos países latinoamericanos persisten policías estructuradas en torno a funciones y no a servicios. Las policías investigativas se diferencian de las que tienen funciones preventivas y en el caso de México dependen de niveles administrativos de gobierno diferentes. Por otra parte, allí donde existe una pluralidad de policías dependientes de diversos niveles administrativos se constata gran heterogeneidad en la calidad profesional de las policías y en su nivel de probidad. En consecuencia, las posibilidades de coordinación y de colaboración entre el nivel federal, estadual y local se ven seriamente dañadas.

3.4. Percepciones públicas respecto de la policía

En el conjunto de la región la opinión pública demuestra escasa confianza en la policía, con excepción probablemente de las dos policías chilenas, así como las de Colombia y Nicaragua. Esta desconfianza se extiende también al sistema de justicia. El Latinobarómetro, una encuesta que se realiza en 18 países de América Latina, reveló en 2003 que 62% de la población expresaba confianza en la Iglesia Católica, 29% en la policía y 20% en la justicia.

En contraste con la información anterior, una encuesta nacional de victimización realizada en Chile en 2003 indica que Carabineros, la policía preventiva, es la tercera en el aprecio de los encuestados en cuanto a su desempeño en el tema de la seguridad ciudadana, precedida por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Carabineros es seguido de la Policía de Investigaciones. Es cierto

¹⁹ Claudio C. Beato, Karina Rabelo y Almir De Oliveira Júnior, "Reforma Policial no Brasil," mimeo, 2005.

²⁰ *Ibid.*

que las cifras son sólo medianamente positivas, pero son extremadamente mejores que las que se refieren a instituciones de carácter político.²¹

La confianza en la policía depende de la percepción de que sus miembros actúan con probidad y no en provecho personal. Una encuesta sobre percepciones respecto de Carabineros, realizada también en 2003, pregunta si el entrevistado ha sido víctima o testigo en los últimos doce meses de la acción de un carabinero que use sus funciones con fines personales. El 88% de los encuestados contesta que no ha sido víctima ni testigo de un hecho así; 6% que ha sido testigo y 2% que ha sido víctima. Los niveles comparativamente más bajos de corrupción policial, en relación con otros países latinoamericanos, se comprueban en la encuesta nacional de victimización ya citada. El 1,2% de los encuestados sostienen que a ellos o algún miembro de su hogar un funcionario público les pidió o exigió el pago de un soborno. En el 21,7% de los casos en que ello ocurrió el funcionario implicado era un carabinero. En el caso del estudio realizado en la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2003 el 5,7% de los encuestados dijeron que habían recibido peticiones de soborno en los últimos doce meses. En el 72,2% de los casos el funcionario respectivo era un policía.

Las percepciones públicas respecto de la policía han mejorado también en Colombia. A fines de 2002, 57% de los colombianos expresaban confianza en la policía, mientras que sólo 21% expresaba confianza en la institución diez años antes.²² Una encuesta más reciente realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, en diciembre de 2006, determinó que el 18% de los encuestados entró en contacto con la Policía durante los seis meses previos, básicamente para denunciar un delito. El 48% de los encuestados calificó favorablemente el servicio recibido y el 31% lo calificó como regular.

A continuación nos referiremos a algunos cambios importantes que se han producido en muchas de las policías de América Latina durante las últimas dos décadas.

²¹ Hugo Frühling, "Police Legitimacy in Chile". En *Legitimacy and Criminal Justice. International Perspectives*. Tom R. Tyler editor. New York, Rusell Sage Foundation, 2007, p.115- 145.

²² María Victoria Llorente, ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia", en Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, Tucumán, Siglo XXI editores, 211.

4. TIPOS DE REFORMAS POLICIALES EN EJECUCIÓN Y OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN

4.1. Desmilitarización de la policía

Durante los años 90, y con el proceso de transición a la democracia, se produjo una serie de iniciativas dirigidas a crear policías civiles autónomas de las Fuerzas Armadas; es el caso de la creación de nuevas policías en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. En el caso de El Salvador se integraron a la nueva policía combatientes de ambos bandos del conflicto armado que había sacudido al país. Para asegurar una investigación independiente de las infracciones legales cometidas por policías se estableció la Inspectoría General de la Policía, dependiente del Viceministro de Seguridad Pública y no del mando policial. Adicionalmente, la Academia de la Policía fue separada de la policía para asegurar independencia académica y una mirada civil a la formación policial. En 2001, la ley reguladora de la Policía fue modificada ante el incremento de los delitos violentos, y el Inspector General fue ubicado bajo la dependencia del Director de la Policía. Posteriormente, un oficial policial fue nombrado para dirigir la Academia de Policía. Con ello, los esfuerzos para independizarla de la policía se debilitaron.

Los casos de Guatemala, Honduras y Panamá han sido menos exitosos que el salvadoreño en términos de alcanzar desarrollos efectivos de accionar policial democrático. En particular, el caso guatemalteco demuestra muy escasos avances en ese sentido. A comienzos del 2007 pareció quedar claro que la policía guatemalteca se encontraba fuertemente penetrada por el crimen organizado.²³ La policía en los tres países mencionados confronta problemas de corrupción, acusaciones de abuso policial en el pasado reciente y su equipamiento no es el adecuado. Sin embargo, es necesario indicar que se trata de instituciones que en promedio tienen menos de veinte años de existencia, por lo que tienen un largo camino que recorrer en términos de su fortalecimiento institucional.

Intentos por avanzar hacia policías más civiles se perciben en muchos otros países. Frecuentemente ello ocurre como consecuencia de hechos que provocan escándalos nacionales y que reflejan altos niveles de abuso policial. Con el objeto de disminuir los niveles de militarización de la policía de República Dominicana, su ley reguladora fue modificada

²³ Policías pertenecientes a la unidad investigadora del crimen organizado asesinaron a cuatro diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano, en apariencia como consecuencia de órdenes recibidas de carteles de droga. Posteriormente fueron asesinados en la cárcel.

con el objeto de impedir que oficiales de las Fuerzas Armadas pudieran integrarse o hacer carrera en la policía. Otro ejemplo es el de Mendoza, Argentina, donde la policía había sido acusada de violaciones a los derechos humanos. Un acuerdo político transversal en el Congreso provincial permitió la aprobación de nueva legislación reguladora del sistema de seguridad pública de la provincia y de la Policía de la provincia en 1999.

Las nuevas normas subordinaron la policía al Ministerio de Seguridad y Justicia, al mismo tiempo que la descentralizaron, estableciendo policías distritales y una Inspección General de Seguridad a cargo de la investigación de denuncias contra la policía. La Inspección se encuentra establecida en el Ministerio y su personal de dirección es civil y proviene de los partidos políticos representativos de la provincia. También se creó la Universidad Instituto de Seguridad Pública como institución civil encargada de formar a los policías e independiente totalmente de la Policía. Los cambios puestos en práctica han tenido efecto positivo respecto de la vigencia de los derechos humanos en la provincia, pero no parecen haber traído consigo una mayor eficiencia policial para reducir el crimen.

Los esfuerzos por transformar el carácter militar de algunas policías, en particular en América Central, han significado la creación de instituciones más cercanas al ideal democrático que las anteriores, subordinadas a las Fuerzas Armadas o que recreaban sus valores y organización. En algunos casos esos esfuerzos no se han llevado a sus últimas consecuencias y en otros han sido parcialmente postergados para enfrentar los altos niveles de criminalidad.

4.2. El fortalecimiento de los mecanismos de supervisión

Como ya se ha indicado, en algunos países de América Latina se han creado nuevos mecanismos de supervisión de la conducta policial, como un medio para asegurar una investigación independiente de las denuncias dirigidas contra policías. Entre los ejemplos mencionados se ha aludido a la Policía de Mendoza, Argentina, y a la de El Salvador, donde se creó una Inspectoría General a cargo de auditar el conjunto del sistema de control existente en la Policía.

Las reformas que se han puesto en práctica con el objeto de reformar la investigación administrativa de denuncias del público, buscan un mejor control sobre la mala conducta policial. Algunos de los problemas más comunes de los sistemas disciplinarios vigentes son: tienden a focalizarse en quiebres a la disciplina del cuerpo policial más que en incidentes en que los policías cometen abusos; el procedimiento legal

administrativo resulta especialmente complejo y en muchas ocasiones ha terminado con policías despedidos que reasumen sus cargos por decisión judicial; en general el control de la conducta policial se realiza a través de medidas punitivas y no de acciones preventivas y sistémicas que incidan en el conjunto de los procesos policiales, lo que en ocasiones no resulta suficientemente eficiente. Finalmente, el proceso administrativo carece en ocasiones de la debida publicidad y, en muchos casos, no respeta el derecho al debido proceso legal. En muchos países de la región las unidades a cargo de la investigación de faltas cometidas por policías están situadas sólo en la ciudad capital y no son realmente accesibles ni ofrecen condiciones de seguridad a los ciudadanos que deseen denunciar un hecho que los afecta.²⁴

Esas características se traducen en serias dificultades para el funcionamiento adecuado del sistema disciplinario y para conocer si los incidentes de mala conducta policial están disminuyendo o, por el contrario, aumentando.

Como respuesta a esta situación, ha habido esfuerzos de la autoridad civil por crear mecanismos de supervisión externos a la Policía. Es el caso de Colombia, donde se crea un mecanismo de supervisión externo a la Policía que encuentra resistencia a su interior y que finalmente es modificado o derogado. Mediante Decreto 2584 de 1993 se modificó el reglamento de disciplina de la Policía, creando la función del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía, basado en un estudio de modelos internacionales de supervisión externa del sistema de control interno de la conducta policial. Su función consistía en recibir y tramitar quejas de la ciudadanía, analizar el comportamiento agregado de dichas quejas y supervisar las investigaciones penales que afectaban a miembros de la Policía.²⁵ El Comisionado sería designado por el Presidente de la República. A partir de 1995, el Director General de la Policía pasó a utilizar facultades discrecionales otorgadas por ley a fin de despedir a los más

²⁴ En lo referente a cambios realizados en el sistema disciplinario de la Policía Nacional de Perú, ver Carlos Basombrío y Fernando Rospigliosi, *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2006, 220-233. Para un estudio respecto del funcionamiento del sistema disciplinario en dos provincias y la capital argentina, a fines de los años 90, ver Gustavo Palmieri, Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas, "Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fe y la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En Hugo Frühling y Azun Candina, *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 177- 220.

²⁵ Pablo Casas Dupuy, *op. Cit.*, 17-19.

de 7,000 funcionarios policiales. Ello contribuyó a debilitar la institución del Comisionado, cuyo despacho era visto como una competencia para el ejercicio de dichas facultades. La figura del Comisionado provocaba malestar en la Policía que entendía que los policías debían ser investigados por otros policías.²⁶

Años después, frente a nuevos escándalos de corrupción policial, una Misión de Expertos designada por el Gobierno propuso la reestructuración de la Inspección General de la Policía, para que asumiera la totalidad del control disciplinario interno, a cargo de un General de la Policía nombrado directamente por el Presidente de la República. Esta propuesta fue considerada inaceptable por el mando policial ya que el nombramiento del Inspector General por parte del Presidente de la República ponía en riesgo la autoridad del Director General de la Policía.²⁷

Las dificultades que enfrentan los sistemas disciplinarios de las policías de América Latina ha llevado a purgas colectivas de policías, acusados o al menos sospechosos de faltas a la ética policial. Esos procedimientos logran que la Policía se libere de funcionarios muchas veces problemáticos, pero demuestran que los procedimientos normales de control son totalmente inoperantes y que no logran moldear la conducta del policía en concordancia con valores democráticos. Asimismo, son percibidos por el conjunto de los policías como una violación a su derecho al debido proceso legal, lo que termina por robustecer la oposición a las reformas en curso.

4.3. Mejoramiento de la gerencia policial

Muchos países de la región han introducido nuevas capacidades gerenciales destinadas a mejorar la gestión policial. La Policía Militar de Minas Gerais ha evolucionado desde mecanismos tradicionales destinados a supervisar la gestión policial hacia el uso de mecanismos que buscan medir el cumplimiento de metas específicas. Con ese fin, la Policía introdujo en el año 2005 metas e indicadores destinados a medir progreso en tres áreas específicas: capacidad táctica, capacidad técnica y calidad del servicio brindado al público.²⁸

²⁶ *Ibid.*, 38 – 40.

²⁷ *Ibid.*, 58.

²⁸ Renato Vieira de Souza and Gilberto Protásio dos Reis, "O controle da policia no Brasil: Uma introducao ao controle científico da policia", mimeo, presentado a la Conferencia Internacional Police Accountability in Times of Political Change, organizada por ALTUS, La Haya, 2005.

En Río de Janeiro el gobernador Antonio Garotinho impulsó en 1999 un nuevo modelo de estación de policía, dirigido a aumentar la productividad y la calidad de servicio otorgado al público por parte de la policía civil. El programa contemplaba cambios en la estructura física de las estaciones, en la distribución del trabajo entre los detectives, impulsaba cambios de actitud y comportamiento entre los policías, y mayor y mejor supervisión a los policías.²⁹ Evaluaciones realizadas del programa remarcan que tiene gran potencial para mejorar la calidad de la acción policial y el tratamiento de los sospechosos. Sin embargo, no ha sido incorporado a todas las estaciones de la Policía Civil de Río de Janeiro. Ello se debe, en parte, a la oposición interna de los propios policías, que reciben un bajo salario y no se encuentran muy motivados a cambiar. A lo anterior se agrega su creencia de que este tipo de iniciativas no van a durar más allá del gobierno en funciones.³⁰

En el terreno operativo también se han producido algunos cambios favorables. Estudios preliminares asignan a la modernización policial la principal razón que explica que la tasa de homicidios del Estado de Sao Paulo haya bajado en el año 2006 a menos de la mitad de la registrada en 1999; esto es, que haya pasado de 35,7 homicidios por cien mil habitantes a 15,1. Dichos análisis indican que un esfuerzo tecnológico importante se ha realizado en el caso de ambas policías estaduais y que ello ha mejorado de manera sustantiva la calidad de la información que utilizan en sus operaciones. Una red de comunicación fue establecida entre la Policía Civil y la Militar, que previamente no compartían información.

Los delitos denunciados por ambas policías se ingresaron a un sistema geográfico de información, lo que permitió que unidades policiales saturaran las áreas controladas por los traficantes de drogas. Se estableció una base de datos con fotografías de 300.000 delincuentes. Se establecieron centrales telefónicas para recibir denuncias ciudadanas y se inauguró un sitio *web* para recoger información sobre robos de vehículos, documentos y celulares.³¹ A esos cambios se agregó la organización de una unidad policial especial, a cargo de resolver homicidios especialmente complejos.

²⁹ Saima Hussain, *op.cit.* 148-178.

³⁰ *Ibid.*, 171-178.

³¹ Ted Goertzel y Túlio Kahn, "Brazil: The unsung story of Sao Paulo's dramatic murder rate drop" in Brazil- Brazil Magazine www.brazzil-com/index2.php?option=com_content&do_pdf.

4.4. Fortalecimiento de las relaciones entre policía y comunidad

Con el objeto de aumentar la legitimidad de la policía, una diversidad de países ha dado inicio a programas de policía comunitaria o policía de proximidad. En el 2004 el BID produjo una evaluación de dichos programas, con especial consideración del impacto que habrían tenido en la propia institución policial. Los autores focalizaron sus estudios en los casos de São Paulo (Brasil), Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia) y Belo Horizonte (Brasil). El proyecto que llevaba un tiempo más largo de ejecución era el de Sao Paulo.³²

Existe evidencia de que estos programas concitan el apoyo de la población y que logran solucionar problemas de seguridad que la afectan. Sin embargo, existe escasa evidencia que permita indicar que por sí mismos logran transformar a las policías como instituciones.

Como se ve, los cambios experimentados por la policía en América Latina en los últimos años son importantes. Sin embargo, no se han incorporado sino a algunas policías de la región. Por otra parte, han enfrentado resistencias en otros países, dando lugar a la frustración de las esperanzas puestas en ellos de manera inicial. ¿Cuáles son los caminos que pueden conducir a cambios sostenidos y profundos en las policías? En la siguiente sección nos referimos a algunas propuestas de cambio que buscan definir aquellos aspectos que parecen prioritarios.

5. PROPUESTAS DE REFORMA

En esta sección discutimos algunas propuestas de reforma dirigidas a incentivar un modelo democrático de policía y a la vez innovador en las tareas que la policía realiza para asegurar mejores condiciones de seguridad a los ciudadanos. Pensamos que el cambio policial constituye un camino compuesto de cambios incrementales y que involucran al conjunto de la actividad policíaca. Un programa por sí solo o reformas en una sola área de acción no son suficientes.

³² Hugo Frühling, "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". En *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, editor H. Frühling. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

5.1. Asegurar la supervisión gubernamental y la independencia operativa de la policía

En casi todos los países de la región la policía depende del Ejecutivo, correspondiente a diferentes niveles administrativos: de un ministerio del gobierno central, de una secretaría del gobierno estadual, o del alcalde. El gobierno respectivo es responsable de la mantención del orden y la seguridad pública, para lo cual es esencial que asuma la responsabilidad de que la policía funcione adecuadamente y de acuerdo con valores democráticos. Sin embargo, la actividad policial siempre involucra opciones que rara vez están prescritas en la ley y que tienen contenido valórico o político. Es esencial que la policía actúe de manera imparcial y guiada tanto por la ley como por la necesidad de responder a las demandas de la ciudadanía.

En la perspectiva democrática ello requiere que la policía posea un importante grado de autonomía profesional, libre de interferencia política para el cumplimiento de su función.³³ A nuestro juicio ello quiere decir que la policía no debe recibir instrucciones de tipo político para su actuación y que debe contar con el debido respeto de las autoridades en cuanto a su profesionalismo y al mérito profesional de sus oficiales. Naturalmente, los respectivos mandos policiales debieran responder con posterioridad a su actuación ante las autoridades de gobierno. Se trata de lograr un balance adecuado entre supervisión política y autonomía operativa.

Tres parecen ser los principales males que a este respecto afectan al gobierno de la policía: el primero, la inexistencia en muchos países de instrumentos y conocimientos que permitan supervisar de manera adecuada a la policía. Un segundo mal frecuente, que es posible percibir en la región, es que la ausencia de una supervisión técnica y respetuosa del desarrollo profesional de la Policía es reemplazada por constantes intervenciones políticas carentes de una dirección estratégica y de la información necesaria. Esta intervención se expresa en ocasiones en interferencia operativa y en la escasa relevancia otorgada a la carrera profesional de los policías, la que depende de decisiones gubernamentales, lo que a mediano plazo debilita los liderazgos internos en la Policía, produce desprofesionalización y escasa efectividad operativa.

En el sentido contrario a la excesiva interferencia política, existen algunas policías de la región cuyos niveles de autonomía muy altos se encuentran protegidas por su ley orgánica. Esta autonomía se expresa

³³ Anneke Osse, *Understanding policing. A resource for human rights activists*, Netherland, Amnesty International, 2006.

en que el Director de la policía decide, sin necesidad de consulta, las materias que son cruciales para el desarrollo institucional: la malla curricular de oficiales y agentes policiales, el despliegue policial, los planes y programas de desarrollo y los valores que presiden el accionar de la institución. Una autonomía excesiva de la Policía puede romper el necesario y prudente equilibrio entre supervisión gubernamental y autonomía operativa, que constituye un punto de partida para el desarrollo democrático de la Policía. A nuestro juicio, esto es clave para el cambio democrático en la policía.

5.2. Diversificar y fortalecer los procedimientos de supervisión respecto de la policía

Dos son los principios básicos que debieran presidir el debate en materia de procedimientos de supervisión adecuados. El primero, que no puede haber avance hacia una policía democrática sin la presencia de procedimientos de supervisión eficientes y que a la vez resulten confiables para el público. El segundo, que esos procedimientos deben ser diseñados de acuerdo con las necesidades propias de cada fuerza policial, sin pensar necesariamente en trasplantar instituciones que pueden funcionar en el marco de otras realidades y culturas jurídicas.

La construcción de una cultura de la supervisión basada en un ejercicio serio de la misma y, como contrapartida, de una cultura de la responsabilidad por parte de policías y de la policía como institución, constituye la columna vertebral del modelo democrático de policía. Para que se establezca debe facilitarse al máximo la presentación de quejas ciudadanas respecto de policías, lo que permitirá obtener información relacionada con conductas violatorias de la ética policial. Debe existir la posibilidad de realizar denuncias en lugares distintos a los cuarteles policiales para incentivar a los ciudadanos a realizarlas. Es necesario el establecimiento de un sistema de control interno de la mala conducta policial que sea eficiente.

Para ello se debe distinguir entre las faltas menores a la disciplina, que deben ser procesadas y manejadas por los mandos superiores del acusado de transgredirlas, y las faltas más graves, que deben ser investigadas por una unidad especializada y dar lugar a procedimientos administrativos donde el policía tiene derecho a asistencia legal y a un debido proceso. El sistema de investigación y el procesamiento deben encontrarse claramente estructurados en normas legales que permiten apelar, pero que no dejen absolutamente inútil el sistema, como ha ocurrido en Guatemala, donde los tribunales frecuentemente reinstalan en sus cargos a personas que la investigación administrativa respectiva considera culpables de faltas o delitos graves.

Lo ideal es que exista un sistema de auditoría de la calidad de las investigaciones realizadas por la Unidad de Asuntos Internos existente. Esta unidad se establecerá normalmente en la Inspectoría de la Policía. Las policías de la región son renuentes a que exista una investigación administrativa independiente de la propia institución respecto de presuntas infracciones administrativas cometidas por policías. Aún si esa desconfianza persistiera, debe establecerse un sistema completo de rendición de cuentas, por parte de la Unidad de Asuntos Internos y de la Inspectoría de la Policía, ante el Gobierno, el Congreso y la Defensoría de Derechos Humanos, si ésta existiera. Ello implica dar cuenta del número de casos ingresados durante un período de tiempo determinado, los resultados a los que se ha arribado, las razones por las cuales ciertas acusaciones se han descartado y las debilidades en las que han incurrido algunas de las investigaciones respectivas.

Por último, para que un sistema de control funcione adecuadamente debe derivar conclusiones del análisis estadístico de los casos que llegan a su conocimiento. El foco no puede ser únicamente los casos individuales investigados sino debe dirigirse a derivar conclusiones de éstos que permitan modificar procesos, definir nuevos procedimientos operativos y diseñar mecanismos de control más efectivos.

5.3. Construir un sistema policial

En los últimos años se han realizado esfuerzos en Venezuela, México y Brasil por establecer un sistema de seguridad pública a cargo de secretarías de seguridad federales que realizan convenios de colaboración con los estados. De esas secretarías dependen a su vez policías federales o de carácter nacional, como ocurre en Venezuela. En teoría, están claras las asignaciones de competencia en los ámbitos políticos territoriales nacional, estadual y municipal. En los hechos, sin embargo, la coordinación y cooperación de los diversos órganos policiales federales o nacionales con los estatales y municipales deja mucho que desear, por diversas razones que terminan por afectar fuertemente la eficiencia policial. En primer lugar, cabe hacer notar la debilidad de las estructuras federales del sistema público de seguridad. Las policías federales en México y Brasil son comparativamente pequeñas, los sistemas de información respecto de la realidad delictual y de las policías estatales y municipales a su alcance son limitados, y los instrumentos a su alcance para impulsar cambios en las policías estatales o municipales son escasos.³⁴

³⁴ Respecto de las falencias de la política de seguridad pública nacional en Brasil, ver Plan Nacional de Seguridad Pública, Instituto Ciudadanía, mimeo, 60-61.

La experiencia de Estados Unidos, que cuenta con un sistema policial altamente descentralizado y fragmentado, indica que los incentivos para la cooperación y colaboración entre los organismos del nivel federal, estadual y local provienen del desarrollo acelerado de capacidades técnicas y recursos en manos de las agencias federales, lo que se ve complementado por atribuciones de control sobre el crimen organizado que la legislación federal permite y que son más favorables que las existentes a nivel estadual. Las policías locales se benefician de esos factores cuando enfrentan manifestaciones del crimen organizado en su territorio.³⁵ Ello las predispone a colaborar con los organismos de seguridad federales. Por otra parte, un factor que ha posibilitado la cooperación de las policías federales con sus contrapartes estaduales y locales es la percepción, por parte de las primeras, que la mayor parte de las policías de Estados Unidos ha avanzado en su calidad profesional, que hacen esfuerzos importantes por controlar la corrupción en sus filas y por seleccionar con cuidado a los policías que participarán en tareas conjuntas con la policía federal.³⁶

En suma, el desafío actual en América Latina no radica en adaptar sin crítica las instituciones o modelos predominantes de policía en otros lugares del mundo. Se trata, más bien, de pensar en las adaptaciones que son necesarias para lograr que la institución policial pueda actuar en la dirección que se requiere para reducir los niveles de criminalidad y para aumentar la legitimidad policial ante la ciudadanía. Ello requerirá cambios profundos pero que probablemente se irán dando de manera incremental en aquellos países donde la policía es más sólida institucionalmente.

³⁵ William A. Geller y Norval Morris, "Relations between Federal and local police", en Michael Tonry y Norval Morris, editores, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press, 231-348.

³⁶ *Ibid.* 262-265.

Impunidad e investigación criminal en Guatemala

*Javier Monterroso Castillo**

1. INSEGURIDAD E IMPUNIDAD EN GUATEMALA

Guatemala atraviesa por una grave crisis de seguridad. Los índices delincuenciales se han duplicado en los últimos diez años en casi la totalidad del país. Para el año 2008 la tasa de homicidios se coloca en 48 por cada cien mil habitantes, la más alta en los últimos 20 años, convirtiéndolo en uno de los países con mayores índices de homicidios en todo el mundo.

Pero además de la inseguridad, que se refleja en los índices delincuenciales, otro de los principales problemas que afecta a Guatemala es la impunidad, entendida como la falta de una respuesta efectiva del sistema penal hacia los delitos cometidos. Entendemos como una respuesta efectiva de parte del sistema de justicia aquella que permite el castigo del responsable de un delito grave; es decir una condena penal. Representan también respuestas efectivas las medidas procesales permitidas para los delitos de bajo impacto social, conocidas como criterio de oportunidad y suspensión condicional de la persecución penal, que permiten una respuesta menos grave que la cárcel para los delitos menores, además de que incluyen la reparación del daño causado y la conciliación entre víctima y victimario.

* Guatemalteco. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, con Maestría en Derecho Constitucional y Postgrado de Especialización en Constitucionalismo y Garantismo. Consultor en temas de seguridad, justicia penal e incidencia política para diversas instituciones nacionales e internacionales. Autor de varias publicaciones.

De acuerdo con la memoria de labores del Ministerio Público de Guatemala, para el año 2008, de un total de 135,988 casos penales recibidos, se obtuvieron 5,012 criterios de oportunidad, lo que equivale al 3.69% del total de casos recibidos; 764 suspensiones condicionales de la persecución penal (0.56% del total de casos) y un total de 2,884 condenas (2.12% del total de casos). Es decir que para dicho año la efectividad del Ministerio Público fue del 6.37% de todos los casos penales recibidos;¹ esto implica que el 93.63% de los casos penales que ingresaron al sistema de justicia durante el año 2008 no recibieron una respuesta efectiva.

La impunidad es aún mayor en los delitos graves: en el caso de los homicidios, investigaciones recientes calculan que la efectividad es de aproximadamente el 2% de los casos ingresados; en el de las violaciones, las condenas penales representan solamente el 2.7% de los casos ingresados al sistema;² y en los delitos de evasión fiscal, aproximadamente un 96% de los casos ingresados quedan en la impunidad.³ En conclusión, la impunidad en Guatemala alcanza niveles alarmantes en todos los delitos, principalmente en los más graves y de alto impacto social.

Esta falta de respuesta efectiva del sistema de justicia penal provoca a su vez dos grandes problemas sociales. Por un lado, la impunidad genera una pérdida de confianza del ciudadano en las instituciones encargadas de la aplicación de la justicia, agravando con ello la situación de inseguridad de la población; algunos ciudadanos, al no encontrar respuesta a sus conflictos por parte del sistema de justicia oficial, intentan buscarla por sus propias manos, lo que en algunas ocasiones ha propiciado casos de ejecuciones extrajudiciales de presuntos delincuentes o linchamientos.

Pero posiblemente el efecto más fuerte y directo de la impunidad sea que los delincuentes, al no ser castigados por los delitos cometidos, continúan delinquiendo habitualmente, pues la impunidad les otorga una sensación de confianza que les permite seguir realizando acciones contrarias a la ley. Esto se da principalmente en los delitos graves; es por ello que el relator de Naciones Unidas para Ejecuciones Arbitrarias e Ilegales, Phillip Alshon, se refirió a Guatemala de la siguiente forma: “Este es un buen país para cometer homicidios, pues éstos no se castigan”.

¹ Cálculos propios de acuerdo con la Memoria de Labores del Ministerio Público del año 2008.

² Datos propios según estadísticas del Ministerio Público de Guatemala y el Organismo Judicial.

³ Monterroso, Javier; *La eficacia de la captación fiscal por la vía judicial*; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales; Guatemala, 2008.

2. LAS RESPUESTAS DEL ESTADO A LA PROBLEMÁTICA

El problema de la impunidad ha sido constantemente denunciado, tanto por organizaciones de la sociedad civil como por los medios de comunicación, quienes han demostrado en reiteradas ocasiones la magnitud de la problemática. A su vez, el Estado ha llevado a cabo diversas acciones para enfrentar el problema, entre las que pueden mencionarse las siguientes.

2.1 Aumento de presupuesto para las instituciones encargadas de la persecución penal

A pesar que Guatemala cuenta con una de las cargas tributarias más baja de América Latina, lo que a su vez implica un presupuesto estatal bastante reducido, las instituciones encargadas de la persecución penal se han visto fortalecidas presupuestariamente en los últimos años. El Ministerio Público, institución a la que legalmente le corresponde la persecución penal de los delitos, contaba para el año 2008 con un presupuesto aproximado de Q794,052,193.88 (aproximadamente US\$ 95,668,939), mientras que en el año 2003 solamente contaba con Q430,983,094.22 (aproximadamente US\$ 51,925,674); es decir que en el quinquenio 2003-2008 el presupuesto de dicha entidad se aumentó en Q363,069,099.68, lo que equivale a un incremento del 84% respecto al 2003.⁴

Además, a través del apoyo de la comunidad internacional, el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil han adquirido equipo electrónico para realizar escuchas telefónicas, así como equipos para procesar la escena del crimen en toda la República.

2.2 Aprobación de legislación para la investigación criminal y la persecución penal

Durante los últimos cinco años el Congreso de la República ha aprobado una serie de leyes que, al menos en teoría, buscan hacer más eficiente la persecución y sanción de los delitos, principalmente aquellos en los que participan grupos de criminalidad organizada; entre estas leyes se encuentran:

- El decreto 71-2005, Ley que Crea la Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, aprobado en octubre de 2005; si bien no es un cuerpo de investigación criminal, es una institución encargada de realizar inteligencia civil para apoyar en la prevención y combate de los grupos de crimen organizado.

⁴ Cálculos propios de conformidad con la Memoria de Labores del Ministerio Público, 2008 y el Presupuesto aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, año 2003.

- El decreto 21-2006, Ley Contra la delincuencia organizada, aprobado en agosto de 2006, que tipifica los delitos de asociaciones ilícitas y conspiración para delinquir, y permite utilizar métodos especiales de investigación, tales como las escuchas telefónicas, los agentes encubiertos, los testigos colaboradores y las entregas vigiladas para perseguir y juzgar a los grupos de crimen organizado.
- El decreto 32-2006, Ley de Creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), aprobado en septiembre de 2006, que crea una institución autónoma para realizar los exámenes y análisis forenses sobre las evidencias recopiladas.
- El decreto 22-2008, Ley Contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, aprobado en abril de 2008, y que crea los delitos de femicidio y violencia contra la mujer, así como disposiciones especiales para la persecución y el juzgamiento de los mismos.
- EL decreto 28-2008, Ley reguladora del procedimiento de Extradición, aprobado también en abril de 2008, y que permite un trámite más ágil para los procesos de extradición.
- El decreto 9-2009, Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, aprobado en febrero de 2009, que reforma el Código Penal para tipificar de mejor forma los delitos relacionados con la violencia sexual y trata de personas.
- El decreto 15-2009, Ley de Armas y Municiones, aprobado en marzo de 2009, que contiene diversos delitos en relación al tráfico, fabricación y portación ilegal de armas de fuego.
- El decreto 17-2009, Ley de fortalecimiento de la persecución penal, aprobado en abril de 2009, que contiene modificaciones a la Ley Contra la Delincuencia Organizada, al Código Procesal Penal, al Código Penal y a la Ley de Extradición, para permitir una persecución efectiva de los grupos de crimen organizado, secuestro y extorsiones.
- El decreto 21-2009, Ley de Competencia Penal en procesos de mayor riesgo, aprobado en agosto de 2009 y que crea tribunales específicos para juzgar casos de alto impacto social donde actúen grupos de crimen organizado.

- El decreto 23-2009, que contiene Reformas a la Ley Contra el Crimen Organizado, aprobado también en agosto de 2009 y que permite eficientar la prueba de testigo colaborador en casos de criminalidad organizada.

2.3 Creación de institucionalidad

El Estado de Guatemala también ha creado institucionalidad para enfrentar el crimen organizado y la delincuencia común: con la aprobación del decreto 32-2006, se crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), como una institución autónoma, encargada de realizar peritajes, necropsias y exámenes sobre las evidencias científicas y así lograr mayor eficacia en la persecución penal. Desde su creación en el año 2006, el Estado le ha asignado fondos a esta institución por un monto aproximado de Q 221,400,000.00 (aproximadamente US\$ 26,674,699.00).

Asimismo, mediante el decreto 71-2005, se creó la Dirección General de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación (DIGICI), como un órgano encargado de realizar análisis e inteligencia para combatir la delincuencia organizada y común; desde su creación en el año 2005 el Estado le ha asignado fondos por un monto aproximado de Q 103,651,915.00 (aproximadamente US\$ 12,488,182.53).

2.4 Creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Con fecha 12 de diciembre de 2006, el Estado de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas suscribieron un convenio para instalar en Guatemala una Comisión Internacional Contra la Impunidad. Dicho convenio fue ratificado por el Congreso de la República el 1 de agosto de 2007, con lo cual se instaló en el país en septiembre de ese mismo año la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

La CICIG es un ente conformado por expertos en materia de investigación criminal y persecución penal. Su mandato es colaborar con el Estado de Guatemala para enfrentar los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), grupos de criminalidad organizada con la capacidad de generar impunidad en sus acciones, a través de la amenaza de operadores de justicia, la corrupción, la pérdida de evidencia y otras formas de obstrucción de justicia.

El mandato de la CICIG incluye la colaboración con el Estado de Guatemala para:

- a. Determinar la existencia de los CIACS, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores.
- b. Colaborar en la desarticulación de los CIACS y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes.
- c. Recomendar la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.

El mandato de la CICIG concluye en el año 2011; hasta la fecha ha acompañado al Ministerio Público ante los tribunales de justicia, actuado inclusive como querellante adhesivo en ocho casos; asimismo ha propuesto diversas reformas de ley al Congreso de la República, de las cuales cuatro han sido aprobadas; también ha capacitado a investigadores de la Policía Nacional Civil; y recientemente acompañó en forma muy importante el proceso de elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones.

2.5 Depuración de las instituciones que conforman el sistema de justicia

Otro de los grandes problemas detectados por diversos informes en la materia es la infiltración del crimen organizado en las instituciones que conforman el sistema de justicia. En relación a esto, el Estado ha llevado a cabo una serie de depuraciones con mayor o menor éxito en las instituciones del sector justicia; por ejemplo, en el caso de la Policía Nacional Civil, en el período 2004-2007, se llevó a cabo un proceso de depuración de más de 1,600 agentes por la supuesta comisión de hechos delictivos o faltas graves al servicio.⁵

En el caso del Ministerio Público, según la Memoria de Labores, solamente durante los años 2007 y 2008 se removió a 112 trabajadores de la institución por la comisión de faltas graves al servicio.⁶

⁵ Datos del Ministerio de Gobernación de Guatemala.

⁶ Memoria de Labores del Ministerio Público de Guatemala, 2008; p. 61.

En conclusión, el Estado de Guatemala ha invertido recursos económicos, humanos y materiales para enfrentar el fenómeno de la impunidad, se han aprobado leyes para mejorar la persecución e investigación criminal, se han creado nuevas instituciones para inteligencia criminal y análisis forense, se ha instalado una Comisión Internacional para apoyar al Estado en la lucha contra la impunidad, e incluso, aunque aún en forma insuficiente, se han llevado a cabo depuraciones en las instituciones de justicia.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos la situación de impunidad en Guatemala sigue siendo de un 93% de los casos que ingresan al sistema de justicia penal; ante esta situación es importante formularse las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la principal causa de la impunidad en Guatemala?
- ¿Cuál es la posible solución a este problema?

3. LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL EN GUATEMALA

3.5 El Sistema de Investigación Criminal

Entendemos por investigación criminal el proceso sistemático de recopilación, análisis y sistematización de información sobre un hecho delictivo, que permite identificar a los responsables de los delitos. Por sistema de investigación criminal entendemos el conjunto de instituciones, leyes y procesos que tienen por objeto llevar a cabo la investigación criminal. Bajo este concepto el sistema de investigación criminal está conformado por tres instituciones con funciones claramente definidas por la ley. Estas son:

La Policía Nacional Civil (PNC), cuyas funciones en materia de investigación criminal son las de recopilar los elementos probatorios, indicios y evidencias que permitan identificar a los responsables de los delitos, elaborar las hipótesis de investigación para cada caso y auxiliar al Ministerio Público en las actividades relacionadas con la investigación.

El Ministerio Público (MP), que dirige jurídicamente la investigación y autoriza la aplicación de algunas diligencias especiales de investigación, tales como las entregas vigiladas o los agentes encubiertos.

El INACIF, que realiza los peritajes y análisis forenses sobre las evidencias recopiladas por la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público, así como las necropsias.

El Organismo Judicial cumple a su vez una función de contralor de la investigación, garantizando que durante el proceso de la misma se respeten las garantías y derechos humanos tanto de la víctima del delito como de los presuntos responsables; asimismo, autoriza ciertos actos específicos de investigación que afectan o pueden afectar estos derechos, tales como los allanamientos o las escuchas telefónicas.

La hipótesis del presente trabajo es que la principal causa de la impunidad en Guatemala son las deficiencias del sistema de investigación criminal, principalmente el subsistema de investigación policial a cargo de la PNC.

3.6 La investigación criminal en la Policía Nacional Civil

Existen dos sistemas básicos de organización de los cuerpos policiales encargados de la investigación criminal. El primero es el modelo policial tradicional, concentrado o unificado. En este un mismo cuerpo policial asume las funciones de prevención del delito e investigación criminal; este modelo es el predominante en América Latina, donde una sola Policía se encarga tanto de funciones de seguridad pública, como de auxiliar a los tribunales de justicia y al Ministerio Público en la investigación criminal.

El otro modelo es el de especialización o modelo dual de policía, en el que existe una policía que se encarga de la seguridad pública y la prevención del delito, y otra que se encarga específicamente de la investigación criminal; en América Latina este modelo se aplica en Costa Rica, Venezuela y Chile.

En el caso de Guatemala se cuenta con un modelo unificado, pues la PNC cumple tanto funciones de seguridad pública como de investigación criminal; esta última a través de la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC).

Sin embargo, en materia de investigación criminal la PNC adolece de una serie de deficiencias de orden presupuestario, de formación y especialización, así como de infiltración del crimen organizado en su estructura de investigación, lo que la hace ineficiente para cumplir con esta función. Entre estos problemas se encuentran:

3.7 Problemas de recursos financieros, materiales y humanos

Para ser realmente efectiva, la investigación criminal requiere de cuantiosos recursos económicos y materiales, incluyendo tecnología de primer nivel. Las policías exitosas en materia de investigación criminal destinan cuan-

tiosas cantidades de dinero a sus cuerpos de investigación criminal. Costa Rica destina el equivalente de 8.15 dólares por habitante a sus cuerpos de investigación, mientras que Chile destina aproximadamente 5 dólares por habitante a la Policía de Investigaciones.

Por el contrario, la PNC destina muy pocos recursos a la investigación criminal; del presupuesto asignado a la misma durante los años 2008 y 2009, que asciende a un total de Q4,430,233,549.00 (aproximadamente US\$533,763,078), solamente se asignan Q9,230,000.00 (aproximadamente US\$1,112,048) a tareas específicas de investigación criminal; esto significa que solamente el 0.21% del presupuesto de la PNC se destina a tareas específicas de investigación criminal;⁷ en total este presupuesto equivale a nueve centavos de dólar por habitante.

En relación con los recursos materiales, la PNC carece del equipo básico para realizar investigaciones; este equipo incluye cámaras fotográficas, video cámaras, grabadoras e incluso vehículos; los investigadores de la PNC ni siquiera cuentan con viáticos para realizar tareas de investigación, por lo que si necesitan realizar un seguimiento a un sospechoso no pueden disponer de dinero en efectivo para pagar una habitación de un hotel o ni siquiera una comida.⁸

En relación a los recursos humanos asignados a tareas de investigación criminal, la situación es también lamentable: de un total de 19,336 agentes de la PNC, solamente 811, es decir el 4.19%, está asignado a tareas de investigación criminal.

En conclusión, la Policía Nacional Civil no destina suficientes recursos financieros, materiales y humanos para la investigación criminal; es decir que se privilegian las tareas de seguridad pública y prevención del delito por sobre la investigación de los hechos delictivos.

4. FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS INVESTIGADORES

La formación y especialización adecuada es un aspecto fundamental para lograr la eficiencia en la investigación criminal; es por ello que algunas de las policías más exitosas de investigación destinan cuantiosos recursos para la formación de detectives. En el caso de Costa Rica, la formación bá-

⁷ En este rubro no se incluye lo destinado al servicio de información e investigación antinarcótica, que asciende a Q17,000,000.00 durante el mismo período, pues la Secretaría de Análisis e Información Antinarcótica (SAIA) no forma parte de la Dirección de Investigación Criminal.

⁸ Entrevista con jefe del servicio de investigación criminal de la PNC en octubre de 2008.

sica de un investigador dura aproximadamente un año, mientras que en la escuela de formación de la Policía de Investigaciones de Chile, la formación básica es de aproximadamente cinco años.

Sin embargo, en el caso de Guatemala la formación de los investigadores de la PNC dura entre uno y tres meses, lo cual evidentemente es insuficiente para una adecuada preparación en tareas tan complejas como la investigación de los delitos. Además, para el año 2008 el 49% de los integrantes del personal asignado a la investigación criminal no había recibido el curso básico de investigación.⁹

Otro problema en materia de formación en investigación criminal es la inexistencia de una carrera profesional de investigación; es decir que un agente de policía asignado al servicio de investigación criminal, aún cuando haya aprobado el curso de investigador, puede ser trasladado a otro servicio distinto en cualquier momento. No existe una especialización para el personal de investigación: la única diferencia entre un investigador y un agente normal es un bono de Q 500.00 que reciben los investigadores.¹⁰

5. INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA ESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN DE LA PNC

El involucramiento de miembros de la Policía Nacional Civil en actividades criminales ha sido ampliamente demostrado por los medios de comunicación, así como por los informes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Este fenómeno parece ser aún mayor en el personal asignado a las tareas de investigación criminal; en efecto, miembros de los cuerpos de investigación de la PNC han estado involucrados como responsables en algunos de los homicidios que han conmocionado al país, tales como la ejecución de los diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano y su chofer en abril del 2007, o el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg en mayo de 2009.

6. LA ALTERNATIVA VIABLE: CREACIÓN DE UNA POLICÍA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Los problemas en materia de recursos humanos, materiales y financieros; la inexistencia de una carrera de investigador; las deficiencias en materia de formación profesional; y la infiltración del crimen organizado en la estructu-

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

ra de investigación de la PNC, son solamente algunos de los problemas que aquejan al sistema de investigación criminal de la policía en Guatemala. Es evidente que a pesar de los esfuerzos realizados para hacer más eficiente la investigación criminal en el Congreso de la República, en el Ministerio Público y el apoyo de la CICIG, el eslabón más importante de la cadena de investigación criminal, aquel del cual depende la recolección de información, se encuentra colapsado.

La razón de este abandono de la función de investigación criminal tiene raíces históricas: durante el conflicto armado interno (1960-1996) la investigación criminal no fue una herramienta utilizada para enfrentar a la criminalidad ni a la insurgencia, pues se prefería utilizar a la inteligencia militar para realizar investigaciones sin ningún control judicial; y en el caso de los cuerpos de investigación de la Policía Nacional, éstos funcionaban como aparatos al servicio de la contrainsurgencia.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, y la creación de la Policía Nacional Civil en 1997, tampoco se tomó la investigación criminal como una prioridad en la nueva institución. Al adoptar el modelo de la Guardia Civil Española, se privilegió el despliegue territorial por sobre la investigación científica de los delitos, situación que se ha mantenido hasta la fecha, como lo demuestran los escasos recursos asignados a esta función.

Los programas de reforma policial y reforma judicial implementados hasta la fecha en el país tampoco se han enfocado en el fortalecimiento de la investigación criminal. En el caso de los programas de reforma policial, éstos se enfocan principalmente en el área de planificación operativa de la policía, y el único cambio en materia de investigación es el nombre de la institución encargada de la investigación;¹¹ en el caso de los programas de reforma judicial, se han concentrado principalmente en el Organismo Judicial, la Defensa Pública Penal y el Ministerio Público.

En ese sentido, las autoridades políticas encargadas de los temas de seguridad y justicia parecen no darse cuenta de que sin investigación criminal no puede existir un verdadero combate al crimen y una reducción de la impunidad. Sin la investigación criminal que realiza la Policía no se pueden conseguir las evidencias que sustentan las acusaciones penales del Ministerio Público, y por lo tanto de nada o de muy poco sirve tener fiscales y jueces comprometidos en combatir al delito, pues sin pruebas no hay condenas.

¹¹ Durante los últimos 20 años la entidad policíaca encargada de la investigación criminal ha recibido constantes cambios de nombre (BIEN, DIC, SIC, DINC, DEIC, etc.), pero en esencia sus funciones, estructura orgánica y formas de operar no han variado.

Por consiguiente, la prioridad en el combate de la impunidad en el país debe ser la construcción de un verdadero sistema de investigación criminal policial, que cuente con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes, con una formación profesional de primer nivel y un sistema de selección, evaluación del desempeño, promoción y en su caso depuración efectivo; es decir, con un sistema de carrera profesional que permita formar investigadores especializados en los delitos complejos, tales como homicidios, delitos sexuales e incluso delitos económicos.

La tarea no es sencilla. Un sistema de investigación criminal de estas características requiere de una gran inversión en recursos materiales, financieros y humanos. En efecto, si se toman en cuenta tanto los elevados índices delictivos del país como la complejidad del fenómeno criminal que involucra a bandas del crimen organizado, puede afirmarse que debe haber no menos de 2,500 investigadores; es decir, el triple de la plantilla actual. Si a esto se agrega que esos investigadores deben tener al menos un año de formación especializada, así como equipo y tecnología de primer nivel, se deben asignar aproximadamente 400 millones de quetzales a la investigación policial.

Sin embargo, la inversión por sí misma no garantiza el éxito en la construcción del nuevo sistema de investigación; es necesario dotar a la investigación de una nueva estructura, más flexible y menos vertical que la actual. También debe trabajarse en el perfil del investigador: debe tomarse en cuenta que es muy diferente a un agente de prevención. Se trata de un profesional especializado en criminalística, análisis de información criminal y con conocimientos de derecho penal, de manera que cuente con la capacidad de elaborar hipótesis criminales; además, debe contar con conocimientos sobre psicología criminal, balística, medicina forense, recolección de información; debe tener capacidad de relacionamiento con testigos y capacidad de mezclarse con la población civil; cualidades todas ellas de las cuales carecen los actuales agentes de la Policía Nacional Civil.

Crear que cambios de esta magnitud pueden lograrse en una institución con serios problemas como la Policía Nacional Civil resulta irreal; es por ello que la única manera de lograr construir el sistema de investigación criminal es creando una Policía de Investigación Criminal especializada, distinta de la Policía Nacional Civil, pero dependiente del Ministerio de Gobernación.

Para lograr la eficiencia en la investigación criminal se debe transformar el modelo policial del país, de un sistema unificado de policía, propio del sistema napoleónico de gobierno, en el que las agencias policiales concentran las funciones de prevención y juzgamiento, a un sistema dual y especializado de policía, que permita desarrollar la actividad de investigación

criminal, tal como lo presentan países como Alemania, Costa Rica o Chile, y que resulta más eficiente tanto en tareas de prevención del delito como en la investigación criminal.

CONCLUSIONES

- La impunidad es uno de los principales problemas de Guatemala: más del 90% de los casos que ingresan al sistema penal no reciben una respuesta efectiva.
- Esta situación afecta la gobernabilidad del país, la confianza del ciudadano en las instituciones de justicia y promueve acciones al margen de la ley, tanto de los delincuentes como de las propias víctimas.
- El Estado de Guatemala ha hecho importantes esfuerzos por enfrentar esta problemática, que incluyen aumentos presupuestarios a las instituciones encargadas de la persecución penal, creación de institucionalidad, aprobación de leyes e incluso la instalación de una Comisión Internacional Contra la Impunidad.
- Sin embargo, estos esfuerzos resultan insuficientes para enfrentar el fenómeno de la impunidad, que tiene sus causas más directas en la ineficiencia del sistema de investigación criminal.
- La Policía Nacional Civil es el eslabón más débil del sistema de investigación criminal; las carencias en relación a recursos materiales, humanos y financieros asignados a la investigación, deficiencias en la formación profesional e infiltración del crimen organizado hacen inviable la investigación criminal dentro de esta institución.
- Es por ello necesario avanzar en la creación de una Policía de Investigación Criminal especializada, con un sistema de formación y carrera profesional específico, una estructura flexible, recursos materiales, financieros y humanos suficientes, así como con sistemas de selección y depuración efectivos; esta es la única manera de construir un sistema eficiente de investigación criminal que reduzca los índices de impunidad.

Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal

*Alejandro Rodríguez**

1. INTRODUCCIÓN

El tema del delito, la seguridad ciudadana y la justicia suelen analizarse desde perspectivas eminentemente represivas, sin vinculación con el resto de las políticas sociales y, en particular, sin una visión integral del modelo de sociedad que se pretende construir. Esto conduce a una visión distorsionada del fenómeno criminal, que privada de marcos teóricos más amplios de comprensión sobre los factores culturales, políticos e ideológicos que dan lugar al uso de medios ilegales, violentos, para abordar los conflictos cotidianos, reduce drásticamente las respuestas posibles frente al delito.

Como ha señalado Ferrajoli, el uso de la justicia penal conduce a costes sociales y económicos sumamente elevados.¹ Por una parte, la tipificación de conductas delictivas apareja una grave limitación a las libertades civiles de los ciudadanos. Los errores judiciales pueden producir graves injusticias, ya sea porque las personas son procesadas indebidamente o porque los inocentes son castigados inmerecidamente. Todos estos costes sociales son más

* Guatemalteco. Doctor en Derechos Fundamentales y Derecho Penal, con Especialización en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como Secretario de Política Criminal Del Ministerio Público de Guatemala. Autor de diversas publicaciones.

¹ Ferrajoli, L. 1994. *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Trota, Madrid.

frecuentes cuando el sistema penal es utilizado como la primera política social del sistema; es decir, cuando existe un uso intenso de las detenciones u otros medios punitivos para mantener la paz social.

Martín Baró ya señalaba que entre menos democrático sea un sistema de gobierno mayor será el uso del terror y la violencia para contener los conflictos sociales. Para él existe una correlación entre falta de democracia y autoritarismo, que en el caso de las sociedades totalmente desiguales y excluyentes se traducirá abiertamente en políticas de terror totalitario.² Regularmente la falta de democracia conduce a altos niveles de concentración de riqueza, inexistencia de espacios políticos para la solución de los conflictos sociales y elevadas cuotas de violencia para enfrentar las reivindicaciones sociales. El empobrecimiento de los métodos de resolución de conflictos deriva en escaladas sociales de violencia y en guerras civiles. Guatemala es un claro ejemplo de cómo el cierre de los canales democráticos de acceso al poder político provocó una situación de polarización extrema que se tradujo en insurrección civil y el desarrollo de una política de terrorismo de Estado, con doscientos mil muertos producto de la represión desatada por las dictaduras militares.

El uso del sistema penal también genera otros costes sociales altamente negativos: la pena de privación de libertad puede condicionar carreras delictivas, especialmente en aquellos sectores económicos desfavorecidos que son etiquetados como delincuentes por los operadores de justicia.³ Se debe observar además que la pena constituye un ejercicio de violencia de la sociedad contra el individuo, lo que transmite el mensaje de que es válido usarla como medio de resolución de conflictos. Diversos estudios sobre la pena de muerte han demostrado el efecto brutalizador que tiene este tipo de pena en la sociedad,⁴ lo que provoca la degradación del valor de la vida y exalta la eliminación de individuos como solución final de problemas.

² Ralph Darhendorf planteó la posibilidad de ubicar a cada sociedad (en un momento histórico determinado) entre los dos extremos de un continuo que designara su nivel de conflictividad según un criterio objetivo que coincidiese con la cantidad de recursos institucionales disponibles para la regulación social y política de los posibles conflictos. Los extremos de ese continuo coincidirían con el debate democrático de un lado (mínima intensidad del conflicto) y la guerra civil del otro (nivel de máxima intensidad del conflicto). De la Corte, L. y Blanco, A. 2003. Introducción de Martín Baró, I. *Poder, Ideología y violencia*. Editorial Trotta, Madrid. p. 32.

³ Stern, V. *Un pecado contra el futuro: el encarcelamiento en el mundo*. Esta autora argumenta que el encarcelamiento ya no satisface a las sociedades modernas y sus necesidades. En su opinión, se trata de una medida ineficaz y que, en muchos casos, crea más problemas de los que resuelve.

⁴ Bowers, William & Pierce, Glenn. 1980. "Deterrence or Brutalization: What is the Effect of Executions?" *Crime and Delinquency*, Volume 26. p. 453-484. Cochran, John; Chamlin, Mitchell & Seth, Mark. 1994. "Deterrence or Brutalization? An Impact Assessment of Oklahoma's

Finalmente, se encuentran los costes económicos de la justicia penal y del sistema de seguridad. La inversión en justicia penal necesariamente implica reducir las partidas presupuestarias en otras áreas que pueden ser más apropiadas para el desarrollo del nivel de vida: educación, salud, políticas sociales, etc. Dado que los recursos estatales son limitados, un uso exacerbado de recursos en el sistema penal puede significar impedir el desarrollo social de los sectores económicamente excluidos, preservando una sociedad de discriminación y privilegios. Nuevamente, Guatemala puede ser un buen ejemplo de ello, pues en los años de la dictadura, cerca del 50 por ciento de presupuesto nacional fue empleado en gastos militares destinados a la represión política, en tanto, los gastos en educación, salud, etc. eran los más bajos de Centroamérica.⁵

Las reflexiones anteriores pretenden servir de marco para determinar el papel que puede jugar el sistema penal en la resolución de la problemática criminal. De ello se derivan las siguientes conclusiones preliminares que servirán de premisas teóricas:

- El delito es un fenómeno social que no puede combatirse exclusivamente a través de medios penales o punitivos. Al contrario, el fenómeno criminal hunde sus raíces en problemas sociales y en los medios que se utilizan para solucionar los conflictos. Las sociedades con altos niveles de violencia estructural, desigualdad y exclusión, tienden a abordar sus conflictos en forma violenta, generando en consecuencia una espiral ascendente de muerte y desolación.
- El sistema penal genera altos costes económicos, sociales y culturales, que repercuten negativamente en la sociedad y pueden generar políticas encaminadas a la exclusión social y a la reproducción de desigualdades. Por ello, su utilización debe ser siempre subsidiaria, la mínima posible y reservada únicamente a los casos extremos (principio de mínima intervención).
- La política criminal, que es el área de las políticas públicas que decide cuándo y cómo debe utilizarse la violencia estatal para la solución de conflictos sociales, requiere articularse con las demás políticas públicas, a efecto de generar desarrollo y elevar los niveles de vida de toda la población. La política criminal en un Estado democrático debe ser capaz

Return to Capital Punishment". *Criminology*, Volume 32. págs. 107-143. Rodríguez Barillas, A. 2004. *La pena de muerte en Guatemala: un estudio político criminal, dogmático y criminológico*. Guatemala.

⁵ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. *Memoria del Silencio*.

de generar la máxima cantidad de recursos institucionales para la regulación social y política de los posibles conflictos sociales, lo que incluye un amplio desarrollo de las políticas sociales.

Establecido lo anterior, es evidente que las autoridades estatales deben plantearse estas cuestiones, así como los hallazgos de la investigación criminológica a la hora de elaborar planes de política criminal.

La política criminal y, en general, el problema de la criminalidad, no puede abordarse eficazmente desde el sistema penal, dado que presenta dimensiones sociales y culturales profundas, que abarcan la organización social en su conjunto y los métodos de resolución de conflictos. Hoy parece obvio reservar la 'pena' a supuestos de estricta necesidad, porque una intervención de esta naturaleza es siempre traumática, quirúrgica, negativa; negativa para todos, por sus efectos y elevado coste social. A falta de otros instrumentos –indica García Pablos de Molina–, la pena puede ser imprescindible, pero no es una estrategia racional para resolver conflictos sociales: no soluciona nada.

De hecho, los acentúa y potencia; estigmatiza al infractor, desencadena la 'carrera criminal' de éste, consolidando su estatus de 'desviado' (desviación secundaria) y hace que se cumplan fatalmente las siempre pesimistas expectativas sociales respecto al comportamiento futuro del ex-penado ('profecía auto cumplida'). Por otra parte, la supuesta eficacia preventivo-general de la pena, tal y como se formula por los juristas y teóricos de la prevención general, no deja de ser, probablemente, más que una pálida e ingenua imagen de la realidad, a la luz de los conocimientos empíricos actuales.⁶

Por ello, quizá valga la pena destacar las máximas de dos grandes pensadores para aclarar la necesidad de un enfoque social al problema del delito: Von Liszt siempre resaltó que la mejor política criminal era una buena política social. Por su parte, cuando a Víctor Hugo le preguntaron qué aconsejaba para disminuir la criminalidad, respondió: "construyan escuelas".

⁶ García Pablos de Molina, A. 1994. Problemas y tendencias de la moderna criminología. En *Cuadernos del Consejo del Poder Judicial, La Criminología*. Madrid. p. 315.

2. LA SITUACIÓN DE CRIMINALIDAD EN GUATEMALA

En diversas ocasiones Martín Baró señaló que recurrir permanentemente a la violencia con fines represivos o subversivos podría afectar la evolución de una sociedad a corto, mediano y largo plazo. Con ello quería enfatizar que un escenario en el que la violencia se convierte en el medio de uso común para solucionar toda clase de conflictos constituye la mejor garantía de que tales pautas agresivas persistirán o llegarán a formar parte de los hábitos más arraigados de una sociedad. A ello se debe agregar que, en el marco de una política de terrorismo de Estado como la aplicada en Guatemala, se socavaron las instituciones de justicia para garantizar la impunidad y con ello se deterioró profundamente el concepto de legalidad y de justicia. Se produjo así un sistema de violencia institucionalizada donde ésta se reproduce automáticamente y evoluciona hacia formas de criminalidad organizada, con redes en todas las estructuras del Estado (policía, Ministerio Público, tribunales), dedicadas a toda clase de tráficos ilícitos (drogas, adopciones, explotación sexual comercial, robo de vehículos, etc.).

No debiera sorprender entonces que las cifras más altas de víctimas mortales producidas por actos violentos se hayan registrado en la década siguiente a la finalización del conflicto armado interno.⁷ Como ha explicado uno de los discípulos de Martín Baró, “una de las peores secuelas de la guerra civil fue la de la cultura de la violencia que la sobrevivió: una de esas huellas constituye la creación de sistemas de valores y normas sociales que legitiman y privilegian el uso de la violencia en cualquier ámbito por sobre otras formas de comportamiento social... Pero sobre todo, la guerra mostró por largo tiempo a los ciudadanos las ventajas del uso de la violencia para lograr los propios objetivos...”⁸

⁷ A esta conclusión llegan De la Corte, I. y Blanco, A. en la *Introducción a la perspectiva de Ignacio Martín Baró*. *Op.cit.* p. 37.

⁸ Cruz, J. M. 1997. Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa. *Estudios Centroamericanos*. p. 980.

En ese marco, en los últimos años se ha visto una importante escalada de la violencia delincencial en Guatemala, expresada ante todo en un aumento significativo de la tasa de homicidios.

Muertes con presunción de dolo en Guatemala

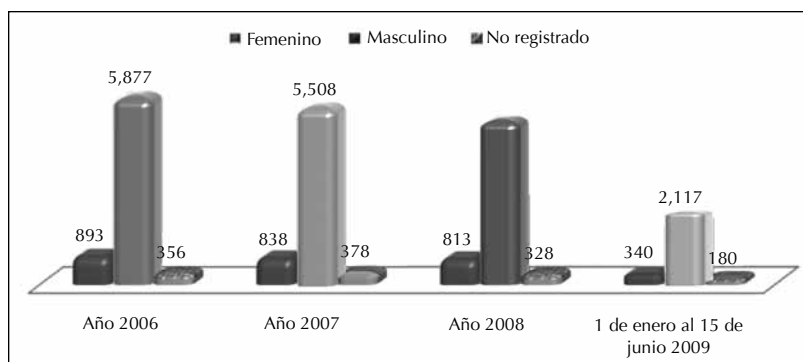
Mes que sucedieron los hechos
De enero de 2006 al 15 de junio de 2009

	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Total general
Enero	618	574	354	355	1,901
Febrero	539	529	347	427	1,842
Marzo	591	518	435	561	2,105
Abril	541	559	376	539	2,015
Mayo	629	571	480	566	2,246
Junio	536	585	540		1,844
Julio	649	602	492		1,743
Agosto	592	574	600		1,768
Septiembre	627	565	591		1,784
Octubre	633	541	677		1,851
Noviembre	632	539	688		1,860
Diciembre	539	567	647		1,755
Total general	7,126	6,724	6,227	2,631	22,714

Guatemala ha alcanzado así la cifra de 47 homicidios por cada cien mil habitantes, la tercera más alta del continente. Igualmente, en el tema de violencia contra la mujer, Guatemala presenta una de las tasas más altas en el mundo de muertes violentas de mujeres.

Muertes por sexo de las víctimas⁹

Del año 2006 al 15 de junio de 2009



A estas formas de criminalidad se agregan diversas organizaciones criminales dedicadas al secuestro, robos, sicariato y las pandillas juveniles, que practican regularmente la extorsión a comerciantes y pilotos del transporte urbano. La respuesta de algunos sectores de la sociedad a los crímenes ha sido organizarse en grupos paralelos, practicar el linchamiento o diversas formas de 'limpieza social'. Una importante cantidad de asesinatos en el país están vinculados a estas respuestas violentas de 'víctimas organizadas', que proceden a asesinar a los supuestos delincuentes. Igualmente, las reacciones sociales han llevado al incremento de las empresas privadas de seguridad, un negocio que ha florecido sin control y se ha convertido en una fuente adicional de criminalidad.

De esta manera, la percepción ciudadana de que existe delincuencia ha llevado a reacciones sociales informales de diversos colectivos sociales, que están derivando en formas más agudas de violencia, y en última instancia impiden la construcción de una política criminal democrática. Se exalta la cultura de la violencia y se introduce en todos los sectores de la sociedad que el uso de la violencia es instrumento válido (y para algunos indispensable) para obtener objetivos sociales, políticos o económicos.

Es importante en consecuencia tener claridad sobre la base cultural sobre la que está operando la sociedad guatemalteca, puesto que el fenómeno criminal está ampliamente extendido y sobrelegitimado. Esta justificación del uso de la violencia es sobre todo exaltada por los sectores más poderosos económica y socialmente, que durante el conflicto armado propiciaron la aparición de escuadrones de la muerte y otras formas de ejecuciones extrajudiciales. Al obtener impunidad en su actuación, las élites económicas logran

⁹ Departamento de Planificación.

preservar sus privilegios económicos, a través del uso de ejércitos privados que gozan de amplios niveles de impunidad.

3. RESPUESTA DEL SISTEMA PENAL GUATEMALTECO A LA CRIMINALIDAD

La respuesta del sistema penal ante el fenómeno criminal ha sido débil, poco estructurada y sin una estrategia definida. Quizá una de las principales características del sistema penal guatemalteco ha sido la falta de orientación, una política eminentemente reactiva y la carencia absoluta de coordinación interinstitucional.

Esta descoordinación estatal ha producido tres graves problemas: la falta de un mando unificado en las políticas de prevención y persecución penal; la ausencia de investigación criminal al servicio del sistema penal democrático; y la falta de control sobre los cuerpos de seguridad, que en la práctica operan desde la ilegalidad y arbitrariedad.

La atomización de las instituciones ha derivado en la falta de planes estratégicos en relación con el delito y la violencia. Al no existir un órgano responsable de la conducción de las políticas de seguridad y de persecución penal, cada una de las instituciones opera autónomamente e, incluso, se produce un entorpecimiento recíproco al trabajo de las mismas. Existe un desprecio al marco normativo vigente que atribuye la dirección de las políticas de persecución penal y de dirección investigativa al Ministerio Público.¹⁰ En la práctica, Ministerio Público y Policía planifican aislada e independientemente, no conforman equipos de trabajo y carecen de planes operativos comunes.

La debilidad de planificación estratégica tiene su origen, en primer término, en el rechazo a aceptar el papel rector del Ministerio Público sobre las fuerzas de seguridad en temas de persecución penal e investigación. Tanto la policía como el Ministerio de Gobernación reniegan del marco normativo vigente y por lo tanto buscan formas de rehuir la subordinación hacia el Fiscal General. En ese marco, no se produce una relación jerárquica y de subordinación de la Policía hacia el Ministerio Público, sino que se desarrollan relaciones horizontales, en donde la agencia de seguridad desobedece las instrucciones fiscales, e incluso entorpece las investigaciones.

¹⁰ Artículo 2 de La Ley Orgánica del Ministerio Público. **Funciones.** Son funciones del Ministerio Público...3) Dirigir a la policía y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.

Pero, además, existe una incapacidad estatal para desarrollar planificación contra el crimen. Esta incapacidad para definir las políticas de persecución penal se origina en la ausencia de información y análisis criminal, lo que impide identificar objetivos estratégicos y operativos: grupos criminales, mercados ilícitos, principales hechos delictivos. En consecuencia, no existe un sistema de inteligencia criminal, que desde una perspectiva democrática, pueda diseñar la política de persecución penal. Esto quiere decir que los órganos decisores de la persecución penal, Ministerio Público y Ministerio de Gobernación, no están desarrollando análisis y persecución penal planificada, de conformidad con criterios de inteligencia criminal.

La falta de información y análisis también se traduce en la ausencia casi total de planes de prevención. De esa cuenta, se recarga en el sistema penal el trabajo de contención de la violencia, sin articular políticas sociales y de seguridad de carácter preventivo. Todo ello deriva en un sistema penal eminentemente reactivo, incapaz de anticipar escenarios y de contener por otras vías la violencia. La incapacidad de prevención delictiva provoca una saturación del sistema penal, que ante la sobrecarga de trabajo reduce su capacidad operativa y, en consecuencia, los resultados a alcanzar. Se genera así un círculo vicioso, en el cual la incapacidad estatal para evitar delitos o castigarlos alienta la comisión de nuevos hechos (incluyendo las reacciones sociales informales), en una espiral de violencia inacabable.

-respuesta estatal = + violencia + violencia = - capacidad de respuesta estatal¹¹

Por lo tanto, la carencia de un abordaje integral del fenómeno de la violencia y criminalidad genera la ausencia de políticas estatales preventivas, de seguridad y persecución penal, articuladas y coherentes, generando el fracaso generalizado del sistema de seguridad y justicia.

La falta de una dirección funcional de la persecución penal se ha traducido también en un trabajo policial autónomo que no está orientado a la obtención de pruebas necesarias para que los delincuentes sean castigados en procesos penales. La policía no visualiza su rol como un órgano auxiliar del Ministerio Público en la tarea de investigación, sino que se concibe como un poder paralelo que asume sus propias formas subterráneas de castigo. En

¹¹ Martín Baró ha demostrado que un contexto violento estimula la violencia. En la medida que este contexto se encuentra institucionalizado, es decir, convertido en normas, rutinas y medios materiales, la violencia podrá alcanzar cotas mayores. De ahí que cuando para controlar y eliminar ciertas formas de violencia se establecen otras formas de la misma, el resultado es un aumento global de violencia. Martín Baró, I. 2003. *Poder, Ideología y Violencia*, Madrid, pág.87.

ese marco, todo el trabajo policial se ve desvinculado del sistema legal y del debido proceso; de allí que las detenciones sean consideradas por la policía como un fin en sí mismo, sin considerar los elementos probatorios que las sustentan.

Los planes policiales son diseñados como detenciones masivas, como redadas en barrios marginales, puestos de control. Estas detenciones son utilizadas como mecanismos publicitarios para evidenciar que se está haciendo algo, pero tienen poca efectividad, pues se efectúan al margen de la legalidad. La actuación policial subordina así el trabajo fiscal, que se ve obligado a trabajar los casos de detenciones policiales, carentes de un sentido y finalidad, que conducen a la saturación del sistema de justicia penal, sin ningún resultado concreto.

En la lógica actual del sistema penal, la policía define la persecución penal a través de la detención. En la mayor parte de casos, el papel del fiscal se limita a tramitar los casos seleccionados por la policía, descuidando los casos ingresados a fiscalía a través de la denuncia. Sin embargo, esta situación comienza a cambiar en los últimos años, a partir de la elaboración de instrucciones generales dirigidas a fiscales para orientar su actividad y los tipos de respuesta penal.

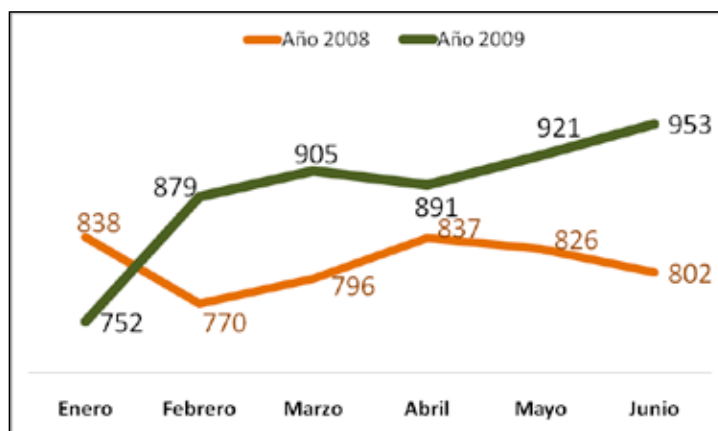
En consecuencia, se puede apreciar una mejora en la actividad del Ministerio Público a partir de la definición de un plan de política criminal, las instrucciones y directrices sobre persecución penal.

Esto se tradujo en que el número de acusaciones presentadas por el Ministerio Público haya aumentado de 4395 en el año 2007 a 11968 en el 2008. En términos porcentuales, se produjo un incremento del 139.9% en el número de acusaciones. Igualmente, en el marco de las salidas alternas al conflicto, mediante procedimientos de resolución de los mismos, se ha pasado de 3434 salidas en 2007 a 5800 en el año 2008.

	2007	2008	% de aumento
ACUSACIONES	4395	11968	139.9%
DESJUDICIALIZACION	3434	5800	68%

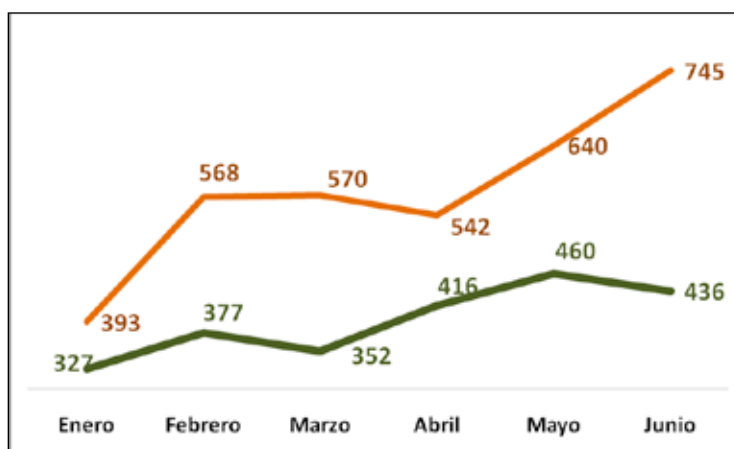
Esta tendencia se mantiene durante el primer semestre del año 2009. Al hacer un análisis comparativo entre 2008 y 2009, en acusaciones y salidas alternas, se puede observar:

Comportamiento de acusaciones 2008-2009



El número de acusaciones se ha incrementado en cerca de un 10 por ciento. Igualmente las salidas alternas han aumentado en un 75%.

Comportamiento de salidas alternas 2008-2009



Estos importantes avances se ven empañados por el trabajo policial, que no se enmarca en la lógica de persecución penal impuesta por el Ministerio Público. Por ello, el problema más acuciante continúa siendo la falta de control sobre el trabajo policial por parte del Ministerio Público. El rechazo policial a aceptar la dirección funcional del Ministerio Público no solo es una cuestión ideológica, sino tiene su fuente en el actuar delictivo de grandes segmentos de los cuerpos de seguridad. Estos cuerpos trabajan desde un sistema penal clandestino, imponiendo penas subterráneas, como desaparición forzada, o ejecuciones extrajudiciales. Además, han logrado hacer alianzas estratégicas con organizaciones criminales, compartiendo los beneficios económicos de sus actividades. La inexistencia de control efectivo sobre las fuerzas de seguridad alienta este marco.

Finalmente, debe destacarse la debilidad institucional hacia la investigación criminal. Guatemala es un país que destina la menor cantidad de presupuesto a investigación criminal, cuenta con el menor número de investigadores¹² y su formación es la más baja en el área centroamericana. Esta ausencia de investigadores provoca un vacío enorme en el sistema penal e impide avanzar en el esclarecimiento de casos.

4. ORGANIZANDO UNA RESPUESTA RACIONAL AL PROBLEMA CRIMINAL

La organización de la respuesta al problema criminal tiene que hacerse desde enfoques integrales de políticas públicas. Como se ha señalado, el enfoque estrictamente punitivo del problema criminal está abocado al fracaso. El problema criminal no es jurídico, sino social; por consiguiente, su abordaje debe hacerse desde la interdisciplinariedad, tomando en cuenta los factores culturales, económicos, políticos y sociales que generan la violencia social en Guatemala.

Tradicionalmente se ha depositado una excesiva confianza en la función preventivo-general de la pena, como si ésta tuviese por sí sola la capacidad de disuadir hechos delictivos. Muchos sectores políticos y sociales todavía operan con esta concepción extremadamente simple del 'mecanismo disuasivo' que la conminación penal desencadena: se asocia, con notorio error, la eficacia disuasiva de la pena a su rigor y severidad, sin ponderar otras variables sin duda también relevantes.

¹² 5 por cada 100 mil habitantes. Costa Rica tiene una tasa de 19. Monterroso Castillo, J. 2007. *Investigación Criminal*. Guatemala.

Hoy se reconoce la complejidad de los factores que inciden en la motivación de la conducta criminal de un sujeto. Estos factores van más allá del temor a la pena, como ha sido explicado por la criminóloga española Rosemary Barberet: “Está claro que muchos de nosotros obedecemos las leyes (sobre todo las penales) no porque temamos las consecuencias, sino porque estamos moralmente de acuerdo con la mayoría de ellas y porque otras instituciones sociales nos han inculcado valores que coinciden con los presentes en nuestro sistema jurídico penal. Esta ‘moralidad’ o la falta de ella explica, entonces, la participación o no en actos delictivos, y es responsable por nuestras percepciones acerca de la certeza y severidad de la pena. Se podría asumir que aquellas personas que están moralmente a favor de las leyes y en contra de su violación perciben que la delincuencia se está persiguiendo con cierta eficacia, y por consiguiente, se resisten a participar en ellas.”¹³

Esto es importante, porque si bien la impunidad puede ser un factor del aumento de hechos delictivos, nunca va a ser el más importante o decisivo. El sistema penal solo está en capacidad de contener o disuadir la conducta criminal en un segundo nivel, es decir, para reforzar ciertos valores sociales existentes. El acatamiento de las normas penales se encuentra vinculado, en consecuencia, a la forma en que se generan los valores sociales, se transmiten en la sociedad y se internalizan por los sujetos. El castigo tiene efectos pedagógicos muy pobres y de escaso rendimiento social. Se debe ser consciente que el uso de la pena es limitado y, por ello, el sistema social debe enfocar sus esfuerzos a una política social integral, en donde lo punitivo tiene una importancia secundaria.

De esa cuenta el abordaje del problema criminal tiene que hacerse –según García Pablos– desde tres postulados que ostentan un sólido aval científico: la intrínseca nocividad de la intervención penal, la mayor complejidad del mecanismo disuasivo y la posibilidad de ampliar el ámbito de la intervención, antes circunscrita al infractor potencial, incidiendo en otros aspectos (entorno cultural, prevención situacional, políticas sociales, etc.).¹⁴

Por ello una política integral frente al fenómeno criminal debe comprender cuatro políticas públicas para lograr una ecuación que llegue a la minimización de la violencia social en su conjunto: prevención comunitaria, prevención situacional, prevención general y prevención terciaria o especial.

Esta visión de conjunto ha sido recogida por las Naciones Unidas al formular las políticas de prevención del delito, en las Directrices de Ryad,

¹³ Barberet Havican, R. 1998. La prevención general y especial en la criminología aplicada. *Cuadernos del Poder Judicial*. Madrid.

¹⁴ García Pablos de Molina, Antonio. *Problemas y tendencias de la moderna criminología*. Op.cit.

cuando prescribe: “Deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que, entre otras cosas, comprendan:

- a) Análisis a fondo del problema y reseñas de programas y servicios, facilidades y recursos disponibles;
- b) Funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competente que se ocupan de actividades preventivas;
- c) Mecanismos para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales;
- d) Políticas, estrategias y programas basados en estudios de pronósticos que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación;
- e) Métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de cometer actos de delincuencia juvenil;
- f) Participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y programas;
- g) Estrecha cooperación interdisciplinaria entre los gobiernos nacionales, estatales, provinciales y municipales, con la participación del sector privado, de ciudadanos representativos de la comunidad interesada y de organismos laborales, de cuidado del niño, de educación sanitaria, sociales, judiciales y de los servicios de aplicación de la ley en la adopción de medidas coordinadas para prevenir la delincuencia juvenil y los delitos de los jóvenes;
- h) Participación de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos comunitarios, y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas;
- i) Personal especializado en todos los niveles.¹⁵

4.1. Políticas de prevención comunitaria

La prevención comunitaria o prevención primaria debe enfocarse en el reforzamiento de los valores sociales que fomentan una cultura de paz. Como

¹⁵ Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

ha señalado Dahrendorf, el conflicto es algo omnipresente y positivo: permite los avances sociales y culturales, especialmente de los grupos más relegados socialmente. Al poner en juego los distintos intereses y expectativas de los grupos sociales, el conflicto encarna el verdadero motor de la democracia, pues implica lograr la nivelación y equiparación de todos los actores sociales. La gestión de la conflictividad es la primera cuestión en la política social, lo cual abarca dos componentes, uno cultural y otro institucional.

En el componente cultural, los individuos de una sociedad deben desarrollar las habilidades y capacidades propias para el diálogo interpersonal que facilite la resolución pacífica de conflictos. Una sociedad en donde la violencia instrumental ha adquirido la jerarquía de valor preponderante, naturalmente tiende a una escalada inacabable de hechos delictivos. En consecuencia, el Estado tiene que cortar esta cultura de la violencia o de la muerte, a partir de un programa intenso de cultura de paz, que se inicie en todos los niveles: a) pedagógico estudiantil; b) escuela para padres; y c) medios de comunicación.

Estas políticas gozan de amplio prestigio en la prevención del delito; en particular, han sido adoptadas por las Naciones Unidas como fundamento de las Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil o Directrices de Ryad.¹⁶

Los **programas pedagógicos** de las escuelas para lograr una cultura de paz deben ser abordados integralmente por maestros y alumnos en las escuelas públicas y privadas. Un sistema como éste tiene que hacer políticas de prevención del *bullying* y otras formas de agresión escolar. Se debe inculcar en los niños valores y habilidades como la inteligencia emocional, el respeto, el valor del diálogo, la empatía y la escucha activa. Todos estos factores permitirán generar relaciones efectivas y la capacidad de gestionar conflictos de forma no violenta. Además, estos valores son la esencia de la cultura democrática.¹⁷

¹⁶ Directriz 10 de las Directrices de Ryad.

¹⁷ Directriz 20. Los gobiernos tienen la obligación de dar a todos los jóvenes acceso a la enseñanza pública. Directriz 21. Los sistemas de educación, además de sus posibilidades de formación académica y profesional, deberán dedicar especial atención a:

- a) Enseñar los valores fundamentales y fomentar el respeto de la identidad propia y de las características culturales del niño, de los valores sociales del país en que vive el niño, de las civilizaciones diferentes de la suya y de los derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) Fomentar y desarrollar en todo lo posible la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los jóvenes;

De nada serviría una cultura de paz en la Escuela, si dentro de **la familia** existen patrones violentos y maltrato infantil. Las políticas preventivas deben educar a los padres en la forma en que deben tratar a sus hijos, orientándolos a metas positivas, a actitudes basadas igualmente en el respeto y la no violencia.¹⁸ En el hogar es donde se transmiten los valores más importantes, por lo que el Estado tiene que orientar los programas dirigidos a los padres a educar con ternura, la erradicación de la violencia intrafamiliar y la equidad de género. Estos programas son igualmente importantes para prevenir la violencia contra la mujer, que es uno de los factores centrales en el incremento del femicidio en los últimos años.

La transmisión de la noticia por los **medios de comunicación** también juega un rol importante a la hora de la construcción del imaginario social y los valores que se promueven en la sociedad. El tratamiento actual de la noticia fomenta la cultura de la violencia, en la medida que se deshumaniza al delincuente, se le hace ver como ser inferior, y se exalta el uso de la violencia contra los 'enemigos'. Se enaltece el uso de ciertas formas de violencia, como el linchamiento, al cual se le denomina justicia colectiva o necesidad social. Los medios ocupan un lugar importante en la creación de estereotipos y en la construcción de enemigos sociales. También construyen un fondo ideológico de la violencia (de forma inconsciente o a veces direccionada para potenciar los intereses de la clase dominante), que coloca en posición de héroes a quienes destruyen a los 'enemigos sociales'. La construcción de enemigos sociales parte de la devaluación de un grupo, al cual se le atribuyen todos los males sociales, hasta llegar a su deshumanización íntegra y

-
- c) Lograr que los jóvenes participen activa y eficazmente en el proceso educativo en lugar de ser meros objetos pasivos de dicho proceso;
 - d) Desarrollar actividades que fomenten un sentimiento de identidad y pertenencia a la escuela y la comunidad;
 - e) Alentar a los jóvenes a comprender y respetar opiniones y puntos de vista diversos, así como las diferencias culturales y de otra índole;
 - f) Suministrar información y orientación en lo que se refiere a la formación profesional, las oportunidades de empleo y posibilidades de carrera;
 - g) Proporcionar apoyo emocional positivo a los jóvenes y evitar el maltrato psicológico;
 - h) Evitar las medidas disciplinarias severas, en particular los castigos corporales.

Directriz 22. Los sistemas de educación deberán tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes.

¹⁸ Directriz 16. Se deberán adoptar medidas y elaborar programas para dar a las familias la oportunidad de aprender las funciones y obligaciones de los padres en relación con el desarrollo y el cuidado de sus hijos, para lo cual se fomentarán relaciones positivas entre padres e hijos, se hará que los padres cobren conciencia de los problemas de los niños y los jóvenes y se fomentará la participación de los jóvenes en las actividades familiares y comunitarias.

su destrucción como parte de la solución del problema nacional.¹⁹ Martín Baró ha explicado que “la justificación desde el poder de un acto violento lo legitima y lo hace racional al interior del sistema establecido. Matar a otra persona deja de ser delito para convertirse en necesidad social, tan pronto como esa persona es definida como enemigo de la patria y su asesinato es amparado por la sociedad”.²⁰

Se debe trabajar entonces desde los medios de comunicación social para evitar la construcción de estos estereotipos y racionalizaciones de la violencia. La forma en que se transmite la noticia puede generar un enfoque legitimador, que no es compatible con una función de formar e informar propia de los medios democráticos. Los mismos deben estar conscientes que la creación de la figura del enemigo es uno de los resortes básicos para ideologizar e institucionalizar la violencia. Esto puede ser particularmente peligroso para los niños, puesto que estos asimilan con suma facilidad los esquemas estereotipados. Las directrices de Ryad claramente señalan la necesidad de incorporar a los medios en políticas de prevención del delito: ellos deben participar en estas políticas para cumplir con la transmisión de valores positivos, una cultura de paz y un fortalecimiento de la tolerancia y la resolución pacífica de conflictos. Por ello, la forma en que transmiten sus mensajes e información no puede ser neutral ni ingenua, y debe ser consistente con los efectos que genera en la opinión pública.

El **componente institucional** de cultura de paz se concentra en articular medios para resolver conflictos de forma ágil y efectiva. Las instituciones estatales deben contar con capacidad para mediar efectivamente los conflictos sociales, arbitrando soluciones justas y percibidas como legítimas por todas las partes. Esto genera la construcción de todo un entramado social de instituciones con capacidad de gestión de la conflictividad. Desde los problemas entre vecinos, hasta problemas más complejos como los arbitrajes laborales, resolución de disputas de tierras, conflictos comunitarios. Guatemala se ha caracterizado por la escasa cantidad de mecanismos de gestión de la conflictividad, lo que perpetúa una situación de extrema polarización social y posiciones violentas entre las partes. La escasa legitimidad de las instituciones estatales provoca la desconfianza de todos los actores sociales; la debilidad de las instituciones también propicia soluciones privadas desde el abuso de poder del más fuerte. El resultado de esta falta de institucionalidad es una escalada de violencia, que se concretiza en caudas mortales. Existen numerosos ejemplos

¹⁹ Hanna Arendt ha explicado este fenómeno al analizar la construcción del estereotipo de judío por la ideología del nacionalsocialismo de Hitler. Vd. Arendt, H. *Los orígenes del Totalitarismo*. Smith, D. 1996. The social construction of enemies. *Sociological Theory*, 14. 203-240.

²⁰ Martín Baró, Ignacio. *Poder Ideología y Violencia*. Op.cit. p. 87.

de esta precariedad institucional: las muertes de campesinos en Finca Nueva Linda, el asesinato de campesinos en Izabal, las tomas violentas de carreteras. Todos estos conflictos derivan en situaciones de violencia extrema a causa de la escasez de mecanismos de resolución de conflictos.

El Estado debe reforzar entonces la institucionalidad estatal y privada para arbitrar verdaderos mecanismos de resolución de conflictos, que permitan la salida oportuna y pacífica desde perspectivas de GANAR-GANAR y de la paz social. Esto incluye reforzar el sistema de justicia (no penal), para que sea efectivo y se eviten juicios que demoran años en la solución de conflictos, en contra de los intereses de la sociedad.

Finalmente, desde el ámbito institucional, el Estado tiene que generar una política social para lograr la redistribución de la riqueza y la creación de oportunidades sociales. El criminólogo español García Pablos ha indicado que la prevención del delito implica prestaciones positivas, aportaciones y esfuerzos solidarios que neutralicen situaciones carenciales, conflictos, desequilibrios, necesidades básicas. Sólo reestructurando la convivencia, redefiniendo positivamente la relación entre sus miembros –y la de éstos con la comunidad– cabe esperar resultados satisfactorios en orden a la prevención del delito. Una prevención puramente ‘negativa’, cuasi-policial, sobre bases ‘disuasivas’ carece de operatividad.²¹ Por ello, las Directrices de Ryad apuntan a programas de apoyo social hacia la familia para lograr su bienestar y capacidad de actuación en beneficio del niño.

4.2. Políticas de prevención situacional

La prevención situacional, también conocida como prevención secundaria, se refiere a políticas de seguridad que sean capaces de disuadir a potenciales delincuentes de realizar actos criminales.

La prevención situacional no es una política social sino de seguridad; su formulación y ejecución corresponde a la Policía administrativa o de seguridad.

Esto es posible si se cuenta con conocimientos científicos (etiológicos) del crimen, de su génesis, dinámica y variables más significativas, lo que permite conducir a una intervención meditada y selectiva, capaz de anticiparse al mismo, de prevenirlo, neutralizando con programas y estrategias adecuadas los actos criminales. Naturalmente, se trata de una intervención

²¹ García Pablos de Molina, A. 1994. Problemas y tendencias de la moderna criminología. En *Cuadernos del Consejo del Poder Judicial, La Criminología*. Madrid. p. 315.

eficaz previa a la penal, ya que ésta, por su elevado 'coste social' y nocivos efectos, debe ser siempre subsidiaria, de acuerdo con el principio de 'intervención mínima'.²²

La prevención situacional puede verse como una manifestación de una política de seguridad basada en programas que inciden en diversos componentes del selectivo fenómeno criminal: el espacio físico, las condiciones ambientales, el clima social, los colectivos de víctimas potenciales, etc. Su base ideológica es la teoría del *Rational Choice* o de la Elección Racional, por la cual se concibe al delincuente como un sujeto racional motivado que realiza un acto criminal para la obtención de una determinada ganancia. El delincuente sopesa el beneficio que obtendrá del acto criminal, frente a los 'costes' que pueden presentarse, como la eventual pena, el sometimiento a proceso, el estigma social, etc.

Las políticas de prevención situacional son un componente importante en una estrategia de disuasión del delito, debido a que pretenden neutralizar los factores que aprovecha el delincuente para cometer el hecho delictivo, o disminuyen o contrarrestan las ganancias o beneficios potenciales del crimen.²³ Las modernas teorías del crimen, basándose en numerosos estudios, destacan que el delito no se distribuye de una manera aleatoria en el espacio y tiempo, sino que ocurre en particulares lugares y en particulares momentos (*hot spots* o puntos calientes), y suele tener por víctimas u objetivos determinadas categorías de personas u objetos como es sugerido, por ejemplo, por la teoría de los estilos de vida y la noción de la victimización repetida. Aunque existen ciertas diferencias entre las diversas teorías del delito, un elemento común a todas ellas es la noción de *oportunidad*. Lo que hace que los delitos se concentren en particulares espacios y momentos tiene que ver con las oportunidades existentes en los mismos para su comisión.²⁴

Según la teoría de la Elección Racional,²⁵ para que un crimen ocurra es necesaria la convergencia en tiempo y espacio de los siguientes tres elementos: la presencia de un delincuente motivado, la presencia de un objetivo alcanzable, y la ausencia de un guardián capaz de prevenir. Un delincuente motivado es una persona que por cualquier razón está motivado para cometer un delito. Un objetivo alcanzable es cualquier objeto o persona que

²² García Pablos de Molina, *op.cit.* p. 320.

²³ Medina Ariza, J.J. 1997. El control social del delito a través de la prevención situacional. En *Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial. La Criminología Aplicada*. Madrid. p. 270.

²⁴ Medina Ariza, J.J. El control social del delito a través de la prevención situacional. p. 271.

²⁵ Barberet, R.M. Para qué sirve la criminología. En *Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial. La Criminología Aplicada*.

puede ser atacado por un delincuente. Un guardián capaz no significa un oficial de policía o un agente de la autoridad en la mayoría de los casos, sino cualquier persona capaz de intervenir y disuadir al delincuente. Donde quiera y cuando quiera que estos tres elementos coexistan, la probabilidad de que un acto delictivo se produzca es considerable.²⁶

Por ello, la prevención situacional trata de determinar los factores o elementos de oportunidad que dan lugar a la comisión de hechos delictivos, para tratar de anticiparse al delincuente, neutralizando la oportunidad o factor que favorece la comisión del acto criminal. La prevención situacional no pretende eliminar las tendencias criminales mediante la mejora de la sociedad o sus instituciones, sino simplemente hacer el delito menos atractivo para los potenciales delincuentes. Para prevenir eficazmente el delito se busca reducir las oportunidades para cometer el mismo, a través de la modificación del ambiente o las situaciones. En la medida en que los delincuentes son actores racionales, los mismos estarán menos inclinados a cometer delitos si perciben que las oportunidades para su comisión son reducidas, o que los costes y riesgos asociados a un particular acto delictivo en un determinado lugar y momento son especialmente elevados.²⁷

Esto supone cambiar la lógica de trabajo de la Policía. Ésta no debe esperar a que se produzca el hecho delictivo, sino tratar de anticipar los lugares o factores que alientan, facilitan o propician su comisión, para reducir las oportunidades. Se invierte así la relación de un modelo policial meramente reactivo, pasivo y sin iniciativa, hacia un modelo proactivo, que es capaz de prevenir hechos delictivos, por su conocimiento y capacidad de anticipación. Goldstein contribuyó al tránsito del modelo policial reactivo a un modelo policial proactivo en el que los policías diseñan estrategias de prevención situacional para poner fin a los problemas que provocan la concentración espacial y temporal del delito. Esto puede realizarse a través de la modificación del ambiente (por ejemplo, aumentar la visibilidad en un lugar, reducir las entradas a un espacio determinado) o a través de reducir las oportunidades (mayor presencia policial en *hot spots*, vigilancia específica, etc.).

La prevención situacional resulta particularmente útil porque permite orientar de manera racional los recursos hacia lugares y tiempos donde se prevé que pueden ocurrir hechos delictivos. Permite además tomar medidas de bajo costo para disuadir a los delincuentes (como cámaras de circuito

²⁶ Clarke, Ronald V. (ed.) 1997. *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*. Second Edition. Albany, NY: Harrow and Heston.

²⁷ Clarke, Ronald V. (ed.) *Situational Crime Prevention. Op.cit.*

cerrado) o incluso medidas de autoprotección para reducir ganancias (evitar mantener efectivo en las cajas registradoras, etc.).

De acuerdo con Clarke,²⁸ las medidas de reducción de oportunidades: (a) han de ser dirigidas a formas muy específicas de criminalidad; (b) deben implicar la gestión, diseño, o manipulación del ambiente inmediato de una manera tan sistemática y permanente como sea posible; y (c) deben ser establecidas de manera que se incrementen los esfuerzos y riesgos y se reduzcan los beneficios tal y como son percibidos por una amplia gama de potenciales delincuentes.

Todo proyecto de prevención situacional comprende varias etapas: a) recolección de datos sobre la naturaleza y dimensiones del particular problema delictivo; b) análisis de las condiciones situacionales que permiten o facilitan la comisión de delitos en el particular ambiente estudiado; c) estudio sistemático de los posibles medios que pueden bloquear las oportunidades existentes; d) implementación de las medidas más prometedoras, económicas y sencillas; e) evaluación de la experiencia, difusión de los resultados, y modificación de la intervención cuando la misma no alcanza los resultados esperados

Una policía moderna, tal y como se concibe hoy en día, no sólo está orientada hacia un mayor contacto con la comunidad, sino también hacia la solución de problemas mediante el empleo de este tipo de técnicas. Tal y como Goldstein concibe este modelo policial, es preciso que todo oficial de policía, incluso el de menor rango, participe de este proyecto. No se trata simplemente de mantener unidades más o menos centralizadas encargadas de esta labor. Para que esta nueva filosofía se imponga es preciso que se comience por la formación básica que se imparte en la academia de policía. Por su parte, las autoridades pertinentes, en particular el Ministerio de Gobernación, deberían promocionar el empleo y evaluación de este tipo de intervenciones y colaborar en su diseño, empezando con pequeños proyectos locales de carácter piloto y generalizando con posterioridad, de una manera seria y rigurosa, las experiencias que hayan demostrado ser eficaces.

Finalmente, las policías más modernas han adoptado métodos de evaluación de resultados en sus comandos, a partir de circunscripciones territoriales (precintos o comisarías). En este sentido la policía de Nueva York creó el programa COMPSTAT o Programa computarizado de análisis estadístico de hechos criminales, que permite determinar en tiempo real la situación de

²⁸ Clarke, R. *op.cit.*

hechos delictivos en un tiempo y lugar determinado.²⁹ El COMPSTAT es un instrumento para medir la eficiencia de las unidades en las comisarías. Evalúa el incremento o disminución de los principales indicadores criminales (tasas de homicidios, robos, etc.), y sobre esta base determina cuáles son las unidades más eficientes y las que no se encuentran realizando un trabajo efectivo.

Todos los comandantes de precinto deben presentarse mensualmente a una reunión en la que se evalúan los resultados y dan cuenta de sus estrategias en la lucha contra la delincuencia. Dado que se cuenta con informaciones estadísticas serias, estas reuniones analizan de forma profunda y exhaustiva los resultados de cada unidad y cada comandante. Si un comandante no sale bien librado, generalmente es convocado a la semana siguiente para verificar las medidas que ha adoptado para corregir su actuación. El modelo de gestión (*managment*), en consecuencia, es un factor importante para obligar a los comandantes de comisarías en la realización de acciones preventivas (comunitarias, situacionales, de investigación) que permitan generar resultados concretos en la disminución del crimen³⁰ y es un método que permite adoptar medidas disciplinarias frente a los comisarios con pobre rendimiento. Se constituye así en un mecanismo apropiado de auditoría social y de depuración policial.

4.3. La prevención general a través de la pena

Para que la prevención general sea tomada en serio por la comunidad, es necesario que los delitos sean eficazmente castigados. Ahora bien, la investigación, juzgamiento y sanción de hechos delictivos resulta difícil en cualquier sociedad. De hecho las tasas de impunidad en todos los sistemas judiciales del mundo son bastante elevadas.³¹

Debe recordarse que la función de perseguir y castigar el delito está enmarcada dentro del proceso de minimización de la violencia social. La pena, con todas sus consecuencias socialmente negativas y su alto costo económico, tiene que reservarse a supuestos excepcionales, de alta gravedad, en

²⁹ El programa de tolerancia Cero del alcalde Rudolph Giuliani ha sido públicamente conocido por haber disminuido las tasas delincuenciales de Nueva York. Pese a la controversia que genera, uno de sus componentes más aceptados es la evaluación de resultados.

³⁰ Ruiz Vázquez, L. 2004. *Policía Exitosa, Policía Indolente: Nuevas tendencias en seguridad ciudadana*. Seminario Internacional sobre política pública de seguridad ciudadana, Quito.

³¹ Éste ha sido una de las críticas más comunes del pensamiento abolicionista en contra del derecho penal. Sobre esto vid. Hulsman, L. 1984. *En las penas perdidas. Seguridad y libertad ciudadanas*. Ariel, Barcelona.

donde sea imposible aplicar cualquier otro mecanismo social de solución de conflictos.

Para la efectividad del sistema penal, la política de persecución penal debe estar precedida por políticas de prevención primaria y situacional. De lo contrario, el desborde de hechos delictivos provocaría el colapso del sistema y de sus instituciones.

En cualquier caso, resulta imposible para un sistema penal perseguir eficazmente todos los delitos y llegar a las condenas de todos los delincuentes. Esto genera entonces la necesidad de racionalizar la persecución penal y, en última instancia, la admisión que debe existir alguna cuota de impunidad.

El castigo de los delincuentes produce un efecto disuasivo en el conjunto social. Se ha visto que la conminación penal *per se* carece de efectos disuasivos; lo que realmente motiva al delincuente es la sensación de que puede ser atrapado y condenado. En la medida en que la pena sea vista como una posibilidad remota, los efectos disuasivos del sistema penal se resquebrajan y las personas dejan de creer en lo normativo.

En este sentido no dejan de tener razón los teóricos de la prevención general positiva, en cuanto a que los procesos penales y la imposición de sanciones refuerzan los valores sociales, y la sanción impuesta representa una constatación que la norma está vigente.³² Además, con la estigmatización social que genera la sanción, la comunidad reconoce el desvalor de la conducta delictiva y tiende a rechazarla.

El proceso penal y la pena en consecuencia juegan papeles altamente simbólicos en la sociedad que deben ser apreciados, para el reforzamiento de los valores sociales. La divulgación de los juicios, la publicación de sanciones, conllevan un alto valor social para efectos de causar una integración social en los valores comunitarios.³³

Por otra parte, la impunidad genera efectos negativos importantes, en la medida que transmite el mensaje que la normativa estatal no está vigente y por lo tanto, que otros modelos alternativos de normas son posibles. La impunidad no puede tolerarse en ciertos hechos, por la desconfianza ge-

³² Silva Sanchez, J. M 1992. *Aproximación al derecho penal contemporáneo*. Bosch, Zaragoza. p.189, Welzel, h. *Derecho Penal*. Y Jakobs, G. *Tratado de derecho penal*. Quien afirma que la función de la pena es la de estabilizar la norma y ejercitar a los ciudadanos en la fidelidad del derecho.

³³ Al respecto las tesis de Emilio Durkheim recogidas por Garland.

neral que podría transmitir hacia el sistema social y, en particular, hacia la justicia. La impunidad podría ser una importante fuente de anomia social y de comportamientos antisociales. Máxime cuando la impunidad proviene de los propios funcionarios del sistema. Como ha señalado Jakobs, la idea del castigo justo ha de ser satisfecha pues de lo contrario se correría el riesgo de no mantener la confianza en el derecho, de no estabilizar la norma y de que, consiguientemente, se produjeran situaciones indeseadas: por un lado, reacciones informales de venganza ante la insatisfacción de la respuesta penal al hecho; por otro lado, delitos del mismo signo (reacciones de emulación) ante la falta de un refuerzo punitivo suficiente.³⁴

Por ello, existen actos que no deben quedar en la impunidad, pues implicarían socavar de manera grave los valores sociales. De esa cuenta, el sistema enfrenta siempre una doble incógnita grave: qué perseguir y cómo ser efectivo en lo que se decida perseguir. Los sistemas penales deben operar con el reconocimiento de cuotas de impunidad. El problema radica en decidir qué hechos y a qué personas resulta imposible dejar de perseguir, para efectos que la impunidad no se generalice y produzca efectos desestabilizadores y la pérdida total en los valores del sistema penal.

Si un sistema penal persigue en forma arbitraria, generalmente frente a hechos poco graves, pero, sobre todo, a personas socialmente vulnerables, se transmite un mensaje erróneo en el sentido que el sistema es absolutamente injusto. Por ello, la racionalidad penal debe dejar claro los principios sobre los que se asienta la selección de conflictos que serán llevados a proceso y serán castigados. Esta racionalidad debe basarse exclusivamente en su gravedad, sin tomar en consideración la posición económica, política o social del imputado. Por el contrario, si el sistema selecciona personas, y los casos son llevados contra grupos vulnerables, por su escaso poder social, entonces el sistema genera mayor desconfianza social y una grave crisis de anomia.

La falta de confianza hacia el sistema de justicia se puede traducir en diversos fenómenos, todos de gran impacto para el éxito de un proceso penal: a) la falta de denuncia; b) la alta tasa de abandono del proceso a través de desistimiento; c) la falta de cooperación por parte de testigos y el escaso respaldo social hacia las instituciones de justicia.

La persecución penal debe contar entonces, para ser efectiva, con un importante respaldo social, la confianza de la víctima y la cooperación de testigos. Esto sólo se logra al momento de obtener legitimidad social, a través

de un ejercicio de la acción penal coherente, transparente y justo. Se requiere que las políticas institucionales sean transmitidas a la sociedad, para que ésta entienda los factores que llevan a la persecución penal de hechos delictivos por su gravedad y que se perciba una igualdad absoluta en la manera de tratar a todos los imputados y víctimas.

La prevención general se logra en la medida que se visualice un ejercicio transparente de la persecución penal y de los jueces, se comprenda el proceso penal y éste sea limpio e igualitario. Sólo esta forma de actuación puede dar lugar a la generación de confianza y credibilidad en la justicia, los valores y las normas sociales, en la medida que se perciba el castigo a los delincuentes como justo. Estos principios deben orientar la persecución penal y son la base de la persecución penal estratégica, tal como se explicará en este documento.

4.4. Políticas de prevención terciaria

La prevención terciaria o especial, se refiere a los mecanismos para rehabilitar a los delincuentes, de tal manera que no vuelvan a delinquir. Se trata aquí de propiciar un marco de ejecución de la pena, que permita realmente al sujeto regresar a la comunidad y vivir una vida sin delito.

La prevención especial o terciaria es la menos eficaz de todas las formas de prevención, ya que la privación de libertad generalmente conlleva graves problemas durante su ejecución: deterioro psicológico, exposición a un medio altamente violento, uso de drogas para sobrellevar la angustia de la libertad restringida, etc.

Sin embargo, las dificultades inherentes a la resocialización en el medio carcelario no deben permitir abandonar esta finalidad constitucional. La prisión debe buscar a toda costa mantener un mínimo de humanidad y condiciones dignas, que permitan al sujeto reincorporarse plenamente a la vida social. Sin pretender ahondar en el tema, es importante erigir un sistema penitenciario que se base en los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos y, en particular, que pueda materializar las normas mínimas de privación de libertad de las Naciones Unidas. Sólo una práctica penitenciaria capaz de proteger los derechos humanos puede evitar que los privados de libertad, al terminar su condena, regresen con mayores cuotas de violencia y asocialidad que al momento de su ingreso. La criminología ha demostrado cómo los códigos carcelarios pueden generar una cultura especial, el fenómeno de la *prisionización*, que se traduciría en la asimilación de culturas violentas.

El trabajo carcelario entonces tiene como finalidad evitar contextos de violencia, la deshumanización del sujeto por la exposición a la cultura del

privado de libertad y lograr que durante la ejecución el condenado pueda obtener nuevas habilidades (de trabajo, educativas, sociales) que le permitan integrarse al mercado laboral y a la vida social en su conjunto.

El fracaso del sistema penitenciario puede suponer por tanto un aumento en los niveles de violencia social; y lejos que la cárcel resocialice o logre la prevención de hechos delictivos, los acrecienta y se reproduce el ciclo de violencia. El reto del sistema penitenciario debe ser entonces generar las condiciones para una intervención individualizada que pueda tener efectos positivos en las personas y llevar a generar procesos deseables en la conducta del penado al regresar a la sociedad.

5. LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA (PPE)

5.1. Premisas

La persecución penal estratégica constituye una política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir, partiendo de una selectividad racional: el grado de afectación social de la conducta y el análisis de patrones delincuenciales.

Durante mucho tiempo se ha constatado que el sistema de justicia y, en particular, el MP y la Policía, trabaja en la lógica de caso por caso aislado, sin realizar conexiones entre uno y otro. Esta lógica del caso por caso impedía ver los fenómenos criminales que se estaban produciendo y que muchos de ellos eran productos de los mismos agentes o aprovechando las mismas situaciones. De esa cuenta, los agentes del sistema penal eran incapaces de observar los grupos o estructuras criminales, y las formas en que éstos operaban u obtenían sus beneficios económicos.

La persecución penal estratégica se nutre tanto de la teoría de la policía orientada a problemas (modelo de policía comunitaria) de Herman Goldstein, como de las teorías de prevención situacional de Ronald Clarke. De la teoría de orientación a problemas recoge la idea de abordar los problemas en conjunto, buscando soluciones globales. Sistematiza los fenómenos, buscando sus causas profundas y tratando de encontrar patrones. Así, está orientada a dar resultados concretos a la comunidad. Se deja por un lado las situaciones de mera administración de mesa para abordar una gestión de evaluación por resultados, en donde los operadores de justicia deben ser responsables por resolver los problemas criminales de la comunidad. Resultan irrelevantes las acciones del Estado si éstas no se traducen en un impacto en la realidad: disminución de hechos delincuenciales, aprehensión de principales delincuentes, etc.

La persecución penal estratégica toma de las teorías de la prevención situacional el elemento de entender la racionalidad criminal, las oportunidades que se aprovechan para cometer delitos, los criterios de elección de víctimas, la forma en que los delincuentes obtienen sus ganancias. Es en este último aspecto en el que se concentra la actividad de persecución penal: reconociendo que no se pueden perseguir ciertas formas de criminalidad en el momento en que se producen, pero sí se puede neutralizar el beneficio económico a través de la desarticulación de mercados. Bajo esta lógica, se pretende comprender la lógica de mercado que subyace al fenómeno criminal, cómo se comercializan los objetos robados, el lavado del dinero, etc. y bajo esta perspectiva se organiza la reacción penal. Un ejemplo para comprender esta nueva visión es el fenómeno del robo de celulares: cada año pueden robarse de 2000 a 3000 celulares. Resulta imposible para el MP investigar y perseguir penalmente cada robo y condenar a cada ladrón. La PPE en cambio buscaría encontrar los mecanismos de mercado en donde se comercializan los celulares robados y a partir de la desarticulación de los vendedores, desestimular el robo por la privación de un mercado en donde traficar los objetos robados.

La PPE requiere en consecuencia una comprensión bastante exacta de los fenómenos criminales, de las bandas que operan en el país, de los mercados ilícitos y de los patrones delictivos. Para ello se requiere de información sobre la criminalidad, que se basa en un análisis permanente de los hechos delictivos y una sistematización de esta información en unidades especializadas de inteligencia. Es sobre la base de la información procesada que las autoridades centrales del MP y policía proceden a plantear sus acciones de persecución penal. Se establecen en consecuencia metas y objetivos por fiscalía, basados en la realidad del fenómeno criminal y en la incidencia que se quiere efectuar en la realidad.

Las decisiones políticas de persecución penal entonces tienen una dirección clara, destinatarios bien identificados y propósitos definidos. Esto permite además dedicar los recursos necesarios para la intervención, puesto que cada operativo de investigación debe ser planificado cuidadosamente. A este tipo de persecución penal también se le conoce como persecución penal inteligente, en la medida que se basa en inteligencia criminal.³⁵

³⁵ Sobre el punto Gottlieb, S., Arenberg, S. y Singh, Raj. 1994. Crime Analysis. From first report to arrest. AP.

5.2. Principios

La Persecución Penal Estratégica se basa en cuatro principios básicos:

a) La dirección funcional de la investigación por parte del Ministerio Público

Este principio tiene su asidero en lo dispuesto en la Constitución, en donde se asigna al MP la función de perseguir los delitos y ejercer la acción penal. De acuerdo a este principio el MP es el ente rector de las políticas de persecución penal. Con dicha facultad se ve reforzada por el artículo 2.3 de la Ley Orgánica del MP que confiere a esta institución la dirección de todos los cuerpos de seguridad en materia de investigación.

La norma claramente indica que corresponde al MP la definición de las políticas de persecución penal, con todas las consecuencias que de ello deriva: planificación, facultad de decisión, control de todos los recursos implicados, incluyendo las fuerzas de seguridad empeñadas en tareas de investigación, determinación de metas y objetivos, y los métodos de supervisión.

El modelo constitucional de persecución penal le impone al MP esta función de dirección y control, como ente responsable de las políticas de persecución penal.

La dirección funcional se ve reforzada en las normas del Código Procesal Penal y de la Ley orgánica del Ministerio Público, que establecen claramente que no pueden existir investigaciones policiales autónomas y que la policía tiene un plazo máximo de 24 horas para informar al Ministerio Público sobre cualquier investigación realizada.³⁶

³⁶ Artículo 51. Dependencia y Supervisión. El Director de la Policía Nacional, las autoridades policíacas departamentales y municipales que operan en el país y cualquier otra fuerza de seguridad pública o privada, están obligadas a cumplir las órdenes que emanen de los fiscales del Ministerio Público y deberán dar cuenta de las investigaciones que efectúen.

Los funcionarios y agentes de las policías ejecutarán sus tareas bajo las órdenes y la supervisión directa del Ministerio Público. La supervisión incluirá el correcto cumplimiento de la función auxiliar de la Policía y de las demás fuerzas de seguridad cuando cumplan tareas de investigación. Los fiscales encargados de la investigación podrán impartirles instrucciones al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa.

La policía y las demás fuerzas de seguridad no podrán realizar investigaciones por sí, salvo los casos urgentes de prevención policial. En este caso deberán informar al Ministerio Público de las diligencias practicadas, en un plazo no mayor de veinticuatro horas, el que correrá a partir del inicio de la investigación.

Además, el Código adjetivo y la Ley Orgánica del Ministerio Público han asignado potestades sancionatorias a los fiscales cuando los policías incumplan con las instrucciones impartidas en materia de investigación, lo cual se contempla en el artículo 52 de la referida Ley:

Artículo 52. Facultad disciplinaria. Los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, que omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados por el Fiscal General o por los fiscales de distrito y fiscales de sección, a pedido del fiscal responsable del caso o por iniciativa propia, previo informe del afectado, con apercibimiento y suspensión hasta de quince días, sin perjuicio de iniciar su persecución penal. Se podrá recomendar su cesantía o sanción a la autoridad administrativa correspondiente; en todo caso, se dará aviso a ella de las sanciones impuestas con copia de las actuaciones.

b) Proactividad

El principio de proactividad significa que las acciones de persecución penal deben ser concebidas y planificadas previamente, tomando como base los criterios y decisiones de política criminal. Para tal efecto utiliza la información de inteligencia sobre el fenómeno criminal: con estos datos el MP decide qué perseguir y diseña planes de investigación. Esto significa abandonar la lógica del caso por caso, y la idea de que el MP espera a que el hecho delictivo llegue a su conocimiento para iniciar una persecución penal.

La proactividad impone un análisis exhaustivo del entorno criminal, de las bandas u organizaciones existentes, para articular una respuesta al fenómeno que sea integral, proporcional a la amenaza y capaz de obtener resultados concretos. La proactividad pretende tres resultados básicos: la disminución de hechos delictivos, la captura de las principales organizaciones criminales y el desmantelamiento de mercados ilícitos.

El fiscal (de distrito o de sección) debe escoger la estrategia para enfrentar el fenómeno criminal, consciente de la necesidad de darle una respuesta adecuada. Por eso la proactividad requiere de un fiscal dinámico, que tiene un conocimiento completo de su entorno criminal y que es capaz de articular estrategias efectivas contra la criminalidad. Adicionalmente, el fiscal podrá aportar sugerencias para el desarrollo de prevención situacional, a partir de su conocimiento de patrones y mapas delincuenciales.

El Fiscal General, los fiscales de distrito y los fiscales de sección podrán nominar, por sí o por solicitud del fiscal encargado del caso, a los funcionarios o agentes policiales que auxiliarán en la investigación de un asunto.

c) Racionalización y optimización de recursos

La limitación de recursos que enfrentan las instituciones de justicia impone que deban racionalizar la administración de sus recursos, para lograr los resultados más óptimos. La PPE plantea en consecuencia que se utilicen los recursos necesarios en función de la gravedad del conflicto y del tipo de solución que se requiere.

De esa cuenta los recursos de menor gravedad deben resolverse, en la medida de lo posible, a través de las salidas alternas, ya que otro tipo de solución (por ejemplo una acusación o debate) conllevaría un dispendio innecesario de recursos, con un alto costo de oportunidad. Esta política ha quedado diseñada en el plan de política de persecución penal del MP, en donde se integran los principios de mínima intervención, proporcionalidad y subsidiariedad.

La persecución penal y el juicio quedan reservados para los casos más graves, que atenten contra los bienes jurídicos más importantes. Es en estos casos donde el MP debe colocar la mayor parte de recursos de forma que se obtengan resultados de alta calidad social.

No está de más mencionar que el MP recibe cerca de 300,000 denuncias, las cuales debe resolver en forma oportuna y eficaz. De este número, menos de un diez por ciento constituyen delitos graves. En consecuencia, la asignación de recursos debe estar en función de la gravedad del conflicto, la importancia del bien jurídico y la afectación social.

En un óptimo funcional, un 60 o 70% de los casos presentados deberían resolverse por salidas alternas³⁷ o discrecionales. El 30% restante debería ser efectivamente investigado y perseguido en juicio. Esto implica también la forma en que deben asignarse los recursos: cerca del 70% de los recursos institucionales conviene destinarlos a estos delitos graves; en tanto, sólo un 30% debe destinarse a desjudicialización y salidas discrecionales.³⁸ Esta distribución de recursos se concibe en función de que las investigaciones de casos complejos requieren una gran cantidad de personal, para ejecutarse en forma efectiva.

³⁷ El uso de salidas alternas se refiere a mecanismos donde se consigue la reparación del daño por parte del delincuente a favor de la víctima. Se utiliza el criterio de oportunidad o la suspensión condicional de la persecución penal.

³⁸ Se refiere a las desestimaciones y archivos, que se utilizan estratégicamente para concluir casos que no es posible investigar por la inexistencia de información e imposibilidad de obtenerla.

Y dentro de las investigaciones, los recursos deben ser orientados a la desarticulación de bandas criminales y de mercados ilícitos. Es bajo la comprensión de los fenómenos macro-criminales que se pueden obtener resultados de alta calidad en la persecución penal y que lleven a una efectiva disminución de hechos delictivos.

d) Rendición de cuentas

La PPE se basa en el supuesto de que la actuación del MP tiene que tener un impacto social. Este impacto se mide a través de la disminución de hechos delictivos, pues es ésta la meta del MP. Sólo de esta manera el MP se muestra como legítimo frente a la comunidad y recupera la confianza social en la institución.

En consecuencia, el mecanismo de rendición de cuentas se hace bajo el carácter de reuniones mensuales, en las cuales los fiscales distritales y de sección dan cuenta de los resultados alcanzados. De no obtenerse esos resultados, se administran correctivos específicos, como las reuniones de seguimiento para que el fiscal que no alcance sus metas exponga las medidas que adoptará para mejorar resultados

5.3. Fines

La persecución penal estratégica tiene tres finalidades básicas: en primer lugar, obtener la disminución de hechos delictivos, a través de la comprensión de fenómenos de criminalidad, a nivel local, regional y nacional. En segundo lugar, identificar y desarticular los principales grupos delincuenciales, su composición, ideología, métodos de trabajo y fines delictivos. En tercer lugar, la comprensión de los mercados ilícitos, para lograr una intervención efectiva sobre ellos para su efectiva neutralización.

Uno de los ejes centrales de la PPE es la ubicación de hechos delictivos, la conexión de patrones y el análisis sistémico de casos. De esta manera, la investigación y persecución de casos se hace agrupada, bajo las lógicas de grupos delictivos o de fenómenos criminales que desembocan en mercados ilícitos. El análisis criminal permite el mapeo delincencial, las zonas rojas, los lugares en donde ocurren hechos delictivos, horas, días y formas de ejecución delincencial. Toda esta información desemboca en políticas integrales de tratamiento de casos, conectando aquellos que es posible, por razón de sujeto activo o de mercado ilícito.

En consecuencia, la finalidad principal es un abordaje integral del fenómeno criminal, entendiéndolo desde una perspectiva racional y sistémica, y

adoptando medidas adecuadas de investigación penal que lleven a la persecución penal efectiva de casos de mayor gravedad. A su vez, el uso intenso de las salidas alternas y discrecionales para los casos de menor impacto social, especialmente aquellos en donde el conflicto puede ser resuelto a partir de acuerdos de reparación.

5.4. Elementos

La PPE utiliza una metodología de planificación estratégica. Por lo tanto sus elementos están basados en el análisis del entorno, la planificación por objetivos, la elaboración de planes específicos de investigación y la evaluación de resultados.

El proceso de formulación del plan de persecución penal estratégico es un proceso que conlleva cinco etapas básicas.

Fase 1: elaboración de diagnóstico de situación criminal en la circunscripción

No es posible fijar metas y objetivos sin un conocimiento exacto de la situación criminal de la localidad. El proceso de planificación requiere de información que permita conocer el entorno criminal en que se desenvuelve el trabajo de la fiscalía. Para la definición de la situación criminal en las fiscalías es necesario elaborar un proceso de diagnóstico del contexto de la problemática criminal. El contexto es un análisis situacional que ubica tres elementos:

1. Tasas de criminalidad: hacer análisis de las tasas de criminalidad por tipo delictivo para determinar la situación delictiva, por departamento y circunscripción municipal, perfiles de víctimas, horarios, mapas criminales, características de victimarios, patrones, etc. Aquí se realiza una recopilación de las estadísticas policíacas sobre el tipo de delito, a nivel nacional, departamental y municipal. Las tasas de criminalidad se obtendrán de las estadísticas de SICOMP y de PNC.
2. Estructuras criminales: definir cuáles son los actores principales en cada tipo de criminalidad: tipos de bandas que operan en el sector, pandillas juveniles, clicas, etc.
3. Mercados ilícitos: identificar los lugares y personas que se dedican a la venta de objetos producto de delitos o venden productos o servicios sancionados penalmente.

Para el desarrollo de los informes de contexto es necesario recopilar la información de DIGICI, CRADIC, SIA. (Por ejemplo: si se tratase del contrabando de mercancías, un análisis debería abordar la situación del contrabando, grupos, rutas, etc.)

Una vez establecidos los datos anteriores, se debe elaborar un documento que establezca cuáles son los principales problemas a nivel local, regional o nacional. El documento debe concluir con un informe que resuma:

- Formas de criminalidad más grave y violenta en la circunscripción.
- Principales grupos o estructuras delictivas que operan en la circunscripción.
- Principales mercados ilícitos.
- Lugares de ocurrencia de hechos delictivos.

El documento debe indicar, además, cómo se puede abordar la investigación de estos casos, los recursos disponibles, el tiempo de investigación y las probabilidades de éxito.

Este documento es clave para todo el proceso de planeación estratégica, pero también para poder hacer los cambios oportunos en los planes criminales. Por ello, el análisis situacional es un elemento permanente de la planificación de persecución penal, que debe estar a cargo de un equipo responsable en cada fiscalía. El analista es una figura clave de la recopilación y sistematización de información, un procesamiento adecuado de los datos e informes periódicos que sirvan a los fiscales distritales para toma de decisiones. El análisis situacional debe ser hecho cuando menos de manera mensual.

Fase 2: formulación del plan, con objetivos, metas e indicadores

Definidos los problemas criminales conforme la metodología anterior, el fiscal distrital y su equipo deben establecer las prioridades de persecución penal, tomando en cuenta la gravedad de los fenómenos delictivos. En la definición de metas y objetivos se debe priorizar las salidas de alta calidad. Una salida es de tal naturaleza cuando involucra un delito de impacto, la desarticulación de una organización delictiva o de un mercado ilícito. También es de alta calidad cuando involucra una salida alterna en la resolución de un conflicto social relevante. En el caso de las salidas discrecionales, una salida es de alta calidad si el caso es resuelto en forma rápida.

Las metas deberían definirse en función de dos tipos de parámetros: cuantitativos, como el porcentaje de resolución de determinados casos gra-

ves (Ej.: Vida (30%), Violación (50%) y Extorsión (30%)); y cualitativos, como la desarticulación de un grupo criminal o la de un mercado ilegal.

La definición de metas, por lo tanto, va a involucrar tener claridad en cuanto a la determinación de los grupos delincuenciales que operan en las distintas áreas y cómo se desarrollan. De esta manera se establecerán objetivos a nivel nacional, regional y local.

En cuanto a las salidas alternas y discrecionales, éstas deben establecerse en función del número de hechos delictivos a los que puedan aplicarse estas salidas, con relación al volumen total de casos recibidos.

Fase 3: implementación de estrategia

La estrategia debe implementarse a través de tres líneas de acción: planes de investigación específicos, designación de encargados de investigación y asignación de recursos y conformación de equipos.

Las metas impuestas deben llevar al desarrollo de un plan específico de persecución penal. De tal manera que si se ha acordado la desestructuración de una banda criminal, el plan de investigación debe ser específico. Para ello se debe utilizar las instrucciones del Fiscal General sobre el plan de investigación (Instrucción 1-2006).

Fase 4: evaluación de resultados

El monitoreo de metas y objetivos debe ser desarrollado a través de un proceso de revisión mensual, en el que se verifique el desempeño de la Fiscalía y de sus contrapartes, incluyendo los comisarios o jefes departamentales de Policía. En especial resulta importante que se proceda a evaluar los avances en el plan de investigación.

Cada jefe de sección fiscal debe hacer una evaluación de los resultados y del avance de su plan, por lo menos mensualmente. Esto permitirá aplicar los correctivos oportunamente. Además, es importante realizar una evaluación sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad.

El Fiscal distrital tiene la dirección de las fuerzas de seguridad en la circunscripción fiscal. Esto lo obliga a ejercer un liderazgo local y pedirle cuentas a la PNC sobre su actuación en cuanto a las tareas de investigación y persecución penal, pero también sobre las tasas de criminalidad y las tareas de prevención efectuadas.

De acuerdo con la información delictiva del entorno se debe generar un espacio específico de discusión con el Jefe de la PNC local, para determinar los motivos de la presencia delictiva, las posibles acciones a tomar, las decisiones operativas para efectos de disminuir la tasa de criminalidad.

Para que las reuniones sean efectivas se requiere que los fiscales distritales cuenten con información actualizada de criminalidad y que lleven una bitácora de las acciones que le han indicado realizar a la PNC y los resultados concretos obtenidos.

Fase 5: Rendición de cuentas

Al finalizar el periodo del plan, que regularmente será de un año, deberá procederse a efectuar un informe final de sus resultados, el que será entregado al Fiscal General. Se podrá desarrollar una actividad pública en la localidad con el fin de rendir cuentas del trabajo fiscal a la comunidad.

6. CONCLUSIONES

Se ha demostrado a lo largo de este trabajo que el fenómeno criminal es multicausal y que resulta imposible abordarlo exitosamente únicamente a través de la persecución penal y el castigo de los delincuentes. Una estrategia exclusivamente punitiva difícilmente logrará resultados sociales benéficos, y representa un costo económico y social muy alto.

Las posibilidades de contención del delito y la violencia por parte del sistema penal son realmente reducidas. La imposición efectiva de penas sólo puede alcanzarse en un número reducido de casos, y esto es aplicable a cualquier sistema de justicia en el mundo. Partir de esta realidad es imprescindible para entender la necesidad de un abordaje integral del fenómeno criminal. Un enfoque normativista y exclusivamente sancionatorio dará como resultado tener más cárceles, más jueces, más policías, más fiscales, incluso más personas condenadas, pero no menos violencia social, ni menos hechos delictivos.

Cualquier programa de disminución de la violencia social tiene que partir entonces de la articulación de las cuatro políticas básicas, reconociendo la subsidiariedad de la política de persecución penal y los limitados efectos positivos que cabe esperar de la pena de prisión.

La política de persecución penal estratégica se basa en el reconocimiento de las limitaciones del sistema penal y pretende desarrollar efectividad en un número limitado de casos, con el objeto de dar una utilización óptima

a los recursos existentes destinados al sistema de justicia. Los casos seleccionados son aquellos de mayor daño social, que no pueden ser objeto de salidas alternas.

Por otro parte, se plantean políticas intensas en la prevención comunitaria y situacional, para evitar el surgimiento de hechos delictivos. La prevención comunitaria a través de la instalación de una cultura de paz y de la creación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos, que sean capaces de evitar la escalada de violencia.

La prevención situacional como tarea propia de la policía administrativa, la cual diseña sus planes de despliegue territorial y otras políticas de disuasión con base en información de inteligencia criminal y con objetivos claramente definidos. Esto provoca la disminución de hechos delictivos, sin necesidad de recurrir al sistema penal y al castigo.

El uso de la prevención comunitaria y situacional, por lo tanto, es un prerrequisito para cualquier plan exitoso de disminución de violencia y crimen. La disminución de la violencia y crimen genera un círculo virtuoso hacia el sistema penal, que al tener un menor número de casos, es capaz de resolverlos con efectividad. El sistema penal queda en consecuencia con un carácter subsidiario, sólo para casos graves y circunstancias excepcionales. Debido a ello, su intervención es más oportuna y efectiva. Se reduce de esta manera la sensación de impunidad y se generan condiciones para reforzar los valores ético-sociales positivos (la prevención integración).

En ese marco, la persecución penal estratégica es una herramienta para orientar la actuación del Ministerio Público y las fuerzas de criminalidad hacia metas y objetivos concretos, optimizando los recursos y enfocándose en los fenómenos criminales más graves. Esto asegura un mayor éxito en la actuación penal, la cual ya no es producto de la improvisación o la suerte, sino es el resultado de una ponderada evaluación de información, de una cuidadosa planificación de la investigación y de casos que son exitosamente litigados, que concluyen naturalmente en condenas efectivas.

— **P**olíticas penitenciarias, un tema olvidado en el sistema penitenciario guatemalteco

*Irma Arriaza**

1. ANTECEDENTES

En Guatemala, ya desde 1542, según Real Cédula emitida por Carlos V, se fundó la Real Audiencia de los Confines de Guatemala y Nicaragua. “Una de las dependencias de toda Audiencia era la Real Cárcel de Corte, y en ella se internaban a los detenidos por orden de ese alto Tribunal, ya fuera por medida de seguridad o bien porque las causas estaban pendientes de ser juzgadas por la Audiencia”.¹ Luego ha existido una diversidad de leyes tales como la Ley sobre Evasión de Presos, las leyes sobre el Derecho de Carcelaje, leyes sobre la Higiene y la Alimentación en la Real Cárcel, Leyes para evitar la relajación en la Real Cárcel, Ley sobre el Tormento, leyes sobre Destinos, Servicios y Protección de los Presos,² así como diversos acuerdos de Cabildo. En los inicios de la época independiente, en 1820, la Real Cárcel de Corte se fusionó con la Cárcel del Ayuntamiento de la Ciudad, adoptándose para ambas el nombre de Cárcel Pública, que quedó en dependencia directa del Ayuntamiento, hasta llegar al período de la Penitenciaría Central.

* Guatemalteca. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Ha sido Directora General del Sistema Penitenciario. Comisionada en la Comisión de Transformación del sistema Penitenciario. Comisionada en la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario. Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario. Miembro del Consejo del Ministerio Público.

¹ El Régimen Penitenciario en Guatemala y su necesaria regulación. Antonio López Martín. 1988.

² *Ídem.*

La Municipalidad, en su sesión ordinaria del 17 de diciembre de 1875, aprobó la construcción de la Penitenciaría Central. El martes 27 de febrero de 1877, a las 7:30 a.m., en el terreno denominado 'El Campamento' (donde actualmente se encuentra ubicada la sede de la Corte Suprema de Justicia y la Torre de Tribunales), se llevó a cabo la colocación de la primera piedra de tal Penitenciaría. Al acto asistieron el General Justo Rufino Barrios, los secretarios de Estado, el Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Alcalde, los concejales y el Rector Magnífico de la Universidad. Por acuerdo Gubernativo del 28 de junio de 1888 se manda trasladar a todos los reos de la Cárcel Pública de Hombres de la Ciudad a la Penitenciaría Central.

El 26 de agosto de 1889 se emitió el Reglamento para la Penitenciaría Central. El mismo contemplaba lo relativo al personal y sus funciones, servicios médicos, servicios educativos, de los inspectores, de los presos, visitas y régimen laboral. Este Reglamento fue derogado por el del 12 de julio de 1937, el cual contemplaba algunos aspectos más. En general contenía disposiciones acerca de la organización, personal, servicios médicos y dentales, personal auxiliar, del Inspector General, del Inspector General de Talleres y de los jefes de talleres (estos inspectores y jefes eran escogidos entre los reclusos de buena conducta, siendo personal auxiliar del alcaide), del hospital y sus anexos, de la escuela, director y profesores, premios, recompensas y sanciones.

Mediante Acuerdo del 21 de abril de 1920 se crean las granjas penales³ y se ordena demoler el edificio de la Penitenciaría Central. Sin embargo, no fue sino hasta 1965 que se efectuó el traslado de los reos a la Granja Penal de Pavón, en tiempos del gobierno de facto presidido por el Coronel Enrique Peralta Azurdia. El 31 de diciembre de 1965 se creó la plaza de Director General; la Dirección General de Cárceles no se instituyó en la misma forma que la Inspección General de Cárceles, que fue el organismo que le precedió, sino por la inclusión en los presupuestos de la Nación de una plaza nueva.

Sin existir una Ley Penitenciaria se trató por otros medios de contar con algunas normas que coadyuvaran a que el tiempo transcurrido en prisión tuviera una razón de ser; es así que se emite la primera Ley de Redención de Penas por el Trabajo, mediante el Decreto 1560 del Congreso de la República, emitido el 24 de noviembre de 1962. Ésta fue sustituida por el Decreto

³ Las granjas penales, a diferencia de los demás centros, cuentan con una extensión aproximada de 3.5 caballerías, ya que se idearon para que la población reclusa se dedicara a la agricultura.

56-69 del Congreso de la República, del 15 de octubre de 1969, que contenía la Ley de Redención de Penas⁴ (derogada por la actual Ley del Régimen Penitenciario).

A través del Acuerdo Ministerial 268-98, del 31 de agosto de 1998, el Ministerio de Gobernación creó la Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario, como un ente *ad honorem*, cuyo objeto era plantear las políticas de transformación del Sistema Penitenciario del país. La Comisión, dentro de sus acciones, presentó un anteproyecto de Ley que fue entregado a la Comisión de Gobernación del Congreso de la República el 19 de mayo de 1999, para su discusión y promulgación. Este anteproyecto consolidó todos los proyectos que a la fecha habían sido presentados al Congreso y que por falta de voluntad política no se entraron a conocer en su momento.

Luego que la Comisión Consultiva elaboró el referido anteproyecto, el mismo fue trasladado a la Subcomisión de Seguridad y Justicia de la Comisión Nacional de Seguimiento y Fortalecimiento de la Justicia. Ésta realizó varias reuniones para socializarlo con todos los entes que conformaban dicha subcomisión. Como resultado de este proceso se le introdujeron varias reformas al mencionado anteproyecto.

El informe de verificación de MINUGUA, elaborado a inicios del 2000,⁵ presentó la siguiente recomendación al Congreso de la República para la aprobación de una ley penitenciaria: “Es vital que el país cuente con la normativa necesaria para dar soporte legal al ordenamiento institucional del sistema penitenciario; hasta la fecha, distintas instituciones han elaborado proyectos de ley penitenciaria, pero ninguno ha contado con la voluntad política necesaria para su aprobación. Por ello se considera fundamental que, luego de la decisión del Ministerio de Gobernación de apoyar una propuesta de ley, acorde con las exigencias de la realidad y los compromisos de los Acuerdos de Paz, el Congreso le otorgue prioridad a su discusión y posterior aprobación”.

Posteriormente fue creada la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional, mediante Acuerdo Gubernativo 270-2001 del 2 de julio de 2001. En el mismo se estableció: “La Comisión dentro del plazo de su mandato deberá convocar a la Subcomisión de Seguridad y Justicia de la Comisión Nacional de Seguimiento y Fortalecimiento de la Justicia, con el propósito de analizar un Proyecto de Ley del sistema Penitenciario, para que

⁴ *Ídem*.

⁵ Informe de Verificación: La Situación Penitenciaria en Guatemala. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, abril de 2000.

la misma sea elevada por el Organismo Ejecutivo, con carácter de iniciativa de ley ante el Congreso de la República". Dicho anteproyecto fue entregado al Ejecutivo para que se enviara como iniciativa por parte del mismo.

Ese proyecto, con algunas reformas, es la Actual Ley del Régimen Penitenciario, Decreto 33-2006, que el 6 de octubre de 2006 fue publicado en el Diario Oficial. Tal ley, en su artículo 102, contempló que entraba en vigencia seis meses después de su publicación en el Diario Oficial; indudablemente este período fue previsto para que la institución se acomodara a los cambios de su organización interna, necesarios para el cumplimiento de la misma.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO

A pesar que la Ley del Régimen Penitenciario entró en vigencia el 7 de abril de 2007, la Dirección General del Sistema Penitenciario no ha logrado grandes cambios; sigue preocupando más el nombramiento de guardias penitenciarios que el del personal técnico que inicie los cambios necesarios para cumplir con lo que la ley establece.

La Institución continúa presentando los mismos problemas que en su oportunidad fueron denunciados por la Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario, el informe de Verificación de MINUGUA sobre la Situación Penitenciaria en Guatemala y el Informe de la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario. Esas dificultades se acentúan cada vez más, como el hacinamiento, que sigue siendo uno de los mayores problemas. Recientemente se ha publicado⁶ que el Centro Preventivo de la Zona 18, Pavón, el Boquerón y el Centro de Máxima Seguridad adolecen de sobrepoblación, lo que hace difícil la vida en el interior de dichos centros. Esta situación contraviene lo preceptuado en el artículo 19 inciso a) de la Constitución Política de la República. La misma se agudiza cuando a la cárcel llegan oleadas de nuevos reclusos acusados del delito de posesión para el consumo; la población carcelaria también aumenta cuando se producen redadas policíacas en determinadas fechas; recordar por ejemplo 'el plan escoba'.

Existen deficientes controles; no se cuenta con un registro de cada recluso que contenga la ficha de ingreso así como todo aquello que se refiera al control de trabajo y estudio; no se cuenta con fotografías en la mayoría de casos y no hay un censo carcelario actualizado.

En cuanto a la clasificación de los privados de libertad, la propia Constitución Política de la República contempla que deben separarse los condenados de los procesados. Esta situación no se ha logrado superar, a pesar que en su artículo 10 se establece que “Los centros de detención, arresto o prisión provisional serán distintos a aquellos en que han de cumplirse las condenas. La autoridad y sus agentes que violen lo dispuesto en el presente artículo serán personalmente responsables”. Todo esto lesiona los derechos de las personas detenidas provisionalmente, quienes por el principio de presunta inocencia no deben ser tratados como si ya estuvieran condenadas.

Actualmente, cuando entran nuevas personas a la prisión, se les clasifica para separarlas por sectores, de acuerdo a los delitos cometidos. Esto también violenta sus derechos, ya que no se toma en cuenta sus condiciones personales para estar en un centro o sector específico.

La falta de personal técnico es otro de los grandes problemas. Han pasado dos años y poco se ha avanzado; si bien la ley en su artículo 97 determina que los equipos multidisciplinarios de diagnóstico y tratamiento, prelibertad y libertad deberían haberse implementado en un plazo de dos años, esto no se ha logrado a cabalidad. Tal situación perjudica a quienes son condenados, ya que dicho equipo tiene que realizar el diagnóstico de la persona para proponerle al Juez de Ejecución la conveniencia de ubicarlo en determinado centro y sector.

Estos equipos deben estar conformados, como mínimo, por un especialista de cada una de las áreas de medicina, psicología, trabajo social y abogacía, con la finalidad de realizar las evaluaciones para el diagnóstico y ubicación de la persona cuando ingresa al Centro Penitenciario.

En cuanto a los programas laborales y educativos, la Institución, por la cantidad de carencias existentes, no ha logrado que los mismos se implementen de manera estructurada ni que se lleven los controles necesarios para los informes pertinentes. De ahí que la redención de penas por trabajo y/o estudio no tenga una sólida base para su otorgamiento; constantemente los Juzgados de Ejecución declaran sin lugar los incidentes respectivos por la falta de informes rendidos adecuadamente y que llenen los requisitos correspondientes para que prueben que efectivamente la persona ha trabajado o estudiado durante su reclusión.

Desde 1956 se ha venido considerando la necesidad de contar con una Escuela de Estudios Penitenciarios para profesionalizar al personal del Sistema Penitenciario. Por ello se promulgó el Acuerdo Gubernativo de fecha 9

de julio, mediante el cual se fundó la Escuela; luego se emitieron los acuerdos gubernativos del 10 de julio de 1967 y del 21 de marzo de 1980.

En 1999, a través del Proyecto de Mejoramiento del Sistema Penitenciario, MINUGUA consideró que la Escuela era de urgente necesidad y que si bien existían los acuerdos de creación, ésta nunca funcionó. Por ello inició la conformación del núcleo de profesores, integrado por profesionales interesados en apoyar la creación de la misma. Dicho grupo, cuyo trabajo fue *ad honorem*, se inició con veintiséis profesionales, lográndose que el 17 de noviembre de 1999⁷ se instalara la Escuela de Estudios Penitenciarios en la tercera planta del edificio de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP, 7ª calle 10-34, zona 1). Para inaugurarla formalmente se dictó el curso ‘Salud en Prisiones’, los días 17 y 19 de noviembre de ese año. Con el apoyo de MINUGUA, el 9 de abril del 2001 se emitió el Acuerdo Gubernativo 137-2001, que deroga el del 21 de marzo de 1980. El nuevo Acuerdo crea la Escuela como una dependencia educativa dentro de la estructura organizativa de la DGSP, encargada de calificar y capacitar al personal al servicio de la institución y sus centros de detención, así como de orientar los programas de formación y capacitación hacia las funciones que desempeña dicho personal.

La DGSP impulsó el plan estratégico de la Escuela de Estudios Penitenciarios, elaborado en diciembre de 2000, con la participación del personal del Sistema Penitenciario, la Unidad de Planificación del Ministerio de Gobernación, MINUGUA, PNUD y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.

Para impulsar dicho Plan, la DGSP estableció una ‘mesa de apoyo’, integrada por el personal técnico del Sistema, representantes de ONG con experiencia en el tema penitenciario y por representantes de la cooperación técnica internacional. El trabajo desarrollado por la ‘mesa de apoyo de la Escuela de Estudios Penitenciarios (EEP)’, fue fundamental para dar seguimiento a las metas establecidas en el Plan Estratégico para 2001.

El primer Director de la EEP se nombró a través de un proceso de convocatoria pública y de selección conforme al perfil previamente diseñado por la ‘mesa de apoyo de la EEP’, con el visto bueno de la DGSP.

El Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia, de la Unión Europea, donó a la Escuela del Sistema Penitenciario el equipo necesario para que la

misma funcionara con mejores condiciones. Y dispuso el traslado de las instalaciones a un edificio arrendado para tal efecto, situado en la 5a. avenida "A" 13-28, zona 9 de la ciudad de Guatemala, las que se inauguraron el 6 de diciembre del año 2007. Sin embargo, en diciembre del 2008, la DGSP ordenó el traslado de otras oficinas administrativas a las instalaciones de la Escuela, lo que ha perjudicado su funcionamiento a causa de la reducción del espacio.

La Carrera Penitenciaria no se ha implementado por las carencias que tiene la Escuela, estimándose que es muy difícil que esto se logre en los cuatro años que la Ley contemplaba para que la misma comenzara a funcionar. La Institución no cuenta con un presupuesto acorde para la implementación de los cambios que la Ley contempla; el mismo es el que dispone de menores recursos dentro de todas las instituciones del sector justicia.⁸

Con las dificultades antes expuestas, difícilmente puede decirse que a partir de la vigencia de la Ley ha habido avances significativos en el Sistema Penitenciario; aunado a ello, la falta de políticas adecuadas para la aplicación de la misma repercute negativamente en la puesta en marcha de los avances que ella contempla.

3. PROPUESTA DE MEDIDAS A IMPLEMENTAR PARA LOGRAR LOS FINES QUE PERSIGUE EL SISTEMA PENITENCIARIO GUATEMALTECO

La Dirección General del Sistema Penitenciario debe proponer, a corto plazo, el Reglamento General de la Ley del Régimen Penitenciario, que desarrolle los principios contemplados en la misma. Se han elaborado varios anteproyectos de Reglamento pero no ha habido la voluntad de aprobar ninguno de ellos, lo que indudablemente perjudica la implementación de la Ley.

Mucho se ha discutido acerca de si debe haber un Reglamento de la Ley y un Reglamento de la Escuela y Carrera Penitenciaria o bien uno solo. Al analizar la Ley, la misma dice, en sus artículos 40 y 41: "El reglamento de la presente ley establecerá el sistema de concursos de oposición para ascensos y nombramientos a puestos de trabajo" y "El reglamento de esta ley regula lo relativo a esta materia". Sin embargo, en el artículo 99, transitorio, se establece que el Organismo Ejecutivo deberá emitir el reglamento respectivo, por lo que la misma está hablando de un solo reglamento. Dicha emisión debía

⁸ Para el 2009, el presupuesto del MINIGOB es de Q3,275,176,756, teniendo el Sistema Penitenciario asignado Q249,176,756.

cumplirse en el plazo de tres meses; han pasado ya casi dos años y todavía no se ha logrado su aprobación.

Además del Reglamento General, la Ley también contempla que el Ministerio de Gobernación emita los reglamentos correspondientes a cada centro de detención o de condena, a propuesta de la Dirección General del Sistema Penitenciario, en un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la misma (artículo 100). Por consiguiente, éstos deberían elaborarse a corto plazo para cumplir lo establecido en ella.

Diez años de ardua tarea para la implementación del Sistema Progresivo, cuestión que no es nada fácil; si no se inicia de inmediato, de poco servirá que la Institución cuente con una Ley que indica hacia donde debe ir el Sistema Penitenciario, cuál es su finalidad, cuáles son las actividades que deben realizarse en cada una de sus fases y así cumplir con el régimen que se ha fijado en la misma. Es por ello que a la Dirección General del Sistema Penitenciario, le urge fijar políticas a corto, mediano y largo plazo, ya la Institución no puede navegar a la deriva, pues no puede continuar sus funciones sin tener plasmado en un documento de política penitenciaria lo que se debe de llevarse a cabo en los próximos años, ya que de esos diez años, han pasado dos en los cuales muy poco se ha logrado, tanto es así que la única preocupación se centra en cuestiones puramente de seguridad, pero no de proporcionarle a las personas reclusas la oportunidad de “la asistencia necesaria capaz de neutralizar el daño que la propia privación de libertad representa, procurar que la prisión le dañe lo menos posible”.⁹

La Ley también contempla que en los centros de cumplimiento de condena deberá contarse con sectores para el cumplimiento del arresto, con clasificación de reclusos estableciendo sectores de mínima y mediana seguridad.

Las diferentes fases del Régimen Progresivo son las siguientes:

Diagnóstico y ubicación, cuyo objeto es definir la ubicación y establecer un Plan de Atención Técnico Individual (PATI); esta fase tiene un plazo máximo de quince días.

Tratamiento, durante la cual se desarrollará el PATI, siempre con el apoyo de los profesionales de Rehabilitación Social; la duración es, como máximo, hasta el momento que la persona reclusa cumpla la mitad de la condena que le ha sido impuesta.

Prelibertad, en la que la persona reclusa progresivamente afianza su vinculación familiar y su relación con la comunidad exterior, pudiendo trabajar fuera del centro penitenciario además de gozar de permisos de salida de fin de semana o salidas diurnas, con la obligación de pernoctar en el centro, y de otros beneficios que la propia ley contempla.

Libertad controlada, última fase del régimen progresivo en la que la persona reclusa obtiene su libertad bajo el control del Juez de Ejecución.¹⁰

Para lograr que las tres primeras fases se desarrollen de acuerdo con los preceptos legales, el Sistema Penitenciario debe contar con la infraestructura apropiada. El artículo 55 de la Ley establece que los establecimientos penitenciarios deberán construirse con la arquitectura adecuada al clima del lugar, siempre que se garantice la seguridad. Deberá facilitarse especialmente el cumplimiento de los programas de reeducación y readaptación social; además, tales establecimientos deberán tener condiciones que permitan la distribución de las personas reclusas de manera apropiada, ya que en cada fase del tratamiento las instalaciones tendrán elementos especiales para lograr el cumplimiento de sus fines.

Es difícil que en el corto plazo se pueda construir este tipo de centros, por lo que las actuales instalaciones deberán reestructurarse y dejar a mediano plazo la construcción de nuevas que respondan al sistema progresivo. La falta de una verdadera arquitectura penitenciaria ha redundado en perjuicio de la salud y del bienestar de la población reclusa; además, no ha permitido el desarrollo de los programas laborales y educativos. La construcción de centros se propone en lugares cercanos a las poblaciones, con la idea de que los servicios sean accesibles y que la comunidad se involucre en el apoyo de los programas que se realicen dentro de los mismos.

Adicionalmente debe implementarse un registro moderno que además de contar con la información necesaria de las personas procesadas y condenadas, consigne todo lo relativo al PATI. Este registro permitiría obtener de manera inmediata los informes necesarios para los procedimientos judiciales de Ejecución Penal. Deberá evaluarse el proyecto SIAPEN, sistema informático que fue diseñado para el Sistema Penitenciario y que tuviera un costo alto.

La institución penitenciaria ha hecho algunos esfuerzos para la contratación de Personal Técnico, con apoyo de entidades internacionales. Esto es indispensable para cumplir lo que establece la Ley en su artículo 61, que se

¹⁰ Ley del Régimen Penitenciario, artículos del 56 al 69.

ocupa de la atención de necesidades y el desarrollo de las potencialidades de las personas reclusas, con la finalidad que éstas participen en la elaboración de su propios PATI, ya que de ello dependerá su cumplimiento. El establecimiento de tales planes conlleva que la Institución incluya dentro de sus políticas programas laborales y educativos que permitan que las personas reclusas desarrollen sus potencialidades y cubran sus necesidades; sabido es que esto tiene un costo económico alto pero debe permitirse la participación de la comunidad, que fue prevista por la Ley en su artículo 11.

Los centros penitenciarios necesitan personal especializado, tal como lo demanda la Constitución Política de la República. Por tal razón es responsabilidad de la Dirección General del Sistema Penitenciario fortalecer la Escuela de Estudios Penitenciarios, no sólo en cuanto a contar con instalaciones adecuadas sino también con un currículo que permita que el personal conozca que la finalidad de la Institución no es sólo otorgar seguridad sino también proporcionar a las personas reclusas las condiciones que les permitan alcanzar un desarrollo personal durante el cumplimiento de la pena encaminada a una seguridad dinámica.¹¹

Debe considerarse también que la formación de dicho personal tiene que tener un carácter eminentemente civil, ya que esa es la naturaleza de los centros penitenciarios. Esto no ha sido cumplido por anteriores directores del Sistema Penitenciario, que han permitido que el personal se capacite en centros militares. Deberá asimismo revisarse los salarios que se devengan dentro de la Institución, ya que los actuales no son atractivos para las personas interesadas en optar a cargos dentro del Sistema Penitenciario. Esto es necesario dadas las funciones tan especiales que desempeña el personal penitenciario, que además debe someterse a un proceso de selección a través de la Escuela.

Al fortalecerse la Escuela se logrará la implementación de la Carrera Penitenciaria, pues sólo a través de ella se podrá captar el personal adecuado para las funciones que deben llevarse a cabo dentro del Régimen Penitenciario. Es necesario que todo el proceso esté contemplado en el Reglamento General de la Ley.

En este contexto, es urgente que las comisiones que la Ley contempla se integren y funcionen. El Ministerio de Gobernación, a partir de enero de 2008, ha incumplido con el funcionamiento de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario, órgano asesor y consultivo de la Dirección General, que recientemente se volvió a conformar. El que esta comisión no funcione

¹¹ Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

regularmente redundando en que la Institución se mantenga aislada y con pocos avances en cuanto a la propuesta de políticas penitenciarias. Su funcionamiento también favorecería el desarrollo y fortalecimiento de la Escuela de Estudios Penitenciarios, pues se estima que sus propuestas tendrían mayor peso para que ministerios como los de Educación, Cultura y Deportes, Trabajo y Salud, apoyen programas de tal naturaleza. De esta manera se lograría, como en otros países, que los propios ministerios ofrezcan oportunidades de trabajo a la Institución, a efecto que la población reclusa pueda desarrollarse laboralmente a través de un trabajo útil y productivo.

Una de las reformas que la actual Ley incluyó a partir del texto original del anteproyecto de la Comisión Consultiva, es la referente a que sea la Comisión de Salud Integral, Educación y Trabajo la que emita un dictamen para la redención de penas. Esta asignación desvirtúa la función de la Comisión, que era apoyar a la Institución en propuestas de políticas para facilitar a las personas reclusas el estudio a distinto nivel y el desarrollo de destrezas y habilidades de trabajo, y para favorecer la implementación de fuentes de trabajo y educación a través de programas penitenciarios y post-penitenciarios; su injerencia en los trámites de la Redención de Penas ante los Jueces de Ejecución ha hecho que, durante todo el tiempo que la Comisión no ha funcionado, se incumpla con dicha función, por lo que deberá plantearse la reforma correspondiente.

Otra situación que afecta grandemente al Sistema Penitenciario es el constante cambio de autoridades, no sólo de los altos mandos sino también de los mandos medios, pues esto no permite que se consoliden los planes y proyectos.

La carrera penitenciaria debe apuntalarse con la finalidad que los mandos medios, que por lo general son los operativos, sean de carrera, a efecto que exista estabilidad, favoreciendo así que la Institución logre avances positivos. Sólo en lo que va del actual período gubernamental (2008-2009) se han nombrado más de tres directores y cada uno llega con su propia propuesta para abordar la problemática penitenciaria, iniciando acciones que luego se desechan por el siguiente director. Han pasado ya más de dos años de la vigencia de la Ley sin que la misma se aplique efectivamente.

4. CONCLUSIONES

- La implementación de la Ley del Régimen Penitenciario es un tema pendiente de cumplirse por parte de las autoridades del Ministerio de Gobernación y del Sistema Penitenciario.
- Es indispensable establecer políticas penitenciarias de corto, mediano y largo plazo, que orienten a la Institución sobre el camino a seguir para el logro de sus fines.
- El Reglamento General de la Ley y los reglamentos de los centros penitenciarios deben promulgarse inmediatamente.
- Han transcurrido los primeros plazos para la implementación de los equipos multidisciplinarios y la modernización de la Administración, y no hay avances significativos en este tema.
- Se está a la mitad del plazo para la implementación de la carrera penitenciaria y no existe voluntad de cumplir con él.
- Aunque la ley fija diez años para cumplir con la implementación del Régimen Progresivo, han pasado ya dos años y medio sin que la misma se inicie; se puede asegurar, sin lugar a equivocarse, que no se han logrado avances integrales sobre ello.
- Deben conformarse las comisiones que establece la ley, de manera permanente.
- Existe poca voluntad del Gobierno para proporcionar un adecuado presupuesto que permita que el Sistema Penitenciario pueda cumplir con lo que demanda la Ley.

5. RECOMENDACIONES

- Que se inicie inmediatamente el estudio formal de los diferentes ante proyectos de reglamentos existentes a la fecha, a efecto que el Ministerio de Gobernación emita el Acuerdo correspondiente.
- Que el Reglamento General y los reglamentos de los centros se desarrollen de manera adecuada y respondan a la realidad penitenciaria guatemalteca.
- Que al emitir las políticas penitenciarias se incluyan, por lo menos, los temas del hacinamiento, la salud, la falta de registros adecuados, la implementación de la Carrera Penitenciaria, el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Penitenciarios, la readecuación de los centros penitenciarios y los programas laborales y educativos.
- Que se inicie la discusión y aprobación de los planes de estudios de la Escuela de Estudios Penitenciarios.
- Que se elabore un plan estratégico de urgencia para la puesta en marcha del Régimen Progresivo, a efecto que no se agote el plazo de los diez años que contempla la Ley sin que se cumpla con tal mandato.
- Que las comisiones que contempla la Ley apoyen a la Institución a efecto de lograr la puesta en marcha de las políticas propuestas y la consecución de un presupuesto adecuado para cumplir con las demandas del personal de la Institución, de la población reclusa y de la comunidad.

Experiencias exitosas de gestión municipal de la seguridad ciudadana

*Hugo Acero Velásquez**

1. PRESENTACIÓN

Los alcaldes y prefectos son aquellos funcionarios que en cualquier Estado están más cerca de la vida cotidiana de los ciudadanos, mientras que las autoridades nacionales son las encargadas de fijar las líneas de acción general a desarrollarse en todo el territorio. En el caso de la gestión de la seguridad, son las autoridades locales, en representación del Estado, a las que en un primer momento les toca dar respuesta a las problemáticas de violencia y delincuencia que ocurren en sus municipios y prefecturas.

Pese a la trascendencia de los anteriores planteamientos y a su pertinencia en cuanto al manejo de las problemáticas de seguridad ciudadana, muy pocas administraciones municipales en América Latina han liderado procesos en la materia con buenos resultados. De igual forma, son muy pocos los Estados en los cuales la normatividad permite que sean las autoridades municipales las responsables del tema de seguridad ciudadana.

* Colombiano. Sociólogo, con experiencia por quince años en manejo y gestión de temas de convivencia, seguridad ciudadana, seguridad nacional, manejo de crisis y terrorismo. Asesor en la formulación e implementación de planes integrales de seguridad y convivencia y planes maestros de equipamientos (instalaciones, comunicaciones, movilidad y recursos humanos) de seguridad y justicia en varias ciudades colombianas y en países y ciudades de América Latina, con buenos resultados como los alcanzados en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena, Barranquilla y Guayaquil (Ecuador).

Aunque existe una buena cantidad de experiencias exitosas en la región en el manejo de ciertos aspectos de seguridad ciudadana, las cuales en algunas ocasiones han sido excelentemente documentadas, son muy pocos los procesos integrales¹ en la materia que se han producido desde el ámbito local.

Los procesos desarrollados en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el transcurso de doce años consecutivos durante cuatro administraciones, así como los avances de las ciudades de Guayaquil y Medellín en los últimos seis años constituyen buenos ejemplos de lo que significa que la seguridad ciudadana sea asumida de manera integral por las autoridades municipales.

En la presente contribución se presenta de manera breve y sucinta las características más importantes de estos procesos y las enseñanzas que han dejado. Lo anterior, no sólo con el fin de demostrar la pertinencia del supuesto inicial sino además como un intento por documentar estos procesos con el fin que se conviertan en experiencias replicables.

2. ECUADOR: GUAYAQUIL, EL ESFUERZO DE UN ALCALDE PARA RECUPERAR LA SEGURIDAD CIUDADANA

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, en Ecuador existe una centralización del manejo de la seguridad ciudadana y todavía los modelos de seguridad pública están marcados por las doctrinas imperantes de la Seguridad Nacional.² Bajo este modelo, todavía hoy, no se consideran la participación de los gobiernos locales y de la comunidad como estamentos importantes para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, problemas que, cada vez más, tienen manifestaciones y consecuencias locales.

A pesar que la Constitución Nacional de la República del Ecuador establece un régimen seccional autónomo, consagrado como importante figura

¹ Políticas que integran de manera adecuada programas y proyectos preventivos y coercitivos, que van desde la prevención hasta el control policial y de justicia de las manifestaciones violentas y delincuenciales. Las políticas integrales incluyen acciones para mejorar la convivencia ciudadana, la cual es entendida como el vivir con el otro, reconociendo reglas mínimas que deben respetar y cumplir todas las personas para propiciar una sana interacción. Los pilares de la convivencia en una sociedad son la equidad, la empatía, el compartir, la cooperación, el respeto, la comunicación, la autorregulación y la capacidad de participación.

² La seguridad nacional, mira ante todo a la protección de la integridad del Estado –tanto política como geográfica– contra amenazas del exterior, pero a veces también de graves hechos internos que amenacen seriamente la integridad del Estado. Esta noción es claramente insuficiente para capturar el enfoque sobre la justicia y libertad de la ciudadanía civil.

de descentralización, a partir de los municipios y concejos provinciales,³ órganos a los que se les atribuye autonomía funcional, económica y administrativa, además de facultad legislativa que se manifiesta por ordenanzas, esta autonomía territorial no se extiende a los temas de seguridad. El tratamiento de los mismos corresponde al ejecutivo nacional, como lo establece el artículo 171, el cual determina dentro de las obligaciones del presidente las siguientes que tienen que ver con la seguridad:

1. Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado.
2. Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley.
3. Asumir la dirección política de la guerra.
4. Mantener el orden interno y la seguridad pública.
5. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de conformidad con la ley.

A nivel de los alcaldes, la Ley de Régimen Municipal les asigna funciones típicas de una autoridad de policía en materia de convivencia,⁴ sin que

³ Los concejos provinciales son los órganos legislativos municipales y representan a las distintas provincias en que está dividido el municipio.

⁴ Art. 167.- En materia de justicia y policía, a la administración municipal le compete:

- a) Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y reglamentos municipales;
- b) Cuidar de que se cumplan y hacer cumplir las disposiciones sobre higiene, salubridad, obras públicas y uso de vías y lugares públicos;
- c) Autorizar la realización de juegos y espectáculos públicos permitidos por la ley, impedir los que están prohibidos y reprimir en los casos de infracción;
- d) Mantener y garantizar la exactitud de pesas y medidas;
- e) Reglamentar, previa aprobación del Concejo, el funcionamiento de ventas ambulantes, procurando reducir al mínimo tal sistema de comercio y supervigilar que las disposiciones sobre el particular tengan cumplida ejecución;
- f) Controlar la propaganda que se haga por avisos comerciales, carteles y demás medios y perseguir la que se hiciere contraviniendo las ordenanzas mediante el empleo de altavoces;
- g) Aplicar las sanciones previstas en esta Ley, las que serán impuestas por los comisarios, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penal, para el juzgamiento de las contravenciones;
- h) Poner a los infractores a órdenes de los Comisarios;
- i) Investigar y esclarecer las infracciones en materias municipales perpetradas en el cantón; y,
- j) Colaborar con la Policía Nacional y obtener la cooperación de ésta para que las respectivas tareas se cumplan eficazmente.
- k) Requerir la cooperación de la Policía Nacional, siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones;

éstos tengan responsabilidades directas en el manejo de la seguridad ciudadana. La misma ley Orgánica, en su artículo 154, establece que las municipalidades pueden relacionarse con la Policía Nacional⁵ para:

- Formular políticas locales de protección, seguridad y convivencia ciudadana.
- Definición de formas de coordinación.
- Contribución, de acuerdo a las posibilidades, de financiamiento de la seguridad.
- Participación en los procesos de evaluación de la seguridad ciudadana.
- Elaboración y ejecución de planes de protección de la población en riesgo.

Por otro lado, el artículo 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal le entrega atribuciones a los concejos cantonales de “contribuir a la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana y a la definición de normas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables”.⁶

Frente a esta situación poco clara de responsabilidades, la Administración de la Ciudad de Guayaquil, encabezada por el Alcalde Jaime Nebot (tres periodos de gobierno desde 1994), comprendió que la seguridad ciudadana era una de las mayores preocupaciones que tenía la ciudadanía e incluyó el tema entre los principales ejes del Plan de Desarrollo, dejando atrás el modelo único de orden, control y ley, por un modelo integral.

Para comprender la manera como la administración de la ciudad de Guayaquil se metió en los temas de seguridad ciudadana, sin tener facultades constitucionales y legales para ello, es necesario tener en cuenta dos coyunturas. La primera tiene que ver con la situación de inseguridad y violencia con la que comenzaron las ciudades de Ecuador el actual siglo; y la segunda, con la demanda ciudadana de mayor seguridad formulada a los alcaldes, sin que los ciudadanos supieran que ellos no tenían responsabilidad constitucional ni legal en este campo.

⁵ En Ecuador, al igual que en Colombia, existe sólo una Policía Nacional; sin embargo, existe la posibilidad que los municipios creen policías locales desarmadas, orientadas a garantizar la convivencia.

⁶ La Constitución establece, artículo 226, que la descentralización debe ser obligatoria cuando la entidad seccional la solicite y tenga capacidad para asumirla; la Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículo 19, inciso 2, dispone que “El Concejo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias.”

A pesar de esta situación, de conformidad con los artículos 228 y 230⁷ de la Constitución Nacional se promulgaron una serie de ordenanzas que le permitieron al gobierno municipal de Guayaquil intervenir en los temas de seguridad. De tales ordenanzas cabe resaltar las siguientes:

- La decisión del alcalde de invertir en el fortalecimiento de la Policía Nacional del Ecuador, que presta servicio en la ciudad de Guayaquil, y desarrollar una serie de programas orientados a prevenir los hechos de violencia y delincuencia.
- Creación de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil,⁸ institución a la que se le asignaron recursos para diseñar, ejecutar y evaluar planes y proyectos orientados a mejorar la seguridad ciudadana.
- Ordenanza de creación y profesionalización de las policías metropolitanas. Cabe anotar que esta ciudad cuenta con un cuerpo propio de policía desarmada que apoya las funciones que tiene el alcalde en materia de convivencia.
- Ordenanzas orientadas a regular ciertas actividades que desmejoran la convivencia de seguridad y la convivencia ciudadana.⁹

Cabe anotar que Guayaquil creó y puso en funcionamiento el Consejo de Seguridad, con el objetivo de coordinar el trabajo de las distintas institu-

⁷ Art. 228.-... Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa, podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

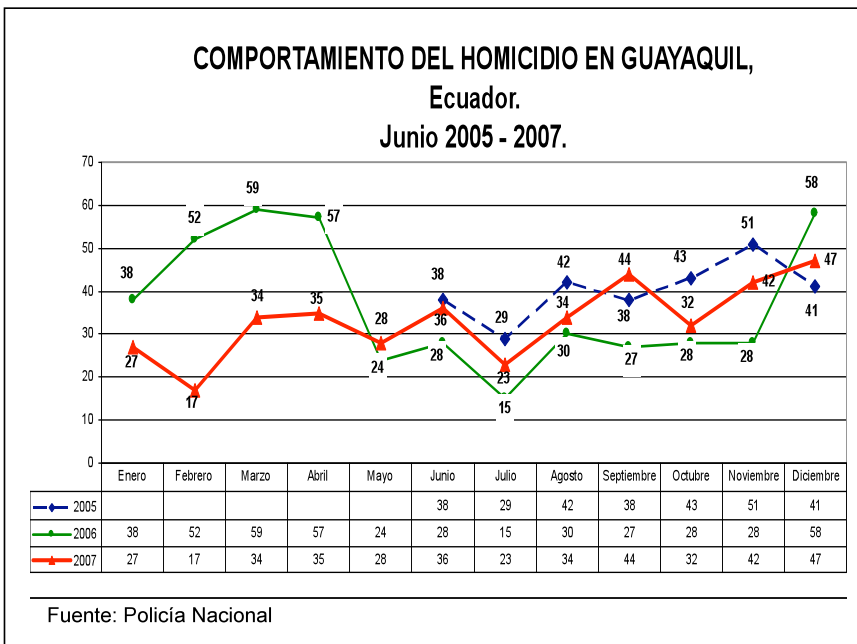
Art. 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

⁸ La Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil es el ente que se encarga de coordinar y colaborar con la Policía Nacional de Ecuador, acantonada en la ciudad de Guayaquil, lo relacionado con materia de protección y seguridad ciudadana, así como coordinar con otras entidades en materia de seguridad ciudadana la formulación de políticas locales y evaluar en su fase de ejecución dichas políticas y planes de seguridad. La CSCG la componen: la Municipalidad de Guayaquil, Policía Nacional del Ecuador, Gobernación de la Provincia del Guayas, Fuerza de Tarea Conjunta del Guayas, Comisión de Tránsito del Guayas, Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, Ministerio Fiscal Distrital del Guayas, Corte Superior de Justicia de Guayaquil, Cruz Roja del Guayas, Junta Cívica de Guayaquil, Arquidiócesis de Guayaquil, Cámara de Comercio de Guayaquil, Cámara de la Pequeña Industria del Guayas, Asociación de Canales de Televisión, Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, Corporación de Puestos de Auxilio Inmediato y Concejo Cantonal de Guayaquil

⁹ Además de la transformación de esta ciudad en materia de seguridad ciudadana y convivencia, hay que destacar la transformación arquitectónica de Guayaquil, con la recuperación del espacio público para los ciudadanos y turistas

ciones estatales que tienen responsabilidad en los temas de seguridad y justicia, como son: la Policía Nacional, el Ministerio Público (Fiscalía), las comisiones de tránsito, las Fuerzas Armadas, la Corporación para la seguridad ciudadana y la sociedad civil organizada a través de la Cámara de Comercio de Guayaquil. Este Consejo se reúne de manera periódica, por lo menos una vez al mes, da seguimiento a los temas de seguridad y convivencia y propone políticas y acciones para mejorar la situación en estas materias.¹⁰

Además se creó un sistema de información de violencia y delincuencia, el cual compila, sistematiza, analiza y entrega reportes de violencia e inseguridad. Este sistema es una herramienta importante para la gestión y toma de decisiones en los temas correspondientes.¹¹



¹⁰ Mientras la Corporación para la Seguridad ciudadana de Guayaquil es una institución con estructura administrativa que define la política de seguridad y cuenta con los recursos necesarios para ejecutarla y realizar los seguimientos pertinentes, el Consejo de seguridad es la instancia de coordinación interinstitucional que se reúne todos los meses para realizar seguimiento a la situación de violencia y delincuencia y para formular acciones.

¹¹ En Guayaquil funciona el Sistema de Información de Violencia y Delincuencia, del cual hace parte la Escuela Politécnica ESPOL, quien da el soporte técnico y analítico.

Estos esfuerzos por institucionalizar los temas de convivencia y de seguridad ciudadana han dado, en los últimos años, resultados importantes en materia de reducción de la mayoría de los delitos, en especial en la reducción de la violencia homicida, que pasó de una tasa de 22 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2005 a 18 en el 2007.

Esta experiencia en el Ecuador ha marcado la pauta para que se comience a discutir la posibilidad de que los alcaldes asuman responsabilidades en materias de seguridad ciudadana, como lo demuestra la presentación del primer proyecto de ley sobre seguridad ciudadana, el cual se discutió a mediados del año 2003 en el Congreso. A pesar que el proyecto no pasó, marcó un antecedente importante en la discusión de este tema en el Ecuador, donde hoy, al igual que en la mayoría de los países de América, los ciudadanos lo califican como uno de los problemas más importantes y demandan soluciones a las administraciones municipales. Para los ciudadanos comunes y corrientes, que no saben si los alcaldes tienen responsabilidades constitucionales y legales en estas materias, lo que les importa es que quien ellos eligieron les dé respuesta a su demanda de seguridad.

3. COLOMBIA: LOS ALCALDES Y GOBERNADORES LÍDERES DE LA SEGURIDAD

En Colombia, el manejo histórico de los problemas de violencia y delincuencia ha sido tradicionalmente policial y militar. Los distintos gobiernos delegaron esta función en las fuerzas armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el ejecutivo. Durante muchos años primó una visión particular que privilegió el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a estos problemas y en algunos casos frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales.

En medio de esta situación creció la violencia y la delincuencia; por ejemplo, los homicidios comunes pasaron, según la Revista *Criminalidad* de la Policía Nacional de 2003, de 8,565 en 1980 a 28,837 en el 2002; es decir, se registró un incremento del 236% en 22 años; el hurto de automotores pasó de 3,017 a 30,277 (+933%); el secuestro extorsivo pasó de 72 a 2,986 (+4047%); la extorsión pasó de 404 a 2,512 casos (+521%) y el atraco callejero pasó de 5,493 en 1988 a 33,431 en 2002 (+508%) en sólo cinco años.

Adicional al incremento de la delincuencia y la violencia, el problema carcelario no ha sido preocupación de casi ningún gobierno. Las cárceles

son infraestructuras viejas, inadecuadas y en estado de hacinamiento, lo que no les permite cumplir con su razón de ser; por el contrario, se han constituido en sitios que reproducen con mayor intensidad la criminalidad. A pesar de los esfuerzos por construir nueva infraestructura, que se vienen haciendo desde 1998, estas situaciones y la violación permanente de los derechos humanos persisten.

Esta falta histórica de manejo de Estado de la seguridad, y de manera particular de la seguridad ciudadana, se ha visto reflejada en la poca claridad respecto al concepto y manejo del orden público. Éste es equiparado, comúnmente, a los problemas del conflicto armado y no al concepto de orden de lo público, que puede ser alterado no sólo por acción de los grupos armados al margen de la ley, sino por acciones del narcotráfico, de la delincuencia organizada o común, e inclusive por hechos de corrupción.

No hay que olvidar que fue la Constitución de 1991 la que le dio amplitud a este concepto y además determinó, de manera clara, que el presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del ‘manejo del orden público’ en sus respectivas jurisdicciones. Esto incluye, desde luego, la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra, tal y como lo establecen los artículos 189, 296, 303, 315 y 330¹² y las leyes que existen para tal fin.

¹² La Constitución Nacional, establece: **Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:...

3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.
4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.
6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; **el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público...**

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:...

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

En el marco de la Constitución, sólo a partir de 1991 el país contó, por primera vez, con un documento de política de Estado en materia de seguridad, titulado ‘Estrategia Nacional contra la Violencia’ del Presidente César Gaviria, que aunque privilegiaba la seguridad del Estado, avanzó en la identificación y formulación de acciones para enfrentar otros hechos que afectan la seguridad y la convivencia, como la violación de los derechos humanos y la atención de grupos vulnerables, en especial los jóvenes. En el año de 1993 se avanzó en temas de seguridad ciudadana con el documento ‘Seguridad para la Gente’, el cual no tuvo la trascendencia e importancia que el anterior. Sin embargo, estas políticas, que pretendían mejorar la seguridad del Estado y de los ciudadanos, terminaron siendo dos documentos más, mientras la violencia y la delincuencia crecían durante la década de los noventa, especialmente en las grandes ciudades.

Cabe anotar que, a pesar de estos antecedentes de políticas de Estado y del reconocimiento del papel y de la responsabilidad Constitucional que tienen el presidente, los gobernadores y los alcaldes en este tema, han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido de manera directa la dirección de la seguridad y el orden público del país, de los departamentos y de los municipios. Hasta el año 2004 se observó con preocupación cómo, paralelamente a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de violencia e inseguridad en Colombia, la mayoría de las autoridades locales declinaban su responsabilidad esencial en estas materias, dejándolas, exclusivamente, en manos de los organismos de seguridad y de justicia.

En la mayoría de los casos, los gobernadores y alcaldes no sabían cómo responder a estas materias. Los consejos de seguridad¹³ sólo se reunían después de sucedidos los hechos (tomos de pueblos por grupos armados al margen de la ley, masacres, acciones terroristas, amenazas, etc.) constituyéndose en instancias reactivas y a destiempo, antes que preventivas y planificadoras de la seguridad. Las reuniones esporádicas de seguridad que se llevaban a cabo en algunos departamentos y municipios se

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

¹³ Instancias de coordinación interinstitucional reglamentadas por el Decreto presidencial 2615 de 1991, el cual debe ser convocado por los alcaldes y gobernadores todos los meses y deben asistir de manera obligatoria e indelegable las autoridades nacionales de seguridad y justicia que hacen presencia en la jurisdicción del departamento o del municipio, según sea el caso. Debe asistir y trabajar de manera coordinada el comandante de la Policía, el comandante de las fuerzas militares, el director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, el Fiscal delegado, y las demás autoridades que se consideren importantes para solucionar los problemas de seguridad ciudadana.

reducían, en la mayoría de los casos, a los informes de los comandantes, en donde, dependiendo de la situación de inseguridad y orden público, se toman decisiones al respecto.

Por otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se difundió entre algunos integrantes de la fuerza pública una tendencia hacia la solidaridad corporativa que se inclinaba hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas del interior de los mandos de las instituciones armadas. Esto relegaba, de manera inconveniente, los mandatos de las autoridades administrativas locales, situación que entrababa el desarrollo de las normas constitucionales y legales que disponen que los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía y responsables del manejo del orden público en sus jurisdicciones. Este desconocimiento de la autoridad local no sólo contravino los mandatos de la Constitución Nacional sino que desconoció las facultades otorgadas a los alcaldes por la ley 4¹⁴ de 1991 y la ley 62 de 1993.¹⁵

¹⁴ La Ley 4 de 1991 en sus artículos 9 y 12 establece que:

“Las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción” (art.9o).

“El alcalde, como jefe de Policía en el Municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia. cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”. (art. 12). En casos de perturbación grave del orden público el alcalde amparándose en la ley 136 de 1994 puede:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.
- b) Decretar el toque de queda.
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la Ley.
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o. del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

¹⁵ Esta Ley en su artículo 16 estableció las siguientes atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía.

1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante.
3. Disponer con el respectivo Comandante de la Policía, el servicio de vigilancia urbana y rural.

En medio de estos problemas, durante la década de los noventa, las ciudades de Medellín (1991), Cali (1992) y Bogotá (1995) fueron las únicas que abordaron el tema de manera integral y que obtuvieron importantes reducciones de la violencia y la delincuencia. En el caso particular de Bogotá, sus logros más importantes son la reducción de la violencia homicida, que pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100,000 habitantes en 1993 a 18 en el año 2008, es decir pasó de 4,352 homicidios comunes en 1993 a 1,401 en el 2008; las muertes por accidentes de tránsito pasaron de 24.3 por cada 100,000 habitantes en 1995 a 7 en el 2007; los demás delitos se redujeron en más de un 40% entre el año de 1998 y el 2005.

A continuación se muestran las experiencias locales de seguridad de las ciudades de Medellín y Bogotá.

3.1. Medellín: superó el conflicto armado urbano y le apuesta con resultados a la seguridad ciudadana¹⁶

A finales de los años 90 y comienzos de este siglo, la ciudad de Medellín era escenario del enfrentamiento armado entre las guerrillas y los grupos paramilitares. Esta situación evidenciaba la urbanización del conflicto armado, que sumado a otros fenómenos de violencia y delincuencia hacían de la ciudad un territorio muy inseguro; una ciudad en donde era común escuchar

4. Promover en coordinación con el Comandante de Policía programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.
5. Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.
6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.
7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.
8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación.
9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.
10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.
11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

¹⁶ Tanto en Bogotá y Medellín, de acuerdo con los mandatos Constitucionales y legales que responsabilizan a los alcaldes del manejo de la seguridad, éstos han asumido de manera responsable esta función y lideran un proceso de gestión interinstitucional de la convivencia y la seguridad ciudadana, del cual hacían parte las instituciones de seguridad y justicia.

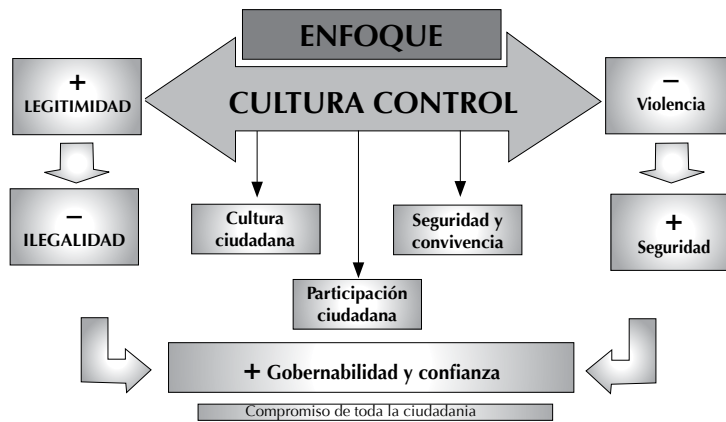
que “esta zona o esta comuna es dominada por los paramilitares, ésta por la guerrilla o ésta por bandas de delincuencia común”; un territorio ‘balcanizado’ en donde las funciones de seguridad y justicia eran manejadas por estos grupos al margen de la ley.

Frente a esta situación, en agosto del año 2002, durante la administración del Alcalde Luis Pérez, con la participación de los organismos de seguridad y de justicia, se tomó la decisión de intervenir la Comuna 13, uno de los sectores en disputa de los grupos armados ilegales y en el cual tenía mayor ascendencia la guerrilla de las FARC. Después de la intervención por parte de las diferentes agencias de seguridad y justicia del Estado, la Comuna pasó de registrar 717 homicidios comunes en el año 2003 a 173 en el 2004. Este evento de uso legítimo de la fuerza y de autoridad marcó el comienzo del regreso de la institucionalidad a los territorios dominados por grupos irregulares y delincuenciales. Sin embargo, son distintas las voces de alerta que aseguran que en esta comuna todavía están presentes algunos grupos paramilitares.

En medio de esta situación de disputa territorial por parte de los grupos armados al margen de la ley y de la iniciativa de los organismos de seguridad de retomar los territorios, la actual administración del Alcalde Sergio Fajardo, continuó y fortaleció la presencia institucional en la comuna 13. Gracias a su Plan de Desarrollo, y en especial del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana, elaborado con la asesoría de expertos del PNUD,¹⁷ y el trabajo articulado con las instituciones de seguridad y justicia presentes en la ciudad, se ha logrado reducir la violencia, mejorar la convivencia, y que las instituciones legítimamente constituidas tengan presencia en todo el territorio de Medellín y sean ellas las que garanticen la seguridad y la justicia a los ciudadanos.

De conformidad con los programas de cultura ciudadana, seguridad, convivencia y participación ciudadana, el Plan de convivencia y Seguridad Ciudadana ha fortalecido la gobernabilidad y la confianza en las instituciones, de acuerdo con el siguiente esquema:

Modelo de trabajo de la ciudad de Medellín



Para lograr el objetivo de que sean las autoridades legítimamente constituidas las que garanticen la seguridad y la justicia en todas las comunas de Medellín, el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana se ha orientado a fortalecer a la Policía Metropolitana para que tenga presencia permanente y activa en las comunas y a crear espacios interinstitucionales de justicia cercana al ciudadano que ejecuten y promuevan los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de distintos programas que fortalezcan la convivencia ciudadana. Cabe destacar que en los territorios en los cuales hasta hace unos pocos años la policía no podía movilizarse, hoy la institución tiene presencia permanente y garantiza la seguridad de los ciudadanos; hoy parejas de policías patrullan algunos barrios que hasta hace poco eran patrullados y manejados por grupos al margen de la ley. De esta labor de vigilancia también forman parte 670 auxiliares bachilleres de policía¹⁸ adicionales, los cuales en su mayoría viven en los barrios de las comunas donde prestan el servicio. Esta presencia permanente ha hecho que, cada vez más, esta institución retome, poco a poco, la confianza que fue duramente golpeada durante la guerra con Pablo Escobar.

Para lograr la presencia de la Policía en estas localidades, durante los años 2005 y 2006 se construyeron varias unidades y estaciones de policía en las comunas y sitios estratégicos de la ciudad. En lo que respecta al programa de justicia cercana al ciudadano, se fortalecieron y crearon otras comisarías de familia, se crearon y pusieron en funcionamiento casas de justicia y se for-

¹⁸ Los 670 auxiliares bachilleres de policía hacen parte de un convenio de la Alcaldía de Medellín y la Policía Metropolitana, gracias al cual se logró aumentar significativamente este servicio, al pasar de 650 a 1320.

talecieron las inspecciones de Policía, unidades administrativas en las que un abogado, un escribiente y una secretaria resuelven problemas comunitarios.

Con una inversión que se duplicó a cuarenta mil millones de pesos (20 millones de dólares) durante este periodo, y con El Plan Integral de Seguridad, el gobierno de Sergio Fajardo (2004 – 2007) le apostó, con su liderazgo, a que la seguridad ciudadana de Medellín mejorara y a que la institucionalidad gobernara los territorios que por largos años habían sido dominados por grupos al margen de la ley. Hoy, todavía, no se puede asegurar que hay manejo total de las instituciones legítimamente constituidas en todo el territorio de Medellín, dado que en algunos sectores persiste la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares, especialmente de éstos últimos, pero no se puede desconocer los esfuerzos y logros de la actual administración de Alonso Salazar y del Gobierno nacional que busca garantizar la seguridad y la justicia a los ciudadanos.

Aquí hay que destacar la reducción importante de la violencia homicida en la ciudad de Medellín, que pasó de una tasa de 174 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2002 a 34 en el 2007, como se puede ver en la siguiente gráfica:



Estos resultados de Medellín hacen evidentes las bondades de una política que, desde la civilidad, retoma los territorios y gana la confianza de los ciudadanos en las instituciones legítimamente constituidas y que cumplen su función en el marco del Estado de Derecho.

Ahora el reto es sostener esta tendencia, para lo cual es importante que se continúe con el proceso de recuperación institucional de los territorios y se gane la confianza de los ciudadanos, la cual sólo se logra trabajando y

teniendo resultados frente al control de los distintos grupos de delincuentes que todavía existen en algunos sectores de la ciudad.

Para consolidar los logros alcanzados en esta materia, no sólo de Medellín sino de todos los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con la asesoría del PNUD, se diseñó el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Justicia y Defensa para los próximos diez años, de tal forma que la presencia y accionar de las autoridades de seguridad y justicia se preste en sitios estratégicos de la ciudad de Medellín y de los municipios del Área Metropolitana, para que puedan garantizar sus servicios lo más cerca posible a los requerimientos de los ciudadanos y no como sucede ahora en algunos territorios, que estas autoridades llegan cuando ya han sucedido los hechos o estos servicios los siguen prestando grupos al margen de la ley.

Medellín es la primera ciudad en Colombia que enfrenta a la vez las problemáticas propias de la seguridad ciudadana y del conflicto armado que trasladó la guerra a sus comunas desde finales de los años 90 del siglo pasado.

La experiencia de Medellín muestra que hasta en los problemas más complicados, como el conflicto armado, se requiere de la participación de las autoridades locales, en coordinación con las nacionales; y que en el tema de seguridad ciudadana es fundamental el liderazgo del alcalde y de su administración para que los logros sean sostenibles y se institucionalice el manejo de la seguridad como una política pública local. Medellín apenas comienza el camino de la institucionalización de la seguridad y la justicia, y aunque falta mucho terreno por recorrer, puede estar marcando el sendero por el cual otros territorios de Colombia tendrán, tarde o temprano, que iniciar su recorrido, si no quieren sucumbir a las dictaduras de izquierda o mafiosas, o las dos a la vez.

3.2. Bogotá: marcó la pauta para el manejo institucional de la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia

Las cuatro últimas administraciones de Bogotá (1995 - 2007) fueron de las primeras administraciones locales en Colombia que asumieron las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana como desafíos de carácter local, puesto que tuvieron la capacidad de reconocer que muchos delitos tienen particularidades locales y que las soluciones deben ser abordadas por las autoridades de la jurisdicción. Los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000), Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004- 2007) asumieron de manera directa el manejo de los problemas de seguridad y convivencia, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución y legislación vigentes.

Cabe destacar que desde 1995 la Administración Distrital elaboró e implementó un plan integral de seguridad y convivencia, que sin descuidar las funciones de control de las actividades delincuenciales a través del uso legítimo de la coerción, ejecutó una serie de proyectos y programas orientados a la prevención y al mejoramiento de la convivencia ciudadana. Este plan dio como resultado la disminución de los índices de homicidios de una manera ejemplar, pasando de 4,378 homicidios comunes en el 1993, que representaba una tasa de 80 homicidios por cada 100,000 habitantes, a una tasa de 19 en el 2007; es decir, 1,446 homicidios, como se puede observar en la siguiente gráfica:



Otro logro importante fue la reducción de las muertes causadas por accidentes de tránsito, que pasaron de una tasa de 24.3 muertes por cada 100,000 habitantes en 1995 a 6.6 en el 2007, como se puede observar en la gráfica:



Estos resultados se debieron al proceso de institucionalización del manejo de la seguridad ciudadana y a la definición progresiva de una política pública en esta materia desde 1995, con el concurso de la Policía Nacional, las demás instituciones de seguridad y justicia e instancias de la Administración Distrital.

Las características más relevantes del proceso vivido en Bogotá son:

- 1. Manejo institucional del tema por la autoridad administrativa más alta del municipio (responsable político del tema).** Aunque la responsabilidad en los temas de seguridad se comparte con varias autoridades de seguridad, justicia y administrativas del orden nacional, en Bogotá, los alcaldes desde 1995, con base en el mandato de la Constitución Nacional, asumieron el liderazgo y la coordinación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad. Esto permitió darle prioridad radical a la protección de la vida e impulsar proyectos innovadores que mejoraron la convivencia, la seguridad ciudadana y la coordinación interinstitucional.

Para realizar esta tarea la administración ha garantizado el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad de la ciudad, creado desde el año 1991;¹⁹ de igual forma puso en funcionamiento un Consejo ampliado de seguridad, que se reúne cada tres meses, en el cual participan los 20 alcaldes locales, los 19 comandantes de estaciones de Policía, los comandantes de unidades especiales de la Policía Metropolitana de Bogotá, y algunas entidades del Distrito, como las secretarías de Salud, Educación y Tránsito y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, entre otras. Cabe anotar que en estos consejos, en cuyas reuniones la asistencia es obligatoria e indelegable, como lo establece la ley, se evaluaba de manera conjunta y permanente la política de seguridad del Distrito Capital. En esta misma línea, en 1995 se creó y puso en funcionamiento el Comité de Vigilancia Epidemiológica,²⁰ que realiza de manera semanal

¹⁹ Decreto 2615 de 1991 por el cual se organizan los consejos departamentales de seguridad; el Consejo del Distrito capital; se crean los consejos regionales de seguridad y los consejos metropolitanos de seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de consejos municipales de seguridad y se crean los comités de orden público. Estos consejos los componen el Alcalde, el Comandante de la guarnición militar, el Comandante de la Policía, el director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de Orden Público y la Secretaría de Gobierno. La asistencia a estos consejos es obligatoria e indelegable.

²⁰ Decreto 649 del 18 de octubre de 1996. Artículo 3 “El comité está integrado de la siguiente manera: 1. El Alcalde Mayor o su delegado, quien lo presidirá, 2. Un delegado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quien tendrá a su cargo la Secretaría del

un análisis sobre las problemáticas de violencia y delincuencia y propone acciones para enfrentar los problemas detectados.

2. **Información confiable.** Dado que sin información detallada de los hechos de violencia y delincuencia es muy difícil realizar análisis, tomar decisiones y evaluar las acciones que se ejecutan para enfrentar los problemas de seguridad de la ciudad, desde 1995 se diseñó y puso en marcha el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), con información de la Policía Metropolitana y del Instituto Nacional de Medicina Legal.²¹ De igual forma, desde el SUIVD se promueve el desarrollo de estudios y diagnósticos de violencia e inseguridad, lo que permite conocer más a fondo las problemáticas y planear acciones focalizadas para resolverlas. Desde 1995 se ha venido adelantando una serie de investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia.

3. **Creación de infraestructura administrativa y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros.** Para el manejo y gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia, desde los ámbitos coercitivos y preventivos, en el año 1997 se creó la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Gobierno. Esta dependencia cuenta, desde su creación, con recursos y personal administrativo especializado que maneja proyectos, programas y recursos que cubren desde el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, dependientes o no de la Alcaldía, hasta proyectos y programas orientados a mejorar la convivencia ciudadana. Esta Subsecretaría cuenta con tres direcciones: de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, de Seguridad y la de la Cárcel Distrital. Cabe anotar que, antes de crear esta Subsecretaría, existía la figura de un consejero de seguridad, el cual, a pesar de coordinar la política de seguridad de la ciudad, no garantizaba la continuidad e institucionalización de la misma.

4. **Plan de seguridad y convivencia.** A partir de 1995 se diseñó y puso en ejecución un plan de seguridad y convivencia, con proyectos, programas y recursos orientados a fortalecer la acción de la Policía Nacional y de las

comité, 3. El Consejero de Seguridad, 4. El Secretario de Salud o su delegado, 5. El Director Seccional de Fiscalías, 6. El Comandante de la Policía Metropolitana y 7. un representante del observatorio de Cultura Urbana.

²¹ Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito entre el Distrito Capital, la Secretaría de Gobierno, la Policía Metropolitana de Bogotá y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para la conformación y puesta en funcionamiento del Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia –SUIVD–.

autoridades de justicia y a prevenir los hechos de violencia y delincuencia que afectaban la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Un plan que, sin descuidar las acciones coercitivas y de acción de la justicia, se orientó a fortalecer la cultura ciudadana y a resolver, de manera pacífica y concertada, los conflictos. De los programas que componen el plan, cabe destacar los siguientes:

- Justicia cercana al ciudadano.
- Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas.
- Mejoramiento de la convivencia y recuperación de sitios críticos por desorden urbano.
- Recuperación del espacio público.
- Atención y reducción de los riesgos en términos de desarme, control del consumo de alcohol y otras drogas, fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Atención a la Población Desplazada por la Violencia.
- Fortalecimiento de la investigación criminal.
- Fortalecimiento de Policía Nacional,²² en términos de comunicaciones, movilidad, instalaciones y capacitación del recurso humano.

5. Participación y capacitación ciudadana en temas de seguridad y convivencia. Con la concepción de que los ciudadanos son parte de la solución de los problemas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, la Administración Distrital y la Policía organizaron, desde 1995, a las comunidades en los barrios, capacitando a los líderes comunitarios en temas de convivencia y seguridad ciudadana.

En esta línea, entre 1995 y 2003, se conformaron más de 7,000 frentes locales de seguridad, organizaciones vecinales que se conforman por cuadras y por barrios; asimismo, se capacitaron más de 27,000 líderes

²² Colombia tiene una sola policía que es la Policía Nacional, la cual depende directamente del despacho del Ministro de Defensa. La Policía Metropolitana es una unidad de la Institución nacional. Desde el año 1994 la ciudad cuenta con algo menos de 10,500 efectivos y aunque los distintos gobiernos distritales han demandado el aumento del pie de fuerza, sin lograr este objetivo, cabe resaltar que la estrategia de seguridad y convivencia no se sustentó en el aumento de la policía, sino en el fortalecimiento técnico y humano de esta institución. Cabe anotar que en el año 1995 habían en la ciudad 10,500 policías, los que en el 2003 habían disminuido a 10,320.

comunitarios en temas de convivencia y seguridad, en las escuelas de seguridad que la Policía Metropolitana organizó en sus estaciones.

6. **Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento.** De acuerdo con los análisis de la información recabada por el SUIVD y de investigaciones y reuniones periódicas interinstitucionales, se hace seguimiento y evaluación de los resultados de la política de convivencia y seguridad ciudadana. Los resultados son evaluados mensualmente por el Consejo Distrital de Seguridad, presidido por el Alcalde Mayor y con la participación del Comandante de la Policía Nacional, el Fiscal Seccional, el Viceprocurador de la Nación y otras autoridades administrativas de seguridad y justicia. Además de este Consejo Distrital, funcionan 20 consejos locales de seguridad, en igual cantidad de localidades en que está dividida la ciudad. En estos escenarios también se da seguimiento a la política de convivencia y seguridad ciudadana a nivel local.
7. **Evaluación externa.** El sector privado, a través del Programa 'Bogotá Cómo Vamos', de la Cámara de Comercio de Bogotá, el principal periódico del país (*El Tiempo*) y una reconocida ONG, hacen seguimiento y control de los resultados del Plan de Seguridad y realizan encuestas de victimización y percepción de seguridad.

Criminalización de los conflictos agrarios en Guatemala

*Luis Rodolfo Ramírez García**

1. INTRODUCCIÓN

Guatemala es una sociedad que depende en gran medida de la producción agrícola, y por su ubicación geográfica, altura y composición geológica, configura una riqueza natural que requiere ser protegida. Por esta razón, la tierra ha sido y es fuente de conflictos entre las distintas clases y grupos sociales, así como también entre éstos y la autoridad instituida.

Muchos de los conflictos que se generan alrededor de la tierra, ya sea por su posesión o por las relaciones de producción agrícola, tienen implícita la violencia. La autoridad central, conocida como Estado en su forma moderna, ha generado mecanismos de intervención con la finalidad de imponer una decisión frente a los provocadores del conflicto, utilizando muchas veces la violencia para imponer su decisión.

La presente monografía pretende discutir el riesgo que implica para la legitimidad del Estado utilizar la violencia como un mecanismo privilegiado para la resolución de este tipo de conflictos. La idea central es que los

* Guatemalteco. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, con postgrados en Derecho Penal y Derecho Indígena y estudios de doctorado en Sociología y Ciencias Políticas. Consultor en reforma de la justicia penal en varios países de América Latina. Catedrático de Criminología y Metodología de la Investigación Jurídica en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Actualmente es Director del Departamento de Investigaciones del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

conflictos sociales, en nuestro caso los de naturaleza agraria, constituyen una oportunidad para la búsqueda de soluciones a la problemática social. Sin embargo, la utilización por parte del Estado de la fuerza como respuesta exclusiva, en lugar de resolver el conflicto acrecienta las espirales de conflictividad y violencia social.

La descripción que se realiza sobre las distintas formas de posesión de la tierra en el transcurso del tiempo, así como también la descripción general de los conflictos agrarios más sobresalientes en cada etapa histórica, tiene como finalidad exponer los problemas estructurales que afectan la solución profunda de la conflictividad agraria; y cómo la utilización exclusiva de la violencia estatal ha servido de mecanismo para preservar intereses arraigados históricamente.

La exposición histórica de la conflictividad agraria resulta ineludible si se pretende explicar la importancia que tienen los Acuerdos de Paz para modificar, en parte y dentro del esquema del capitalismo moderno, las estructuras agrarias arcaicas que todavía prevalecen en nuestra sociedad. A pesar de esta importancia, la criminalización de los conflictos sociales continúa siendo una constante, pues el cumplimiento de tales acuerdos está relegado a un segundo plano.

2. CRIMINALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

2.1. Conflicto social

La idea de construir sociedades sobre la base de la armonía social, donde el conflicto se vislumbra como algo posible pero que únicamente refleja la ausencia de integración social y por lo tanto negativo en la interacción social, se ha constituido en una utopía irrealizable. Ya desde los inicios de la sociología, en especial con la visión marxista, se visualiza el conflicto como parte intrínseca de la interacción social. Su naturaleza, diversidad y complejidad implica posibles conflictos sociales entre intereses contrapuestos de sujetos inmersos en la interacción y necesidad de integración social: familiar, religiosa, ideológica, lucha de clases, guerra entre Estados, lucha por el poder político, disputa por recursos, intereses profesionales, marginación lingüística, étnica, sexual, etc.

Conforme las relaciones sociales se vuelven más complejas y diversas, se incrementa el riesgo de conflictos sociales. Una visión inicial sobre el conflicto sería aquella “lucha por los valores y por el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso del cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales”.¹

¹ Jesús Giner, Teorías del Conflicto Social, www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/c/conflicto_social_teorias.pdf

La importancia del conflicto en la sociedad puede visualizarse en el famoso debate Lewis-Redfield. Robert Redfield y Oscar Lewis realizaron estudios en distintas épocas sobre la comunidad mexicana de Tepoztlán.² Lewis reprocha a Redfield haber otorgado a la realidad social de la comunidad una imagen excesivamente integrada, estable, imbuida en un cierto romanticismo al estilo Rousseau, en la cual la integración social es el resultado de la concepción de una sociedad estable, la funcionalidad de cada uno de sus elementos, y el consenso de todos ellos para el mantenimiento de la sociedad.

La visión de Lewis sobre tal comunidad parte de la perspectiva de las fuentes de tensiones y conflictos como componente del normal cambio en la vida de la comunidad, lo que Redfield había dejado de lado en su análisis. La visión de Lewis tiene relación con la propuesta de Hobbes, para quien la sociedad se presenta en una interacción conflictiva y su integración se logra a través de la coacción y del pacto social. Su tesis principal es que la sociedad se encuentra en permanente cambio y sus elementos en permanente contradicción, lo cual contribuye al cambio social y la coacción de unos elementos sobre otros para mantener la sociedad.

Resalta en dichos análisis visiones distintas sobre una misma realidad social, a saber: una centrada primordialmente en el estudio de los conflictos y otra funcionalista, centrada en la integración. Ésta última, sostenida por Redfield, parte del criterio de la integración de los sujetos sociales contrapuestos y del todo: institucionalización de los modelos, valores y roles, socialización y control social. Por su lado, Lewis subraya que los abundantes conflictos agitan la sociedad y provocan cambios de estructura más o menos bruscos y violentos.³ El abordaje metodológico es distinto, pues uno hará énfasis en el nivel de integración social, mientras que en la perspectiva opuesta el conflicto social constituye uno de los factores sociales clave para el cambio social.

Conviene, para la presente monografía, profundizar sobre el conflicto, en el cual influyen situaciones objetivas (necesidades concretas de los actores, lo escaso de los recursos o su mala distribución social); y sus elementos subjetivos, en el que se incluyen los deseos y valores de los actores para el abordaje del conflicto. El conflicto así delimitado implica una situación de interacción social concreta en donde existen intereses y necesidades, que en principio son contrapuestos. La situación conflictiva concreta genera tensión en la relación social, que puede inducir una dinámica de mayores conflictos, y/o una evolución hacia situaciones violentas. De ahí la importancia de los métodos para su abordaje y solución.

² Rocher Guy. 1990. *Introducción a la Sociología General*, Editorial Herder, Barcelona. p. 296.

³ Rocher Guy, *op cit*, p. 491.

Partiendo del principio que el conflicto social implica la existencia de intereses contrapuestos de sujetos frente una situación concreta, su solución se relaciona directamente con la posición social de los sujetos en contradicción. Es decir, con las relaciones de dominio (poder) que posea un contendiente frente al otro. De ello depende el proceso de solución o contención. Las relaciones desiguales entre los sujetos implicarán, por lo general, la imposición de los deseos, intereses y necesidades de uno frente al otro. En esta situación concreta cada contendiente pondrá en juego todos los elementos necesarios que tiendan a mejorar su posición en la solución del conflicto, según sus necesidades, intereses y valores.

Esta circunstancia provoca que la organización social construya la institucionalidad necesaria para la resolución de la conflictividad social. Dicha institucionalidad está conformada por normas, métodos y valores, los cuales reflejan el nivel y calidad de integración social esperado. La misión de estas instituciones es doble: resolver la conflictividad social y mantener la integración social. De esta cuenta, existe un punto de encuentro entre las posiciones de visión social de la integración y el conflicto social.

Dahrendorf sugiere, bajo esta perspectiva, no asumir una posición en detrimento de la otra, pues, según su criterio, ambas son verdaderas y complementarias: “la sociedad es a un tiempo un sistema integrado y un sistema de conflicto”.⁴ Esto se manifiesta en especial en las sociedades modernas, y también en las comunidades pequeñas. Ambas se encuentran en permanente conflicto, pero su integración se logra también a través del conjunto de instituciones responsables de la gestión de la conflictividad social.

“La oposición que se pretende establecer a veces entre la sociología de los conflictos y la sociología del sistema social es fútil y no puede por menos de retrasar el progreso del análisis sociológico ... los conflictos y la estructura social están estrechamente vinculados, la teoría y la investigación sociológicas sólo podrán progresar en la medida en que se consiga analizarlos en un mismo esquema teórico”.⁵

2.2. Conflicto y cambio social

La solución de los conflictos tiene implicaciones directas en los sujetos y en el medio social. Por esta razón es importante poner en evidencia la intensidad y naturaleza del conflicto. Esto es, la conflictividad social, como se

⁴ *Ibid*, p. 505.

⁵ *Ibid*, p. 505.

indicó, nace de la interacción social de los actores, los cuales encuentran en una situación dada intereses y necesidades contrapuestos. Si bien se puede afirmar que la estructura y los valores sociales son una fuente de conflictividad social, también es cierto que no todos los conflictos sociales tienen el mismo impacto en los actores y en la estructura social.

Un conflicto entre particulares provocado por una deuda tendrá una implicación distinta en su interacción y solución a la del conflicto provocado entre amplios sectores sociales en sociedades agrícolas sobre el control de la tierra. En este último, el conflicto social será un factor crucial para el cambio social, entendido éste como “toda transformación observable en el tiempo, que afecta, de una manera no efímera ni provisional, a la estructura o al funcionamiento de la organización de la colectividad dada y modifica el curso de su historia”.⁶ Lo que sobresale en este último caso es la acción histórica de los actores sociales, la cual está orientada, según los objetivos, intereses, valores, ideologías de los actores en conflicto, a impulsar o frenar la transformación total o parcial de la organización social.

El cambio social, dentro del cual se inscribe el conflicto como factor, está inmerso dentro de un conjunto de problemas importantes de esclarecer. En primer lugar, es necesario identificar los contenidos del cambio social; es decir, los elementos de la estructura social que se transforman y las implicaciones de estos cambios dentro de la sociedad en su conjunto. En el caso de sociedades que tienen como base la agricultura como actividad económica central, la transformación sobre el control de la tierra tiene implicaciones directas en el orden social en su conjunto. Un segundo problema a resolver se refiere a la manera como opera el cambio social, en el sentido de su continuidad, la resistencia que genera y las formas de esa resistencia.

En tercer lugar se encuentra el ritmo del cambio; es decir, si los cambios se producen en forma evolutiva, lenta y progresiva, o bien de manera brusca y rápida (revoluciones). En cuarto lugar, hay que establecer los factores y condiciones que propician los cambios sociales. En quinto lugar, identificar los agentes activos que impulsan los cambios y aquellos que se oponen a los mismos, con tal de mantener el *status quo*. Y por último, resalta la posibilidad de proyectar el curso de los acontecimientos para prever, en lo posible, las transformaciones que se producirán a corto, mediano y largo plazo.⁷ Las respuestas a estas cuestiones permiten visualizar en el tiempo el proceso del cambio social, identificando el curso de los acontecimientos y la acción histórica de los agentes sociales involucrados en la interacción del cambio.

⁶ *Ibid*, p. 414.

⁷ *Ibid*, p. 422 y 423.

La consideración del conflicto como factor de cambio social tiene su expresión inicial en Marx. Dahrendorf,⁸ uno de los principales exponentes de la sociología del conflicto, considera que Marx realizó cuatro contribuciones fundamentales para la construcción de la sociología del conflicto. En primer lugar, puso de relieve que el conflicto es inherente a la sociedad, como realidad animada, y por lo tanto natural en su funcionamiento. En segundo lugar, introdujo como factor de análisis que los conflictos sociales, por tratarse en principio de conflicto de intereses, oponen necesariamente a dos grupos, y únicamente a dos grupos.

De esta forma, en el conflicto sobresale un grupo que desea mantener la situación beneficiosa (*status quo*) y otro interesado en que la misma se transforme. En tercer lugar, propuso que el conflicto social entre grupos de interés contrapuestos constituye el principal motor de la historia, pues provoca la transformación de las estructuras sociales. Y en cuarto lugar, incorporó como análisis que el conflicto, que se manifiesta como lucha de clases, condiciona la transformación de las estructuras sociales. Es más, propuso que las contradicciones entre las clases sociales provienen de la misma estructura social, y que la resolución a esta contradicción encierra la transformación de las estructuras.

A pesar que Dahrendorf considera a Marx como el principal teórico que introdujo el análisis del conflicto como factor de cambio social, sus reflexiones contienen elementos que son de corto alcance para interpretar la problemática del actual desarrollo del capitalismo. La crítica a las propuestas de Marx parte en primer lugar del reduccionismo de que los conflictos sociales importantes son producto de la lucha de clases. Efectivamente, los conflictos de clase existen pero no son los únicos que dividen a la sociedad. Incluso, el propio desarrollo del capitalismo ha significado la existencia de grupos sociales contrapuestos en la sociedad.

Una segunda crítica, que deviene de la anterior, es que no toda lucha de clases que ha llegado a sus últimas consecuencias, expresada en conflictos sociales, desencadena un cambio revolucionario, pues este tipo de cambio se presenta en la historia de forma esporádica. De esta manera, el cambio social que opera en la sociedad funciona más por evolución que por revolución. Esto es, pueden presentarse casos de cambio en las estructuras sociales, producto incluso de la lucha de clases, pero que no necesariamente son producto de una revolución sino de ajustes que se realizan entre clases contrapuestas, lo que permite observar cómo las clases dominantes raras veces son derrotadas.

Una tercera crítica al modelo marxista del conflicto como factor de cambio social se refiere a situar el origen de las clases y los conflictos de clase en

la propiedad de los medios de producción. De esta forma, resulta coherente proponer por parte del marxismo que la desaparición de la propiedad sobre los medios de producción incidirá directamente en la existencia de clases sociales contrapuestas y por lo tanto en la fuente de conflictividad social. Esta visión no contempló el hecho de que existe una diferencia entre propiedad y control sobre los medios de producción. La propiedad de las grandes empresas está distribuida entre miles de accionistas, los cuales carecen de control sobre los medios de producción, a cargo por lo regular de tecnócratas y burócratas. De esta forma, la principal fuente de conflictividad social radica en el control sobre los medios de producción y no sobre su propiedad.

La visión de Dahrendorf propone un cambio de perspectivas sobre el conflicto como factor de cambio social. En efecto, parte de la visión marxista de que es en la estructura de la organización social y en su modo de funcionar donde se encuentra la fuente permanente que provoca y nutre los conflictos; sin embargo, a partir de las críticas realizadas al marxismo, es necesario emprender una reflexión que tenga como objetivo, en primer lugar, determinar un origen distinto a la propiedad sobre los medios de producción como fuente de conflictividad social, así como también enriquecer el concepto de clase social, más allá de la definición marxista como realidad básica y esencialmente económica, en el entendido que la clase social está más vinculada al poder que a la propiedad. Estas reflexiones pueden enriquecer nuevas dimensiones sobre el papel histórico de los conflictos de clase.

En esta perspectiva, Dahrendorf propone, a diferencia de la clase social, el concepto de cuasi grupos y grupos de interés. La diferencia entre unos y otros radica en la forma en que asumen la defensa de sus intereses frente a un conflicto. Los grupos de interés transitan de intereses latentes a intereses manifiestos. Esto es, han adquirido la capacidad de convertirse en agentes activos, con intereses concretos, en la solución de los conflictos estructurales (partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales), capaces de precisar objetivos, elaborar una política de acción y practicar estrategias. Por el contrario, los cuasi grupos son poco aptos para defender intereses comunes de una manera organizada y premeditada, únicamente mantienen intereses latentes, que es en donde radica el surgimiento de los conflictos de intereses; la diferencia está en la orientación de la acción social para ponerlos de manifiesto (comerciantes, consumidores, campesinos, mujeres).

Además de los grupos de interés, Dahrendorf postula, también a diferencia del marxismo, que la naturaleza de los conflictos no se halla necesariamente en la distribución desigual de riqueza sino en la desigual distribución de autoridad, entendida ésta como “la probabilidad de que un orden poseedor de cierto contenido específico obtenga la obediencia de un grupo

dado de personas”.⁹ Insistiendo también en la necesidad de diferenciar la autoridad del poder, entendido éste como “la probabilidad de que un actor implicado en una relación social esté capacitado para conseguir lo que quiere contra toda resistencia que se le oponga, cualquiera que sea la base sobre la que se funda esa probabilidad”.¹⁰

Para este autor, el poder tiene relación más con la persona y depende en mucho de la fuerza física del individuo, talento, carisma y lugar que ocupa dentro de la sociedad; a diferencia de la autoridad, la cual está íntimamente relacionada con el puesto o rol que se desempeña en una organización social. De esta manera, para este autor, el conflicto surge de la confrontación entre quienes ejercen determinada autoridad y aquellos que están sometidos a dicha autoridad; los primeros, empeñados en mantener el *status quo*, mientras que los segundos dispuestos a realizar determinadas transformaciones.

Esta última posición no está exenta de críticas, en el sentido de que existen personas revestidas de autoridad que intentan modificar el *status quo*, fenómeno que no encuentra explicación en el modelo planteado por Dahrendorf.¹¹ De esta cuenta, el autor cae en el mismo error de Marx al atribuir a una sola fuente el origen de los conflictos. Si bien es cierto que el conflicto tiene sus orígenes tanto en la lucha de clases como entre autoridad y súbditos, no es excluyente que, dentro de la estructura y organización social, exista una multiplicidad de fuentes posibles de conflictos sociales.

2.3. Política criminal y conflicto social

A pesar de estas limitaciones, el enfoque de Dahrendorf es de utilidad para la presente monografía, ya que las relaciones conflictivas que se pondrán de manifiesto serán aquellas que resultan del ejercicio de la coacción estatal para la resolución de los conflictos de naturaleza agraria; es decir, entre personas y grupos con intereses concretos de acceder al recurso tierra y autoridades que pretenden, a través del poder coactivo del Estado, mantener el *status quo* de la tenencia y uso de la tierra. Es de resaltar que detrás de este tipo de conflictos se inscribe una diversidad de intereses, ya sea de clases, grupos de interés específicos y étnicos, entre otros, que inciden, o intentan hacerlo, de múltiples maneras, en la forma y contenido de la intervención de la autoridad en la gestión de dicha conflictividad agraria.

⁹ *Ibid*, p. 497.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibid*, p. 507.

Previo al análisis de este nivel de conflictividad, resulta básico proponer como punto de partida el reconocimiento de la existencia de la violencia¹² del Estado como una de las manifestaciones más sobresalientes de su poder. Esto es, coacción de la autoridad hacia las personas sometidas a su poder, que en términos generales puede ser expresada como poder punitivo. Esta violencia tiene múltiples manifestaciones: la amenaza de su aplicación, por ejemplo cuando se crea una ley de naturaleza penal, la cual define las conductas prohibidas, así como también la pena que se espera se aplique cuando se realice la conducta prohibida; la puesta en marcha de las instituciones del sistema penal con el objetivo de imponer una sanción de naturaleza penal; y la sanción punitiva propiamente dicha, que constituye por excelencia la manifestación del ejercicio de la capacidad coactiva del Estado en contra de los sometidos a su poder.

Existen otras manifestaciones de este poder, pero que se ejerce de una manera ilegal y por lo tanto subterránea, como el ejercido por aparatos de seguridad durante la guerra sucia en América Latina, el cual tuvo como orientación la ‘doctrina’ de Seguridad Nacional desde los años sesenta hasta los ochenta del siglo pasado. Su expresión más directa la constituyeron las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado.

La historia de la humanidad, y del Estado en su conformación en el tiempo, da cuenta que dicha violencia ha sido ejercida en forma indiscriminada. Las luchas sociales, en especial la iniciada por la Revolución Francesa, tuvo como una de sus finalidades el poner límites al conjunto de atrocidades cometidas por este poder violento del Estado: vejaciones en público, la hoguera para la brujería, empalamiento, largos encarcelamientos en espera de un juicio y un extenso etcétera que muestra el horror de esta violencia. La culminación moderna para poner límites a esta forma de ejercer el poder se manifiesta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ya no focalizada sobre un Estado en concreto sino como la expresión de una cultura universal que impone límites al uso de la violencia proveniente de cualquier Estado en contra de cualquier persona.

Esta violencia que ejerce el Estado, conocida en el ámbito jurídico como poder punitivo, se realiza en forma organizada por un conjunto de leyes

¹² Entendemos por violencia al “Uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Organización Panamericana de la Salud. 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C., OPS, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.

(legislación penal y penitenciaria) e instituciones especializadas (policía, judicatura, Ministerio Público y cárcel), las cuales conforman el sistema penal. La orientación del sistema penal, que no es más que la manifestación concreta del poder punitivo del Estado, se realiza a través de la política criminal, entendida como el “conjunto de decisiones relativas a los instrumentos, reglas, estrategias y objetivos que regulan la coerción penal. Y forma parte del conjunto de la actividad política de una sociedad”.¹³

La política criminal orienta el poder punitivo del Estado, en el entendido que hasta el momento no se conoce ningún gobierno que carezca de capacidad coercitiva, y por lo tanto su manifestación, que siempre será en forma violenta, tendrá ciertas características: responderá a un modelo determinado; tendrá correlación con el desarrollo histórico de la sociedad en la que se inscriba; le corresponde, como a toda política pública, un conjunto de conocimientos y técnicas específicas para su realización.

La finalidad del poder punitivo es contribuir al sostenimiento de un orden social determinado, estableciendo parámetros de comportamiento social, a través de la definición de conductas prohibidas (delitos) o la determinación de estados sociales peligrosos, a los cuales se les atribuye una sanción punitiva.¹⁴ De esta forma, se establece un mecanismo de control social, entendido como orientador del comportamiento humano. De ahí la importancia del modelo de política criminal que se adopte, el cual reflejará, en conjunto con otras políticas, el modelo de Estado en cuestión. Así por ejemplo, un modelo autoritario de política criminal estará caracterizado por la incorporación de estados peligrosos, o bien expansionista del poder punitivo.¹⁵

Por el contrario, un modelo democrático de política criminal estará inscrito dentro de límites; establecerá únicamente conductas prohibidas, eliminando estados peligrosos; las consecuencias jurídicas punitivas estarán establecidas de conformidad con el principio de proporcionalidad con el daño causado, evi-

¹³ Bínider, Alberto. 1999. *Introducción al Derecho Procesal Penal*, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, Segunda Edición. p. 45.

¹⁴ Referimos conductas prohibidas y estados peligrosos, como dos manifestaciones históricas. Por ejemplo, durante algún tiempo el “ser” brujo o bruja era considerado una situación que ameritaba la intervención punitiva. Los tiempos modernos tampoco estuvieron exentos de esta calificación; así por ejemplo, la persecución delictiva también se ha concentrado en la persecución de formas de pensar determinadas, por ejemplo el ser comunista en algunos regímenes latinoamericanos de los ochenta, se consideraba un delito.

¹⁵ Existen modelos propiamente autoritarios, como el nazismo y sus modalidades fascistas y totalitarios comunistas, así como también los propiamente policiales que no corresponden a estados autoritarios en su conjunto, pero que presentan manifestaciones autoritarias como respuesta al fenómeno de la inseguridad ciudadana.

tando sanciones que afecten la dignidad humana, como penas excesivamente largas de prisión o bien la pena de muerte; e intentará recurrir a una respuesta punitiva como último recurso para la resolución de la conflictividad social, prefiriendo aquellos respuestas con menor contenido violento.

Estos modelos de política criminal son ideales pues en la práctica social, tanto en la definición como en la manifestación del poder punitivo, existen combinaciones de formas democráticas y autoritarias de política criminal. Las decisiones, ya sean legislativas en materia penal, de organización de las instituciones de justicia criminal, o de persecución delictiva, son respuestas de naturaleza política, congruentes con la disputa social de grupos sociales con intereses y necesidades contrapuestos, y de las concepciones y programas del gobierno de turno. No deja de influir en mucho la cultura organizacional y los intereses de la burocracia que conforma las instituciones de justicia.

Para comprender en mejor medida las formas en que se manifiesta la política criminal, se establece la diferencia entre procesos de definición y configuración de la política criminal. La primera tiene relación con las dinámicas que entablan los distintos grupos sociales y políticos en la definición de políticas, establecidas en leyes, programas y objetivos de naturaleza punitiva; la segunda se manifiesta en la práctica social de las leyes, programas y objetivos de naturaleza punitiva. Esta diferencia permite identificar los actores sociales que intervienen en cada proceso y los intereses en juego. Así por ejemplo, en la creación de una ley de naturaleza punitiva, que implica una definición de política criminal de naturaleza parlamentaria, intervienen actores políticos con intereses y necesidades diferenciadas. Sin embargo, luego de su creación, serán los funcionarios de justicia (policía, fiscales, jueces y sistema penitenciario), quienes tendrán bajo su responsabilidad su realización, por lo cual los actores e intereses sociales serán distintos.

Ésta es una de las razones por las cuales un programa de política criminal casi nunca se expresa totalmente en la práctica social. Esta diferencia entre programas y realidad es diversa. Por ejemplo, puede existir una definición de política criminal autoritaria y, sin embargo, en la práctica social encontrarse limitada por las prácticas de las agencias del sistema en los casos concretos (judicatura, fiscalía, policía y penitenciario). Otras veces es por la no asignación de recursos para su realización; y en otras circunstancias se debe a que dichos programas encuentran rechazo en la cultura organizacional de las instancias responsables de la persecución penal (Ministerio Público y policía), las cuales priorizan sus propias estrategias. Es obvio que en cada momento de realización de la política criminal (definición y configuración), intervienen una serie de grupos de presión interesados en orientar el poder punitivo para 'mejorar' su posición en el conflicto social.

La discrepancia entre programas de política criminal y su realización, que se concibe como un fenómeno estructural de funcionamiento de la justicia penal, permite reconocer que el sistema penal en la práctica social es selectivo. Es imposible realizar todo el programa de política criminal propuesto, por diversas razones, lo que impone la necesidad de seleccionar, en la realidad social, los conflictos sociales que serán criminalizados por el sistema penal; es decir, que serán objeto de persecución y, en su caso, de sanción penal.

Si la política criminal constituye uno de los escenarios de intervención en la conflictividad social, en cualquier modelo propuesto la selección de los conflictos que serán criminalizados constituye una de las claves de objeto de conocimiento para interpretar el grado de desarrollo de una democracia, expresada en los niveles de eficacia e igualdad en la administración del poder punitivo. De eficacia, pues la violencia del Estado, expresada en el poder punitivo, tendrá la función clave, dentro de la gestión de la conflictividad social, de constituirse en una herramienta de 'economía de violencia'; es decir, con la capacidad de evitar las venganzas privadas y públicas que podrían devenir de una intervención fallida, así como también la utilización de la menor violencia posible para conseguir el control social.

Y de igualdad, en el sentido de construir una institucionalidad de justicia que tenga la capacidad de no convertir el poder punitivo en reproductor de la desigualdad de la estructura social; es decir que las distintas desigualdades sociales imperantes en momentos históricos determinados, que por lo regular tienen relación con el estatus económico, religioso, de género, ideológico, de edad, étnico y cultural entre otros, no signifiquen una condición previa de vulnerabilidad de una persona frente al poder punitivo, ya sea como víctima de violencia o bien como sujeto de persecución delictiva. Esta circunstancia puede lograrse, o bien disminuirse, en la medida en que los mecanismos de selectividad estén más orientados a incluir conflictos de mayor gravedad, entendida como intensidad de la violencia expresada en el conflicto y/o abuso de poder.

2.4. Criminalización de los conflictos sociales

De las reflexiones sobre el conflicto como factor del cambio social, y sobre la política criminal como orientadora del poder punitivo que interviene en conflictos sociales con el objetivo primordial de mantener un orden social determinado --como instrumento de control social, deviene una contradicción que debe ser resuelta, tanto en el plano teórico como en la práctica social.

La contradicción es que, por una parte, mientras un conflicto social provoca transformaciones estructurales, en el sentido que los grupos sociales en-

frentados en sus intereses y necesidades logran establecer, ya sea a través de acuerdos, mejoras en sus posiciones y modificar al mismo tiempo elementos estructurales que cambian en forma relativamente permanente las condiciones que generan dicha conflictividad social, o bien, uno de los grupos de interés, a través de distintos mecanismos, incluida la violencia, consigue imponer frente al grupo opositor sus intereses y necesidades, transformando la estructura social en mejora de su posición.

Por otra parte, la intervención del poder punitivo, a través de la criminalización de los conflictos sociales, como hemos expresado, mantiene un orden social establecido, lo cual significa, en una primera apreciación, que su intervención imposibilita el cambio social. La contradicción, en forma sintética, es que los originarios del conflicto primario, los grupos de interés enfrentados, transforman la estructura social en su intervención, ya sea por acuerdos o imposición de voluntad de un grupo respecto al otro; mientras tanto, la política criminal, al redefinir el conflicto en términos judiciales, conflicto secundario, mantiene el *status quo*, es decir que sostiene las condiciones de interacción entre distintos grupos sociales dentro de la estructura social. De esta forma se plantea la siguiente interrogante ¿es la política criminal un obstáculo para el cambio social?

La respuesta tiene relación directa con el modelo de política criminal en su definición y en su configuración: uno autoritario o uno democrático. Dentro de un esquema autoritario, los grupos de interés hegemónico intentarán la definición de una política criminal expansionista, en el entendido que ofrecerán como respuesta al conflicto únicamente el poder punitivo, criminalizando conductas o estados peligrosos que faciliten la intervención violenta del Estado, con el objetivo de mantener los privilegios sociales. En forma paralela, realizarán acciones de incidencia para que la institucionalidad de la justicia penal imponga en la práctica social los programas político-criminales propuestos, a manera de garantizar el cumplimiento efectivo de la ley penal.

La consecuencia será la confrontación entre la autoridad institucional de la justicia penal y los grupos sociales marginales cuando, en el mejor de los casos, algunas acciones de estos grupos sean consideradas delictivas. Esta circunstancia puede agravarse si se incluyen por parte de la autoridad, o con aquiescencia de ésta, acciones delictivas como amenazas y coacciones, o bien violaciones a los derechos humanos individuales por medio de ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada y tortura, entre otras. Bajo esta perspectiva, el conflicto social, al igual que la violencia generada por el conflicto primario, se expande y configura, a través del conflicto secundario judicial, una espiral de conflictividad y violencia social permanente.

Dentro de un modelo de política criminal democrático, se plantea como primer término el reconocimiento de las limitaciones que tiene la interven-

ción punitiva para resolver conflictos.¹⁶ Esto es, el poder punitivo en última instancia impondrá una solución por la fuerza y, por lo tanto, favorecerá a una de las partes en conflicto y perjudicará a la otra. Bajo estos términos, la 'solución' del conflicto es dudosa. Por esta razón, para que su intervención adquiera un agregado de utilidad social, es necesario reconocer al menos dos circunstancias: la legitimidad de la intervención punitiva y el carácter de última ratio del sistema penal. La legitimidad del poder punitivo tiene relación con el grado de aceptación social, lo cual implica la producción de acuerdos previos entre los distintos grupos sociales para definir qué conflictos se criminalizan, y la naturaleza de la sanción que se espera. Esto es, en el proceso de criminalización primaria o de definición, los distintos grupos de interés tienen oportunidades de participar en la discusión política sobre la criminalización de los conflictos; de esta manera la legitimidad de intervención presupone altos grados de participación social.

El sentido de última ratio de la política criminal conlleva diversos aspectos: en primer lugar su carácter subsidiario, es decir la existencia de otros procedimientos previos para la solución del conflicto, antes de su criminalización. Así, los procedimientos administrativos, el proceso civil o bien la resolución alternativa de conflictos, se presentan como espacios de gestión de conflictividad antes de decidir si se criminaliza o no determinados conflictos. Otro aspecto es que, por su naturaleza coercitiva, el poder punitivo aporta el quantum de violencia que tenga alguna utilidad social de economía de violencia, lo cual en términos concretos se traduce en la posibilidad real de evitar venganzas privadas y públicas.

En otros términos, que la intervención punitiva sea una garantía para evitar que los grupos sociales enfrentados recurran a la utilización de la violencia ilegal para intentar mejorar su posición en el proceso de solución del conflicto. Aún cuando se reconozca que la intervención punitiva no resuelve en definitiva el conflicto, tiene la posibilidad de evitar la espiral de violencia.

Debido al amplio espectro de conflictividad social, es importante reconocer que existen áreas de conflictividad violenta acerca de las cuales hay mayor consenso sobre la necesidad de intervención punitiva. Así por ejemplo, la intervención en el caso de la delincuencia común (muertes violentas, robos, casos de abuso sexual, casos de privación de libertad, casos de abuso de poder en la corrupción, etc.) cuenta con amplio respaldo social, aunque existan diferencias sobre el tipo de pena, su intensidad y la posibilidad, en algunos casos, de incluir mecanismos conciliatorios que obliguen a la reparación del daño.

¹⁶ El abolicionismo penal ha presentado claramente ejemplos sobre que el sistema penal no resuelve conflictos, más bien los agrava. Por tal razón, algunos consideran la intervención penal como el mecanismo por medio del cual el Estado hurta conflictos sociales.

Sin embargo, en algunas áreas como la de carácter económico en las relaciones sociales (monopolio, desfalcos financieros, estafas a gran escala, evasión de impuestos), la agraria, la ambiental, la de seguridad social y laboral, entre otras de conflictividad violenta y abuso de poder, no existe un consenso específico sobre la necesidad de intervenir, ni sobre la intensidad y calidad con que debe intervenir la violencia del Estado (poder punitivo). Por esta razón, los principios de última ratio y subsidiaridad resultan muy importantes. Esto es, que la política criminal se inscribe, con mayor razón, dentro del conjunto de políticas públicas de gestión de la conflictividad social y respaldada o 'blindada' dentro de un esquema efectivo de políticas sociales.

De esta manera, una política criminal democrática adopta posiciones de criminalización y descriminalización, en el sentido de ajustar en forma permanente la necesidad de intervención violenta, y siempre dentro del marco de último mecanismo de subsidiaridad respecto a otras políticas públicas de bienestar social y mínima intervención. De esta forma podríamos construir una política criminal que acompaña y fortalece los cambios sociales, producto ya sea de transformaciones estructurales profundas, como las coyunturas históricas que desencadenan una serie de cambios estructurales,¹⁷ o bien acuerdos puntuales entre distintos grupos de interés en conflictos sociales concretos.¹⁸

¹⁷ Se pueden considerar cambios históricos sustanciales en el ámbito de la política criminal de Guatemala, aquellos que significan reacomodos de poder y que implican nuevos principios para gobernar: a) la época colonial significó la incursión de un nuevo modelo de gobierno, que unificó y reorganizó la forma de producción y de organización de la población indígena; su resultado jurídico fue la imposición del Derecho de Indias, el cual incluye un modelo de justicia de naturaleza inquisitiva; b) durante la época independiente (1821), existió un intento por reformar la justicia de acuerdo con las ideas del iluminismo que sirvieron de sustento ideológico a la Revolución Francesa y a los Estados Unidos de Norteamérica; esta situación se concentró con la aprobación de los Códigos de Livingston en 1836, los cuales estuvieron vigentes apenas dos años y que tenían como visión eliminar el modelo judicial colonial, expresión del modelo monárquico de administrar justicia; c) la etapa liberal, iniciada con la Revolución de 1871 y que culmina hasta 1944, incluye la aprobación de un conjunto de leyes penales (1877, 1889 y 1936), que significaron retomar las prácticas del sistema inquisitivo, y que sirvieron para acompañar las estrategias de inserción al mercado económico de agroexportación, con su principal cultivo, el café, que para ser rentable necesita grandes extensiones de tierra y mano de obra barata, garantizadas por la expropiación de tierras y la implantación del trabajo forzado para indígenas y campesinos pobres; d) Revolución de Octubre (1944-1954), que implicó un cambio radical en las formas de gobernar, en el sentido de insertar al país en el capitalismo moderno y la realización de políticas públicas de bienestar social, para lo cual incluye, entre otras, la redistribución de tierras ociosas y la eliminación del trabajo forzado; e) Conflicto Armado Interno (1954-1986), mantener el control de la población a través de la doctrina de la Seguridad Nacional, impulsada por EE.UU., implementada por gobiernos militares en toda la región latinoamericana, lo cual provocó una confrontación social debido a la intolerancia ideológica de los gobiernos militares de turno; y f) Transición democrática y postconflicto, en la cual se inicia un proceso de transición de gobiernos militares a civiles, finaliza el conflicto armado interno, se incorporan los movimientos guerrilleros al proceso de participación político electoral como partido político. En materia de política criminal, se aprueba nueva legislación procesal penal, un nuevo código de la niñez y la juventud, se aumentan las penas para algunos delitos de delincuencia común, se amplía el delito de usurpación para el tema agrario y se aplica la pena de muerte para determinados casos.

¹⁸ Dentro del esquema democrático, no puede tomarse como punto de partida una intervención de naturaleza punitiva para los conflictos sociales. La intervención coactiva del Estado está circunscrita dentro de la gestión de la conflictividad social. Esto es, un conjunto de mecanismos de diversa

Esto último debido a que las coyunturas históricas corresponden a transformaciones sociales de largo plazo, las cuales se presentan en pocas oportunidades en una sociedad concreta, y son, muchas veces, producto de profundas crisis provocadas por acumulación de conflictos sociales no resueltos para determinados grupos sociales. La situación 'normal' o cotidiana en una sociedad democrática es la existencia de conflictos que se producen como resultado de la interacción social, los cuales son resueltos de conformidad con paradigmas (Estado de derecho) y estructura institucional (gestión de la conflictividad social) instaurada durante las coyunturas históricas.

En resumen, en una sociedad se trata de poner en funcionamiento la trama básica de un régimen democrático participativo, en el cual los distintos grupos sociales tienen oportunidad de participar y entablar acuerdos; esto es: "los partidos políticos y otras organizaciones sociales, en el contexto democrático, realizan acuerdos, alianzas y transacciones para alcanzar sus intereses sectoriales. Estos acuerdos necesitan estabilizarse para regular el conjunto de actividades de que se trate. El instrumento principal para que ello ocurra es la ley. Le corresponde al parlamento estabilizar los acuerdos políticos, normativizándolos. Luego, el sistema judicial (y otras instituciones del Estado), deberá garantizar que el incumplimiento de esas normas (resultado de los pactos políticos) será reparado, dotándolas de fuerza y confianza y mostrando a los grupos sociales que bien vale la pena pactar y estabilizar esos pactos en normas".¹⁹

La política criminal democrática, dentro del contexto descrito, incluye el concepto de última ratio en su sentido más extenso posible, lo cual significa anteponer la solución de conflictos en otras esferas al recurso de poder punitivo. Es más, la criminalización de conflictos pasa necesariamente por una discusión social y política. Bajo esta perspectiva los conflictos entre grupos sociales no se difuminan u ocultan por criterios de 'orden público' o por 'aplicar la ley sin distinciones' sino, por el contrario, se transparentan y fluyen de conformidad como se presenta la interacción social.

La criminalización de los conflictos sociales comprende entonces al conjunto de estrategias y de acciones políticas que persiguen la utilización del sistema penal como mecanismo primario, y muchas veces exclusivo, en la gestión de los conflictos entre grupos sociales. Esta criminalización puede

naturaleza, en donde los grupos sociales y las personas en particular, pueden encontrar espacios para producir acuerdos. Dentro de este esquema, el sistema penal será el último mecanismo de intervención para la resolución de la conflictividad social.

¹⁹ Bínider, Alberto y Jorge Ovando. 2002. *De Las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho*, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina. p. 124.

presentarse en los distintos momentos de manifestación de la política criminal: en su definición y configuración.

La primera comprende la creación del conjunto de leyes y estrategias de naturaleza punitiva, que incluyen principalmente prohibiciones de comportamiento, tendentes a inhibir las acciones de movilización de los grupos sociales marginados del poder. En esta fase se incluyen prohibiciones de manifestación pública, de concentración pública, huelgas, imposición de estados de excepción, limitaciones a la libertad de transitar por determinados lugares y horas, organización social, etc.

En la configuración de la política criminal se da el tránsito de la amenaza a la realización efectiva del instrumento punitivo definido en los conflictos concretos. En esta etapa, como se explicó anteriormente, adquiere protagonismo la institucionalidad del poder punitivo²⁰ cuyo comportamiento está condicionado por un conjunto de variables y actores sociales, como lo son su cultura organizacional, su profesionalismo, los niveles de influencia del poder político, de los medios de comunicación y de los grupos de presión, capacidad de respuesta y su grado de independencia normativa y fáctica.

En la criminalización de los conflictos sociales existe una substitución, por parte de las autoridades del poder punitivo, del grupo social que ostenta el privilegio. De esta forma, el conflicto primario, el cual confronta a grupos sociales claramente diferenciados, es redefinido en una disputa entre la autoridad gubernamental y el grupo social marginado. En estos términos, la solución del conflicto es prácticamente imposible, pues se intenta imponer los criterios normativos antes que los intereses y necesidades de las partes del conflicto primario. Atrás de la judicialización del conflicto se esconden privilegios y la posibilidad de que las partes logren, a través de acuerdos, superar las crisis estructurales.

Bajo estas circunstancias, se produce una merma en la capacidad de negociación de la sociedad, dejando como único recurso la imposición de la voluntad de la autoridad, la cual, revestida de formalidades, encubre privilegios sociales. Bajo estas circunstancias, el poder punitivo no logra sus finalidades: evitar las venganzas privadas y públicas, y por lo tanto se inicia una creciente conflictividad y violencia social. Bajo estas circunstancias es posible encontrar situaciones de crisis estructural, en las que los sistemas normativos, y sus instituciones, no logran absorber los niveles de conflictividad y violencia, y en donde la ley pierde vigencia positiva. Esta pérdida de

²⁰ Comprende el sistema penal institucional: policía, Ministerio Público, judicatura y sistema penitenciario.

legitimidad legal, la cual se manifiesta con fuerza incluso por la autoridad, quien es depositaria de su cumplimiento, provoca el corrimiento hacia posiciones autoritarias.

3. CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN GUATEMALA

3.1. La tierra como recurso y conflicto

La importancia que adquiere la tierra en la vida y desarrollo del ser humano, le imprime, en forma inevitable, la condición de ser causa de conflicto, y por lo tanto, como hemos observado en el anterior capítulo, está inmersa en la dinámica del cambio social. Sus distintos usos revelan su importancia, tanto para los distintos grupos sociales como para los individuos.

Los conflictos sobre la tierra tienen su origen en el control sobre sus distintos usos para beneficio de un grupo social o individual: habitación, asentamientos humanos, producción agrícola o industrial, ganadería, bosques, protección de fuentes de agua, minería, preservación de la diversidad natural de plantas y animales, espacios públicos de recreación, etc. Ya sea por su escasez o exclusión de determinadas personas o grupos de su disfrute y satisfacción de necesidades, la tierra se convierte en fuente de conflicto y objeto de constantes transformaciones. Su posesión y acumulación en determinados espacios estratégicos de uso le confiere a los grupos sociales o individuos *status* y poder, expresado en términos económicos, políticos e incluso simbólicos.

En forma colectiva, la importancia territorial básica se adquiere en la comunidad, entendida como “un agregado funcionalmente relacionado de personas que viven en una localidad geográfica particular en un tiempo determinado, comparten una cultura común, se articulan en una estructura social y presentan una conciencia de su identidad propia y única como grupo”.²¹ En ella se expresan en forma más intensa los procesos de socialización e incide, de conformidad con el entorno social y natural que ofrece la estructura geográfica y cultural, en las interacciones sociales y estilos de vida.

Para comunidades que dependen en gran medida de la producción agrícola, como en el caso de Guatemala, la tierra adquiere una importancia vital en las distintas relaciones económicas, políticas y simbólicas. Estas relaciones tienen como base situaciones de desigualdad entre grupos sociales que mantienen el control sobre la tierra y aquellos excluidos de su uso para la

²¹ Mercer. Citado por González-Anleu, Juan. 1991. *Para Comprender la Sociología*, Editorial Verbo Divino, Navarra, España. p. 133.

satisfacción de sus necesidades vitales y culturales. La historia de los conflictos sociales producidos a raíz de la posesión y uso de la tierra para la producción agrícola, explica la configuración de las relaciones de poder entre los distintos grupos sociales, y, para el caso que nos ocupa, la orientación del poder punitivo, como herramienta de confiscación y método de imposición de soluciones a la conflictividad agraria. De esta forma, identificar la naturaleza de los conflictos agrarios en cada época histórica del país, constituye un acercamiento clave para interpretar en la actualidad la conformación y formas de participación de los grupos sociales confrontados por el control sobre la tierra, así como también la utilización del poder punitivo para mantener el *status quo* o bien desencadenar el cambio social.

3.2. Período prehispánico

En el período postclásico tardío de la civilización Maya, de los años 1200 al 1500 de nuestra era, la parte que constituye hoy el territorio de Guatemala fue objeto de fuertes conflictos entre las distintas tribus existentes en las tierras bajas y centrales de la región maya y las que invadieron esta región provenientes de lo que hoy constituye México. El objetivo de las invasiones y los conflictos fue la búsqueda de tierras apropiadas para cultivos alimenticios y espacio territorial para la caza. Las luchas por la expansión de los dominios territoriales se hicieron más cruentas cuando incluyeron objetivos de apropiación de tierras fértiles en producción, así como también el acceso a lagos, ríos y vías de comunicación. Además de la posesión de tierras, el objetivo de las luchas incluía la apropiación de mano de obra forzada y pago del tributo a través de la esclavitud de los pueblos sometidos.

La dinámica de posesión de más tierra y de esclavos que la cultivaran y pagaran impuestos, se convirtió en el mecanismo más idóneo para acumular riqueza y poder por parte de las distintas tribus existentes. En este período, la captura de campesinos pertenecientes a otras tribus y la confiscación de sus tierras se convirtió en la práctica común para ampliar los dominios territoriales de las tribus invasoras.

En el caso de los Quichés, que provenían de lo que hoy es México, lograron conformar tres tipos de espacios de dominación: a) tinamit, que constituye el centro urbano por excelencia para la administración pública, religiosa y militar; b) los chinamit, pequeños territorios que rodeaban los centros urbanos y eran administrados por los linajes principales; y c) los calpules, administrados por los linajes confederados. La naturaleza de los conflictos de tierras, dentro de este esquema estratificado, se orientó a la ampliación del dominio de los territorios, incluidos sus habitantes, pertenecientes a otras tribus locales, tales como los Kackchiqueles y Tzutuhiles, quienes ingresaban como esclavos y tributarios.

Castellanos Cambranes considera que “la lucha por la tierra en Guatemala fue común en la época prehispánica. Inicialmente se trataba de luchas de tribus gentilicias por apoderamiento de tierras de cultivo y recursos hídricos. Con la llegada de las tribus quichés, estas luchas se generalizaron aún más y adquirieron carácter clasista. Además de tierras para el cultivo y la caza se buscaban esclavos. Como resultado, surgieron y crecieron en cantidad e intensidad los conflictos derivados de relaciones sociales de explotación entre el sector poderoso y la masa campesina sometida a la esclavitud y al vasallaje. Al principio, los pueblos nativos no fueron capaces de contener la invasión de las tribus foráneas y de evitar su sometimiento. Sin embargo, con el tiempo, los diversos Estados no sólo lograron oponer una tenaz resistencia a los invasores de sus derechos territoriales, sino a la misma dominación quiché”.²²

3.3. Período Colonial

La conquista y colonización a partir de 1524, por parte de España, de las tierras que hoy constituyen Guatemala, significó una profunda transformación política, económica y social de los pueblos originarios. Su impacto tiene influencia hasta nuestros días. El afán de riqueza que inspiró a los conquistadores españoles estuvo en un primer momento motivado por la búsqueda de metales preciosos; sin embargo, a falta de su obtención inmediata, la fuente de riqueza principal fue la producción agrícola. Ésta se logró principalmente a través del trabajo forzado de los indígenas. Para garantizar el control sobre la tierra y la fuerza de trabajo, se instauraron dos elementos esenciales: estipular que la propiedad de las tierras correspondía al Rey (tierras realengas); y la concentración de indígenas dentro de los pueblos de indios o ‘reducciones’. De esta forma se abandonó en pocos años las formas de organización y tenencia de la tierra precolombinas.

La tierra, ahora propiedad del Rey, fue distribuida principalmente en haciendas, asignadas en forma individual a los conquistadores, criollos y a la iglesia; y en segundo término, en forma colectiva en ejidos a los pueblos de indios. La fuerza de trabajo del indígena tenía entonces dos finalidades: satisfacer, en forma de encomienda, y por lo tanto de trabajo forzado, las necesidades de producción de las haciendas; y en segundo lugar, la producción agrícola en sus ejidos, que servía tanto para su consumo como también para el pago de tributo al Rey, su principal fuente de enriquecimiento.

²² Castellanos Cambranes, Julio. 1992. Aspectos Socioeconómicos de la propiedad agraria en Guatemala bajo el feudalismo colonial. *En 500 Años de Lucha por la Tierra*. Editorial Flasco. p. 55.

La acumulación de tierra cultivable y encomiendas de indígenas se convirtió en el objetivo clave para incrementar la riqueza de los hacendados. De esta forma se impulsaron, por parte de sus propietarios, procedimientos ilegales de ampliación de sus dominios territoriales, generando conflictos de tierras entre distintos interesados: los cabildos de indios, administradores de los ejidos, entre criollos y con la administración colonial. Muchos de estos conflictos se resolvieron a través del mecanismo de ‘composición’, el cual aseguró a los hacendados la extensión de sus dominios a través del pago en dinero a la corona. Al respecto, Castellanos Cambranes afirma que “fueron las usurpaciones de tierras a las comunidades indígenas y su ulterior ‘composición’,²³ las que permitieron la formación y consolidación del latifundismo colonial”.²⁴

En esta época sobresalen también los conflictos por tierras de un nuevo sector marginado: los ladinos pobres, quienes, “siempre en desventaja legal y objetiva, piden amparo para seguir usufructuando tierras realengas ocupadas, o bien para seguir disponiendo de tierras comunales de indios que les eran arrendadas”.²⁵ Este tipo de conflictos refleja, según Severo Martínez, que la carencia aguda de tierra en el Reino de Guatemala fue propiamente un problema de sectores ladinos menesterosos.²⁶

La reorganización territorial en pueblos de indios no estuvo exenta de problemas sobre dominio territorial, pues aparecen conflictos entre pueblos colindantes, provocados por la expansión demográfica y también por la lentitud de las autoridades coloniales para modificar la disponibilidad de tierras comunales a partir de la dotación original del siglo XVI.²⁷

3.4. Período Liberal

La independencia en 1821, como hecho histórico, político y económico, no tuvo ningún efecto inmediato para los grandes sectores sociales excluidos por la colonia; es decir, los indígenas y ladinos pobres, pues la estructura agraria del país no se transformó. Las fuerzas políticas con poder se estable-

²³ Mecanismo por el cual se ampliaba la propiedad de las haciendas, luego de haber expandido sus dominios ya sea apropiándose en forma ilegal de tierras comunales de los indígenas o bien a través de usurpaciones de tierras realengas. La composición fue un mecanismo que benefició a la Corona debido al cobro por la venta de tierra.

²⁴ Castellanos Cambranes, Julio. 1992. Aspectos Socioeconómicos de la propiedad agraria en Guatemala bajo el feudalismo colonial. En *500 Años de Lucha por la Tierra*. Editorial Flacso. p. 204.

²⁵ Martínez Peláez, Severo. 1991. *Motines de Indios*, Ediciones en Marcha, Guatemala, Segunda edición, p. 50.

²⁶ *Ibid*, p. 51.

²⁷ *Ibid*, p. 49.

cieron entre los programas de los liberales y conservadores. Los primeros con la intención de incluir el tema agrario dentro de una economía capitalista, esto es, facilitar la inversión extranjera y modernizar el país. Dentro de este plan, la única reforma sustancial se encontró en el intento de expropiar a la iglesia los privilegios en la tenencia de la tierra y atraer capital e inmigrantes del extranjero, en especial de Alemania e Inglaterra. Los indígenas no formaron parte de este programa político. Para los conservadores, su proyecto era más simple, mantener los privilegios que el régimen colonial les había otorgado, las haciendas ya conformadas en grandes extensiones, y el trabajo forzado de los indígenas.²⁸

Ambos proyectos políticos se mantuvieron enfrentados durante la mayor parte del Siglo XIX, en donde el régimen colonial sobrevivió casi intacto, hasta que en 1871 triunfó un movimiento liberal, el cual modernizó el aparato estatal y garantizó la expansión y creación de haciendas para el ingreso al mercado internacional del café. Para este objetivo fue necesario iniciar la expropiación de tierras no cultivables de la iglesia y declarar como terrenos baldíos todas las tierras comunales, salvo las llamadas tierras ejidales, localizadas en las afueras de los pueblos y utilizadas como descanso y para apacentar a sus animales.²⁹ Todas estas tierras fueron incorporadas como nacionales y aptas para ser adquiridas en pública subasta. Esta fue también una forma de 'legalizar' la usurpación de tierras comunales que dueños de haciendas realizaron durante el Siglo XIX.

Estos mecanismos de adquisición de tierra fueron atractivos para el asentamiento de comerciantes extranjeros, en especial de Alemania, quienes adquirieron grandes extensiones de tierra para la siembra del café; también se incorporaron compañías estadounidenses interesadas en adquirir concesiones para la prestación de servicios de electricidad y transporte ferroviario, así como en la adquisición de grandes extensiones de tierra para la siembra de banano. Esta forma de organizar el aparato productivo conllevó a la consolidación de haciendas con grandes extensiones de tierra, mucha ociosa, y la conformación de campesinos, en su mayoría indígenas y ladinos pobres, muchos de los cuales quedaron incorporados a las fincas en calidad de mozos colonos y otros pequeños propietarios de tierra para la subsistencia.

La reforma agraria liberal no se limitó a reorganizar la tenencia de la tierra en pocas manos, sino que también, como lógica respuesta, fue necesario garantizar mano de obra sin costo o bien a bajo precio para la producción agrícola y la construcción de carreteras y nuevas edificaciones públicas. Así

²⁸ Castellanos Cambranes, Julio, *Op. cit.*, p. 296 y ss.

²⁹ *Ibid.*, p. 316.

surgió el Reglamento de Jornaleros, Decreto 177 de 1877; y luego la Ley Contra la Vagancia en 1930, las cuales obligaban a campesinos pobres a trabajar en las fincas de café y en la construcción de carreteras.

La sostenibilidad de la Reforma Liberal se logró también porque la modernización del Estado requirió la creación del Registro General de la Propiedad, con lo cual se garantizaba la seguridad jurídica de la propiedad privada sobre la tierra, en especial de las grandes haciendas y los nuevos terratenientes de capital extranjero, quedando sin validez jurídica los títulos que poseían las comunidades campesinas desde la época de la colonia. De la misma manera se creó la legislación necesaria para garantizar los derechos de la propiedad, como legislación civil y penal, con la cual quedó sin efecto la legislación colonial.

A pesar de contar con el aparato del Estado para garantizar esta transformación, incluso ahora con un ejército como garante del orden establecido, la reforma liberal no estuvo exenta de conflictos agrarios. Muchas comunidades no pudieron hacer valer sus títulos heredados de la colonia para reafirmar su propiedad sobre sus tierras comunales. Los abusos provocaron que algunos comuneros expropiados incendiaran siembras de café y caña, lo cual provocó la reacción de los grandes terratenientes, quienes con apoyo del aparato represivo del Estado respondieron con destrucción de siembras y rancherías, así como aniquilamiento físico de algunas poblaciones indígenas rebeldes. Se considera que estos movimientos de resistencia, aunados a la convivencia comunitaria, generaron la base organizativa de las luchas campesinas.³⁰

3.5. Reforma y contra-reforma agraria

La Revolución de 1944 significó el inicio de un cambio profundo en la estructura agraria del país. Las dictaduras que acompañaron el modelo liberal, iniciado en la última parte del Siglo XIX, provocaron la consolidación de un movimiento político de amplio espectro ideológico. Con excepción de los terratenientes y sus aliados políticos conservadores, la mayoría de las organizaciones sociales que se conformaron en silencio durante los años de represión política, a lo largo de los primeros cuarenta años del Siglo XX, lograron consolidar un movimiento político que derrocó a la dictadura de Jorge Ubico, quien sostuvo el modelo liberal durante sus últimos catorce años a fuerza de represión política.

³⁰ *Ibid*, p. 338.

La estrategia de los gobiernos revolucionarios (1944-1954) consistió, en primer lugar, en eliminar el modelo feudal que prevalecía en el agro guatemalteco. Para el efecto era necesario eliminar el trabajo forzado (Ley de Jornaleros y Ley contra la Vagancia), creando una legislación laboral que protegiera el derecho de los trabajadores de la ciudad y del campo. En segundo lugar, fue proveer a los campesinos pobres de tierra cultivable, acompañada de acceso al crédito. Esto significó la implementación de una reforma agraria (Decreto 900), la cual tenía como objetivo expropiar la tierra ociosa de las haciendas grandes, y distribuir tierras de fincas nacionales para la producción agrícola.

Durante los 18 meses que estuvo vigente el Decreto 900 (1952), se logró distribuir cerca de 1.4 millones de acres de tierra, y se benefició a quinientas mil personas. Además, se otorgó créditos a muchos campesinos para que pudieran financiar su actividad agrícola.³¹ La implementación de la reforma agraria generó en primer lugar la confrontación entre el Gobierno revolucionario y los dueños de haciendas con tierras ociosas, incluidas las del gran capital extranjero. A pesar que no se afectaba la tierra en producción, éstos iniciaron una desestabilización interna y externa. En la primera tuvieron como aliados a la Iglesia Católica tradicional, los partidos políticos de derecha y la cúpula de la justicia, quienes, a través de una resolución de amparo, detuvieron durante un corto período el avance de la repartición de tierras. En el ámbito internacional, el movimiento conservador tomó como pretexto la reforma agraria para planear un golpe de Estado con la Agencia de Inteligencia (CIA) del gobierno estadounidense, la oligarquía nacional y el ejército nacional, que traicionó el orden establecido.

Un segundo grupo de conflictos sobre el reparto de tierras se presentó con los Comités Agrarios Locales, CAL, responsables de presentar las denuncias de tierras ociosas; éstos cometieron algunos abusos y excesos que provocaron expropiaciones arbitrarias de grandes terratenientes e incluso de pequeños campesinos. La gestión de la conflictividad por el reparto de tierras ociosas fue administrativa y jerarquizada: local, departamental y nacional. El Presidente de la República sería la máxima autoridad para la toma de decisiones. Los tribunales estaban excluidos.³² Como se sabe, este proceso político fue truncado por un golpe de Estado que derrocó al gobierno revolucionario de Arbenz en junio de 1954. Este movimiento tenía como objetivo eliminar o limitar el proceso de transformación social iniciado en 1944, en especial la reforma agraria.

La contra-reforma agraria se inició luego del golpe de Estado. Su estrategia tenía como objetivo no generar una confrontación directa con los cam-

³¹ Ibid, p. 354.

³² Ibid, p. 352.

pesinos por el tema tierra, pues la reforma agraria provocó la construcción de un movimiento social considerable de respaldo. Por esta razón crearon una legislación que, en términos generales, mantenía los principios de la reforma. Sin embargo, su intención fue destruir el movimiento campesino de respaldo de la reforma y devolver las tierras otorgadas a sus antiguos propietarios, en especial a los grandes terratenientes, quienes mantenían el control político del nuevo gobierno.

Jim Handy lo explica de la siguiente manera: “El Decreto 559 expresaba una filosofía semejante (a la del Decreto 900 derogado). Los interesados podían solicitar parcelas de tierra compradas y expropiadas, una vez hubieran probado que no poseían ningún terreno en algún lugar y no hubieran recibido tierra bajo el Decreto 900. ... Los campesinos no podían entablar procesos al amparo del Decreto 559; no podían llamar la atención de la DGAA (Dirección General de Asuntos Agrarios) hacia tierras afectables por la ley; no podían organizarse para ayudar a defender sus intereses dentro de la ley; y en casos determinados, no podían ejercer presión sobre las autoridades agrarias”.³³

El proceso de devolución de tierras a grandes hacendados se logró sin mayores conflictos con los campesinos beneficiados por la reforma agraria, pues cerca del 80% de las tierras fueron devueltas, aunque algunos aseguran que se devolvió el 99%.³⁴ Además, el movimiento agrario fue perdiendo fuerza, pero no solo por las limitaciones de la ley, sino en especial por la brutal represión que el nuevo gobierno inició contra cualquier oposición política o gremial.³⁵

De esta forma se inició una práctica gubernamental autoritaria para mantener el control de las reivindicaciones campesinas en cuanto el derecho a la tierra: la construcción de un sistema penal oculto, conformado por fuerzas militares, policiales y paramilitares, pertenecientes a la oligarquía del país. Estos métodos se enquistaron y formaron parte de lo que más adelante constituyera un aparato contrainsurgente para responder a las pretensiones de organizaciones guerrilleras, las cuales, a través de la confrontación bélica y política, pretendieron durante más de treinta años llegar al poder por medio de las armas.

³³ Jim Handy, *Reforma y Contra Reforma en Guatemala*, en Castellanos Cambranes, Julio, *op. cit.*, p. 385.

³⁴ *Ibid*, p 386.

³⁵ La autora citada indica que el proceso de retorno de tierras fue acompañado de “una purga de organizaciones revolucionarias, en la cual fueron arrestados más de cuatro mil ‘comunistas’; más de mil personas buscaron asilo en embajadas extranjeras; huyeron del país dirigentes y activistas campesinos, y aún simples beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria, y muchos otros más fueron asesinados por los finqueros y sus agentes en la Guatemala rural”. *Ibid*, p. 386.

En forma paralela, la política agraria inició con la contra-reforma un proceso de expansión de la producción agrícola que duró hasta muy entrada la década de 1980. Para lo cual se inició la entrega de tierras del Estado, quien en los inicios de la década de 1950 poseía cerca del 68% del territorio nacional. El norte del país (Franja Transversal del Norte) y Petén resultaron ser los espacios más adecuados. Hasta mediados de los años ochenta se habían distribuido entre campesinos cerca de 660,000 hectáreas a 87,000 beneficiarios. Por su parte, el FYDEP (Fomento y Desarrollo del Petén) entregó cerca 1,980,000 hectáreas a 39,000 beneficiarios, en extensiones de 5 a 15 caballerías, muchas de las cuales fueron entregadas a personas no campesinas.³⁶

Este proceso de expansión se dio paralelamente al conflicto armado interno (1962-1996), lo cual significó: a) sostener un sistema de privilegios para grandes terratenientes, militares y políticos en el poder; b) mantener un constante control de carácter contrainsurgente sobre las comunidades campesinas; c) represión política de la disidencia política; y d) mecanismos de resolución de conflictos agrarios debilitados, junto a un sistema de justicia burocrático y marginal para intervenir en la problemática agraria.

De todos estos elementos, el que más afectó a la comunidad campesina pobre, en especial en el occidente del país, fue la represión desencadenada por el Ejército en la última parte de la década de los años setenta y primera de los ochenta. La Comisión de Esclarecimiento Histórico, CEH, concluye que existieron graves violaciones a los derechos humanos, incluido el genocidio.³⁷ En el ámbito agrario, la mayor afectación se dio con el desplazamiento de población. Se calcula que como resultado del hostigamiento y agresión por parte del Ejército, en especial a las comunidades indígenas, a quienes se consideró colaboradoras del ejército, entre 500,000 y un millón y medio de personas fueron obligadas a abandonar sus lugares de asentamiento y tierras de cultivo.

3.6. Conflictos agrarios y transición democrática

La transición democrática, iniciada con una nueva Constitución en 1986 y elecciones sin fraudes electorales, coincidió con un cambio de visión internacional sobre la función del Estado en el desarrollo social y económico. Esto significó la transición de un Estado con visión desarrollista, que pre-

³⁶ Palma, Gustavo, Taracena, Arturo y Baumeister, Eduardo. 2004. *Cambio en la Tenencia de la Tierra: Tendencias Históricas*. PNUD, Guatemala. p. 142.

³⁷ El Informe *Memoria del Silencio*, de la CEH, estima cerca de 200,000 muertos, genocidio en algunas comunidades mayas. Conclusiones y Recomendaciones, informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.

dominó en América Latina a partir de la década de los sesenta, hacia un Estado Gendarme, responsable únicamente de velar por el buen funcionamiento del mercado. Esta transición significó asumir las recomendaciones de las agencias financieras internacionales, expresadas en el ‘Consenso de Washington’,³⁸ conocido como ajuste estructural, las cuales incluyen entre otras la privatización de las empresas estatales, liberalización del comercio internacional, fomento de la inversión extranjera y desprotección arancelaria de productos.

El impacto de estos cambios en el tema agrario significó la desaparición de instancias estatales de apoyo a los pequeños productores: Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA); Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE); el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA); y el Banco Nacional de Desarrollo (BANDESA). La finalización de la política de otorgar tierras a los campesinos que carecían de ella y la eliminación del acompañamiento con servicios técnicos y facilidad para adquirir créditos, significó profundizar el abandono del Estado de los campesinos sin tierra y de los dueños de pequeñas parcelas, sometidos a una economía de subsistencia.

A lo anterior se agrega que durante el período 1985-1996 se inicia también la delimitación de áreas protegidas, con las cuales se pretende conservar el ambiente natural. Estas políticas ambientales definieron la Biósfera Maya como reserva natural, delimitación de parques nacionales, biotopos y Zonas de Uso Múltiple, en las que se prohíbe legalizar tierras. La preservación del ambiente se convierte en una variable importante para el desarrollo sostenible, que a la vez sea incluyente. “El bosque natural de Guatemala era de 3.8 millones de hectáreas, y el ritmo de disminución anual del bosque es de alrededor de 82,000 hectáreas, lo cual aritméticamente nos sugiere que en unos 46 años podría ser absorbido todo el bosque natural; esto ocurrirá en la década del 2040”.³⁹

El proceso de transición democrática se fortaleció con los Acuerdos de Paz (AP), mediante los cuales se logró una solución política en 1996 al Conflicto Armado Interno. Los AP incluyen una agenda básica para la solución de la problemática agraria dentro del esquema capitalista moderno; es decir, garantizar la propiedad privada y relaciones obrero-patronales dentro de estándares mínimos; e incorporar algunas de las reivindicaciones históricas del movimiento campesino y poblaciones indígenas sobre su derecho a la tierra, deterioradas aún más durante el Conflicto Armado Interno.⁴⁰

³⁸ Ramírez, Luis, *Criminalidad de Cuello Blanco*, documento, p. 8.

³⁹ Palma, Gustavo, *Op. cit.* p. 153.

⁴⁰ Acuerdo Sobre Reasentamiento de Población Desarraigada (ARPD); Derechos de los Pueblos Indígenas (DPI); y Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA).

Los AP parten del reconocimiento de que “la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan, la base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad e igualdad”.⁴¹ Y agrega que “la resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización y las modalidades de producción y de cultivo, hasta la protección del ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo”.⁴²

Bajo estos criterios, los AP proponen un programa amplio para resolver la problemática del agro: acceso a la tierra y recursos productivos a través de creación de fondos de tierras, fomentar la organización campesina para facilitar el acceso a la comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito entre otros, facilitar los mecanismos de titulación de tierras, creación de la jurisdicción agraria y ambiental, protección de tierras comunales, ejidales y municipales, catastro sobre la propiedad para seguridad jurídica, distribución e impuesto de tierras ociosas, protección laboral a los trabajadores del campo, facilitar el acceso a la tierra y el trabajo a las mujeres campesinas, protección del ambiente y creación de mecanismos administrativos que favorezcan la resolución de conflictos a través de la mediación y conciliación.⁴³

Todas estas medidas resultan positivas para incentivar el desarrollo agrícola y rural, y con esto reducir en parte la conflictividad agraria acumulada durante el devenir histórico. No se puede esperar que los AP sean una respuesta a los problemas estructurales del agro guatemalteco en su conjunto, esto ya desde su origen: acuerdos entre grupos de diversos intereses (terratenientes, militares, guerrilla, organizaciones campesinas, comunidad internacional, burocracia estatal). Su cumplimiento debe observarse entonces dentro de estas limitaciones, incluso verificar hasta dónde es posible realizar su cumplimiento efectivo, pues las políticas gubernamentales, a partir de 1996, no incluyen una política agraria

⁴¹ Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, No. 27.

⁴² *Ibid*, No. 30.

⁴³ Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

en serio que recoja los principios de los AP; de esta forma, se ha generado una contradicción entre estas políticas y aquellos.⁴⁴

De esta manera, para el tema que nos ocupa, lo agrario, resulta que una de las deficiencias más sobresalientes del cumplimiento de los AP es la ausencia de una legislación agraria y ambiental, que pueda, desde una perspectiva distinta a la vetusta legislación civil, herencia de la Reforma Liberal de finales del Siglo XIX, proponer un sistema de gestión judicial de la conflictividad agraria y ambiental. Existe, como producto de los AP, la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), conformada por dos unidades: Subsecretaría de Resolución de Conflictos Agrarios; y la Subsecretaría de Política Agraria. Su naturaleza es únicamente dentro del ámbito del poder ejecutivo. La SAA tiene como objetivos la definición y conducción de estrategias que faciliten la resolución de conflictos derivados de la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, mediante el diálogo y la negociación; así como facilitar los procesos de diseño y construcción de la Política Agraria Nacional, que permita la atención integral del ámbito agrario.⁴⁵

A pesar de los avances logrados con la creación de la SAA, la conflictividad agraria, al no tener una contención en el ámbito judicial especializado en materia agraria y ambiental, por su naturaleza de tutelar derechos, en el período de implementación de los AP adquiere un punto de apoyo importante en la criminalización de los conflictos. Esto es que, frente a la movilización social para la búsqueda de reivindicaciones del derecho a la tierra, en la cual se contemplen medidas de hecho como la toma de tierras, los campesinos puedan ser objeto de persecución criminal por el delito de usurpación. Esta figura delictiva fue modificada en 1996, mediante reformas introducidas al Código Penal, precisamente antes de la firma del Acuerdo Definitivo de Cese al Fuego, cuando se inicia la implementación de los AP, en especial el de Poblaciones Desarraigadas –las cuales sufrieron desplazamientos durante el conflicto armado, y que iniciarían reclamo de sus tierras que se vieron forzadas a abandonar–; en segundo lugar el Acuerdo Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómico y Situación Agraria.

Como puede apreciarse en el cuadro que principia en la página siguiente, la modificación de los tipos penales busca ampliar la criminalización de las conductas que afecten en forma violenta la posesión de los inmuebles. En primer lugar se incrementan las penas privativas de libertad y las multas;

⁴⁴ Santa Cruz, Wendy. 2007. *Una Aproximación a la Conflictividad Agraria y Acciones del Movimiento Campesino*, FLACSO. p. 45 y ss.

⁴⁵ *Ibid*, p. 46.

Código Penal original 1973	Código Penal Modificado 1996
<p>ARTÍCULO 256.- Comete usurpación quien, mediante violencia, engaño, abuso de confianza o clandestinamente, con fines de apoderamiento o de aprovechamiento ilícito, despojare o pretendiere despojar a otro de la posesión o tenencia de un bien inmueble o de un derecho real constituido sobre el mismo, ya sea invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a sus ocupantes.</p> <p>El responsable de usurpación será sancionado con prisión de seis meses a tres años.</p>	<p>ARTÍCULO 256.- * USURPACIÓN. Comete delito de usurpación quien, con fines de apoderamiento o aprovechamiento ilícitos, despojare o pretendiere despojar a otro de la posesión o tenencia de un bien inmueble o un derecho real constituido sobre el mismo, o quien, ilícitamente, con cualquier propósito, invada u ocupe un bien inmueble.</p> <p>La permanencia en el inmueble constituye flagrancia en este delito. La Policía, el Ministerio Público o el Juez, están obligados a impedir que los hechos punibles continúen causando consecuencias ulteriores, ordenándose o procediéndose según corresponda, al inmediato desalojo.</p> <p>El responsable de usurpación será sancionado con prisión de uno a tres años.</p>
<p>USURPACIÓN IMPROPIA</p> <p>ARTÍCULO 257.- Si los hechos a que se refiere el artículo anterior se cometieren sin violencia, la sanción será de multa de cien a dos mil quetzales.</p>	<p>USURPACIÓN AGRAVADA</p> <p>ARTICULO 257.- * La pena será de dos a seis años de prisión, cuando en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo anterior, concorra cualquiera de las circunstancias siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Que el hecho se lleve a cabo por más de cinco personas; b) Cuando el o los usurpadores se mantengan en el inmueble por más de tres días; c) Cuando a los poseedores o propietarios del inmueble, sus trabajadores, empleados o dependientes, se les vede el acceso al inmueble o fuesen expulsados del mismo por los usurpadores o tuvieren que abandonarlo por cualquier tipo de intimidación que estos ejercieren en su contra; d) Cuando el hecho se lleve a cabo mediante hostigamiento, desorden, violencia, engaño, abuso de confianza, clandestinidad o intimidación;

Código Penal original 1973	Código Penal Modificado 1996
	<p>e) Cuando se cause cualquier tipo de daño o perjuicio al inmueble, sus cultivos, instalaciones, caminos de acceso o recursos naturales</p> <p>Las penas señaladas en este artículo o en el anterior, según el caso, se aplicarán también a quienes instiguen, propongan, fuercen o induzcan a otros a cometer este delito o cooperen en su planificación, preparación o ejecución.</p>
<p>ALTERACIÓN DE LINDEROS</p> <p>ARTÍCULO 258.- Quien, con fines de apoderamiento o aprovechamiento ilícito, de todo o parte de un inmueble, alterare los términos y linderos de los pueblos o heredades o cualquier clase de señales destinadas a fijar los límites de predios contiguos, será sancionado con prisión de seis meses a dos años, si el hecho se efectuare con violencia, o con multa de cien a un mil quetzales, si no mediare violencia.</p>	<p>ALTERACIÓN DE LINDEROS</p> <p>ARTÍCULO 258.- * Quien, con fines de apoderamiento o aprovechamiento ilícito, de todo o parte de un inmueble, alterare los términos y linderos de los pueblos o heredades o cualquier clase de señales destinadas a fijar los límites de predios contiguos, será sancionado con prisión de uno a dos años, si el hecho se efectuare con violencia, y con prisión de seis meses a un año, si no mediare violencia.</p>
<p>PERTURBACIÓN DE LA POSESIÓN</p> <p>ARTÍCULO 259.- Quien, sin estar comprendido en los tres artículos anteriores perturbare, con violencia, la posesión o tenencia de un inmueble, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales.</p>	<p>PERTURBACIÓN DE LA POSESIÓN</p> <p>ARTÍCULO 259.- * Quien, sin estar comprendido en los tres artículos anteriores perturbare con violencia la posesión o tenencia de un inmueble, será sancionado con prisión de uno a tres años.</p>
<p>USURPACIÓN DE AGUAS</p> <p>ARTÍCULO 260. Quien, con fines de apoderamiento, de aprovechamiento ilícito o de perjudicar a otro, represare, desviarse o detuviere las aguas, destruyere, total o parcialmente represas, canales, acequias o cualquier otro medio de retención o conducción de la mismas o, de cualquier otra manera estorbare o impidiere los derechos de un tercero sobre dichas aguas, será sancionado con prisión de tres meses a dos años y multa de doscientos a dos mil quetzales.</p>	<p>USURPACIÓN DE AGUAS</p> <p>ARTÍCULO 260.- * Quien, con fines de apoderamiento, de aprovechamiento ilícito o de perjudicar a otro, represare, desviare o detuviere las aguas, destruyere, total o parcialmente, represas, canales, acequias o cualquier otro medio de retención o conducción de las mismas o, de cualquier otra manera estorbare o impidiere los derechos de un tercero sobre dichas aguas, será sancionado con prisión de uno a tres años y una multa de mil a cinco mil quetzales.</p>

en segundo lugar se obliga a las autoridades responsables de la persecución delictiva (Ministerio Público, Policía y judicatura) a iniciar de inmediato la expulsión de los supuestos usurpadores, sin verificar si los mismos tienen derechos sobre los inmuebles; en tercer lugar, se amplían los motivos de criminalización de la ocupación, pues se incluye, por ejemplo, acciones tendientes a ejercer presión para reivindicar derechos laborales.

Esta modificación legislativa fue pues una de las estrategias para mantener el *statu quo* de la posesión de la tierra, en el contexto de la coyuntura histórica de implementación de los AP. Mientras algunos campesinos habían estado imposibilitados de reclamar acceso a la tierra, por las condiciones de represión durante el conflicto armado interno, otros comprobaron, al retornar del exilio, que sus tierras habían sido ocupadas por otras personas.

Luego de más de diez años de vigencia de los AP, la situación no parece mejorar en el campo. Un estudio sobre gobernabilidad en Guatemala, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, refleja que: “El sector agro-exportador es uno de los más importantes en la generación de empleo en el campo, pese a que el PNUD/GUATEMALA señala que ‘la generación de empleo del sector agrícola se redujo del 74,3% en 1994 al 70,5% en el 2002’. Con la pérdida de empleos, se profundizan la pobreza y el hambre. Ello no obstante, el 39% de la PEA (Población Económicamente Activa) se concentra en el sector agropecuario del país: el 27% de la PEA labora en la agricultura de subsistencia y el 12% en la agricultura moderna. Se mantiene la concentración en la tenencia de la tierra. Pese a que se redujo muy levemente entre 1979 y 2003 permanece una estructura agraria caracterizada por una gran desproporción en la distribución de la tierra”.⁴⁶

La ausencia de una política agraria y ambiental conforme lo dispuesto por los AP, y la situación económica en que se encuentra el campesino, prácticamente sin ninguna variación desde el último intento de transformación sobre la tenencia de la tierra luego del fracaso de la reforma agraria de 1950, con el agravante de represión durante el conflicto armado interno, provocó luego de la firma de la paz un desencadenamiento de conflictos que no se ha podido contener. El cuadro siguiente muestra los conflictos en los que la SAA ha tenido que intervenir hasta agosto del año 2005.

⁴⁶ Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. 2006. *Perfil de Gobernabilidad en Guatemala*, Ediciones Universidad de Salamanca. p. 14.

Casos de conflictividad agraria atendidos por la Secretaría de Asuntos Agrarios Agosto de 2005 ⁴⁷							
Región	Disputa derechos	Límites	Ocupación	Regularización	Sin tipificar	Total	%
Norte y Petén	350	7	189	51	0	597	54
Oriente	127	4	31	30	5	197	18
Noroccidente	154	10	16	4	5	189	17
Centro y Suroccidente	70	9	26	7	12	124	11
Total	701	30	262	92	22	1107	
Tipo de conflicto	63%	3%	24%	8%	2%		

Según su naturaleza, cerca del 24% se refiere a conflictos de ocupación de tierras; es decir, donde es posible, sin que previamente se establezcan los derechos en disputa, el uso de la fuerza por parte del Estado para obligar a los campesinos a abandonar los territorios. Lo preocupante es que más del 70% de los conflictos conocidos por la SAA ocurren en regiones donde el conflicto armado interno fue más intenso y donde existe la mayor población desarraigada (norte y Petén, noroccidente). Esto significa que dicha población, además de haber enfrentado los años más cruentos de la guerra, incluso genocidio, luego de la firma de la paz se ve presionada a generar medidas de hecho para reivindicar sus derechos a la tierra. Igual parece ocurrir con las zonas protegidas para preservar el ambiente, como el norte y Petén, en donde se concentra el 54% de los conflictos, las cuales, a falta de políticas agrarias adecuadas para que el campesino pueda acceder a la tierra y al desarrollo rural, se convierten en espacios indispensables para sobrevivir.

Las acciones que los campesinos realizan para acceder a la tierra, ya sea que se consideren legales o ilegales, no han estado exentas de respuesta violenta por parte de las fuerzas de seguridad, el sector justicia o de cuerpos clandestinos armados que defienden intereses del crimen organizado o de los grandes terratenientes. Durante los años del 2000 al 2008 la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEHUA), reportó 127 ataques contra campesinos, en especial contra sus líderes. Los principales tipos de ataque, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro, resultan ser la muerte violenta, los allanamientos de sus lugares de habitación o bien la vigilancia y la intimidación.

⁴⁷ PNUD. 2005. *Informe de Desarrollo Humano*, p.139. Citado por Santa Cruz, Wendy, *op. cit*, p. 36.

DENUNCIAS DE ATAQUES A CAMPESINOS POR DEFENSA DERECHOS DE TIERRA ⁴⁸		
Tipo de ataque	Frecuencia	%
Asesinatos	33	26%
Allanamiento	31	24%
Vigilancia	16	13%
Intimidación	16	13%
Intento de asesinato	8	6%
Amenazas telefónicas	7	6%
Amenazas en persona	7	6%
Persecución	4	3%
Tortura	1	1%
Secuestro	1	1%
Robo	1	1%
Desaparición forzada	1	1%
Daños a la propiedad	1	1%
TOTAL	127	

Además de la represión violenta ilegal, se suma la persecución por parte del sistema de justicia, lo que propiamente significa la criminalización del conflicto, pues no existen políticas de acompañamiento del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia agraria. UDEFEGUA ha recibido denuncias de cerca de 800 hechos delictivos por los cuales se acusa a campesinos en procesos de reivindicación de su derecho a la tierra durante el período 2003-2007.⁴⁹

⁴⁸ Unidad de Defensores de Derechos Humanos de Guatemala e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. 2008. *Nadie debe perder la vida por el derecho a defender su derecho a la tierra o a la alimentación*, Guatemala. p. 10.

⁴⁹ *Ibid*, p. 33.

DENUNCIAS CONTRA PERSONAS QUE INTENTAN RECUPERAR SU DERECHO A LA TIERRA			
Tipo Delito	Frecuencia ⁵⁰	%	Reportados Organismo Judicial 2005-2006
Usurpación	351	44%	3430 ⁵¹
Amenaza	95	12%	
Coacción	88	11%	
Atentado	62	8%	
Lesiones	62	8%	
Robo Agravado	48	6%	
Daño	35	4%	
Detención Ilegal	13	2%	
Hurto agravado	16	2%	
Incendio agravado	16	2%	
Otros	16	2%	
TOTAL	802		

Las acciones judiciales penales encaminadas contra campesinos, casi en su totalidad no terminan en juicios o condenas, sino que simplemente se pretende provocar la orden de detención, ejecutarla y realizar el desalojo para luego retomar el dominio del inmueble en disputa. Muchas de esas denuncias, en especial las de usurpación, no se refieren necesariamente a reivindicaciones para acceder a la tierra, sino que son resultado de mecanismos de presión de trabajadores del campo, debido al incumplimiento del pago de prestaciones laborales. Éstas se acrecentaron en el agro, en especial debido a la baja en el precio internacional del café, lo cual provocó que algunas fincas cerraran operaciones de producción.

De acuerdo con UDEFEGUA, y así lo confirma información producida por el Organismo Judicial, durante los años 2003-2007 se realizaron 347 acciones judiciales relevantes contra campesinos que reivindicaban diversos derechos. En más del 90% se trató de órdenes de captura y su ejecución; en

⁵⁰ Elaboración propia según información proporcionada por UDEFEGUA *op. cit.*, p. 33.

⁵¹ Elaboración propia según información proporcionada por el Centro de Información del Organismo Judicial de Guatemala, de casos ingresados a primera instancia durante los años 2005 y 2006.

46 casos se presentó alguna acusación; y únicamente se emitieron 2 sentencias.⁵² De esta forma, la amenaza de orden de detención se convierte prácticamente en un mecanismo para inhibir la acción reivindicativa, pues el líder campesino pasa a la clandestinidad con tal de no ser capturado por las fuerzas de seguridad. En cuanto es capturado por la policía, ya sea en el momento del desalojo de la finca, o bien posteriormente, pesa sobre él un proceso judicial, el cual genera un desgaste económico y social pues no le permite realizar ni su trabajo ni sus responsabilidades como líder campesino.

Si bien es cierto que los AP, por los principios que los orientan y los actores involucrados, significan una coyuntura histórica que permite generar mecanismos y acciones para transformar la estructura de tenencia y formas de producción de la tierra, acorde en parte a las distintas conformaciones culturales de la estructura social, pero en especial al capitalismo moderno y la preservación del ambiente, es importante reconocer que su contenido, no necesariamente significa una transformación profunda de esta estructura agraria.⁵³ La misma tiene como finalidad mantener el *statu quo* de los grandes terratenientes. A pesar de estas limitaciones, la política agraria y de desarrollo rural que han implementado los distintos gobiernos, ha sido dejar en segundo plano el cumplimiento de los AP, o bien realizar aquellas acciones que no afecten las formas y contenidos de tenencia y producción de la tierra tradicional.

La justicia penal, a través de la definición y configuración de la política criminal, se ha convertido en un instrumento clave para mantener las condiciones actuales de la estructura agraria excluyente. Su peso resulta relevante en la medida que otros mecanismos de intervención, en especial aquellos que tiendan a acompañar los AP, no existan o bien fracasen en su ejecución. En las actuales circunstancias políticas y económicas, en las cuales prevalece la falta de voluntad política para el cumplimiento de los AP en materia agraria, y un proceso de degradación económica mundial, la política criminal diseñada para enfrentar la conflictividad agraria cumple tres funciones clave.

En primer lugar, posiciona como delincuentes a los campesinos que realizan reivindicaciones sobre su derecho a la tierra, quienes son estigmatizados para legitimar negociaciones con los sectores gubernamentales y tradicionales; en segundo lugar, criminaliza el conflicto agrario; al agregar al conflicto

⁵² Elaboración propia según información proporcionada por UDEFEGUA, *op. cit.*, p. 33.

⁵³ Su contenido elude la responsabilidad del despojo de tierra, del que los pueblos indígenas fueron víctimas, la significación de la concentración de la propiedad y la demanda de implementar una reforma agraria. Santa Cruz, Wendy, *Op. cit.*, p. 29.

el elemento simbólico del crimen, le despoja de cualquier posibilidad de que las partes involucradas en el mismo (terratinentes y campesinos sin tierra; patronos y obreros agrícolas; latifundistas y colonos; administradores de tierras nacionales y campesinos sin tierra), puedan encontrar escenarios propicios para encontrar acuerdos en condiciones de igualdad; y en tercer lugar, agrega a los campesinos una carga adicional, la defensa ante la justicia penal, la cual significa limitar sus posibilidades y potencialidades de búsqueda de soluciones a los conflictos agrarios.

4. CONCLUSIONES

1. La economía guatemalteca depende en gran medida de la producción agrícola. De ahí que el régimen de posesión y ordenamiento del recurso tierra para la producción agrícola constituya un eje clave para comprender el desarrollo histórico, social y político de la sociedad guatemalteca.

La importancia del recurso tierra puede visualizarse en el hecho de que en cada coyuntura histórica (colonización, régimen liberal, reforma y contrarreforma agraria y transición democrática), es decir en los quiebres que significan cambios profundos o reacomodos en la estructura social, el régimen de posesión de la tierra y su ordenamiento para la producción de riqueza, constituye un factor clave para explicar la naturaleza del cambio, la profundidad en la modificación de la estructura agraria y evidenciar las expectativas y acciones de los agentes de cambio.

2. La historia también refleja que las comunidades mayas y los campesinos ladinos pobres constituyen la gran mayoría marginada de los beneficios del acceso a la tierra, sometida por tanto a la pobreza y pobreza extrema, a través de una economía de subsistencia y al trabajo forzado; esto contrasta con grupos minoritarios, generalmente no indígenas y comerciantes extranjeros inmigrantes de finales del Siglo XIX, que ostentan grandes latifundios, quienes son los principales beneficiarios de la riqueza producida en el agro.
3. El despojo de los territorios y reorganización de los indígenas en pueblos de indios durante la época colonial, marca el inicio de una serie de abusos constantes que colocaron a este sector social (organizado como clase o grupo social cultural diferenciado), en una posición de desventaja en todas las etapas históricas, salvo en la época de la reforma agraria de 1944 a 1954, la cual significó un quiebre histórico sobre la tenencia y uso de la tierra en beneficio de los campesinos tradicionalmente marginados del acceso a la misma.

4. El uso de la violencia por parte del grupo social minoritario que ostenta el control y beneficio de la estructura agraria, se ha constituido en una constante para mantener el *statu quo* sobre la posesión de la tierra, ya sea a través de mecanismos claramente ilegales, como el despojo de tierras comunales, amenazas y eliminación de líderes campesinos, como mediante la utilización del aparato judicial como aliado para imponer sus intereses y garantizar la impunidad de sus acciones.
5. La definición de áreas protegidas para la preservación del ambiente y de especies naturales, conforma en la actualidad una limitación adicional para que el campesino pueda acceder a tierras cultivables. La decisión política en el tema ecológico es esencial, por cuanto se estipulan reordenamientos territoriales ante el deterioro constante de las zonas boscosas, debido a la expansión de la agricultura y otros usos de la tierra. Sin embargo, ante la ausencia de políticas agrarias incluyentes para campesinos pobres y sin tierra, las áreas protegidas se convierten en espacios ineludibles de ocupación, conformando así un factor importante de conflictividad agraria.
6. En el proceso de negociación para finalizar el conflicto armado interno a través de los Acuerdos de Paz, los protagonistas de esta negociación, tanto del Gobierno como de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, así como también de la sociedad civil que acompañó el proceso, reconocieron que para alcanzar la paz firme y duradera es indispensable solucionar la problemática agraria. Dichos acuerdos contemplan lineamientos básicos para la definición de políticas públicas dentro del contexto de un capitalismo moderno. Si bien es cierto que estos acuerdos no resuelven toda la problemática estructural que provoca la permanente conflictividad agraria, su implementación y cumplimiento efectivo podrá disminuir en gran medida las causas de muchos conflictos provocados por la ausencia de mecanismos que garanticen la seguridad jurídica de campesinos sobre la tierra y la inexistencia de espacios de gestión de la conflictividad agraria distintos a la justicia civil y penal.
7. La implementación deficiente de los Acuerdos de Paz en materia agraria, y la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de turno a partir de 1996 para hacerlos cumplir, ha generado un incremento en la conflictividad agraria, con el agravante de la existencia, cada vez mayor, de acciones violentas por parte de los actores en conflicto. El Estado, en lugar de reorientar sus acciones políticas tendentes a profundizar el cumplimiento de tales Acuerdos, genera procesos de criminalización de las acciones reivindicativas de los campesinos.

8. La criminalización de las acciones de reivindicación campesina para acceder a la tierra, tiene su expresión más explícita en las modificaciones al Código Penal del Delito de Usurpación. Dichas modificaciones, que incluyen ampliación de las penas y de las conductas prohibidas, surgen en el momento político de reincorporación de comunidades indígenas desplazadas por la guerra, y paralelamente a la firma del Acuerdo Definitivo de Cese al Fuego, lo cual es un claro mensaje por parte del sector tradicional, de que las tomas de tierra serán duramente reprimidas. De esta forma, las autoridades de turno, en alianza con los sectores tradicionales del agro, pretenden anteponer respuestas violentas a la protesta social para acceder a la tierra, antes que el cumplimiento efectivo de los Acuerdos de Paz.

La geopolítica del narcotráfico y sus implicaciones para la democracia en Centroamérica

Samuel F. Rivera Espinosa*

*La libertad significa responsabilidad:
por eso le temen la mayor parte de los hombres.(1)*

1. INTRODUCCIÓN

La consolidación de la democracia en Centroamérica pareciera ser un sueño de quimera. Los millones de personas que componen este conglomerado geopolítico esperaban que con sólo salir del período de guerras civiles y dictaduras, se establecería por sí mismo el nuevo concepto de una democracia sana y protectora. Los que pregonaban esta idea prometieron que la democracia les garantizaría la suma de todos los derechos que otros países garantizaban e inclusive los que se habían quedado en los libros.

Muchos todavía esperan una buena administración de los recursos del Estado para que la prosperidad les alcance. Otros aspiran a la seguridad mediante la legislación de leyes justas y su aplicación eficiente dentro de un sistema infalible que elimine la impunidad. Para otros el ideal es alcanzar la paz mediante la integración cultural de los países, respetando las diferencias étnicas y culturales que se conglomeran en la región. La realidad es totalmente diferente, pero ¿quiénes nos inspiraron tan altas expectativas? ¿Serían los países que vinieron a apoyarnos para la solución de los conflictos, los que financian las ONGs que promueven los más elevados estándares en nombre del humanismo, fue la televisión, la Internet, los políticos, los guerrilleros, el ejército o los empresarios extranjeros y locales?

* Puertorriqueño. Licenciado en Psicología (BA Magna Cum Laude), con Maestría en Justicia Criminal (MA Suma Cum Laude) y Grado asociado en Ciencias policiales (AAS Magna Cum Laude). Asesor policial a nivel internacional

Las decepciones han hecho que las personas reflexionen y al hacer una retrospectiva entre los actores del cambio podemos descubrir una simple verdad, que el único consenso que lograron alcanzar fue la idea de una democracia perfecta donde se podría aprovechar la experiencia de todos los colaboradores internacionales para que no tuviera ningún error. Esta idea permitió tener un estandarte que les apoyara para salir del caos. Muchos de los que participaron en el diseño explican cómo idealizaron el producto final basados en sus propias ideas e intereses, aun a sabiendas de que no existía un solo ejemplo histórico donde un cambio de esta magnitud se hiciera en un corto plazo y sin errores. Siguiendo el concepto de que mientras más nueva sea la constitución más se puede perfeccionar, se redactaron magnos documentos que como nunca en la historia de la humanidad garantizaban a todos por igual, todos los derechos existentes en otras sociedades y aún otros de nueva invención.

Pero, como la fábula de los ratones, surgió la pregunta de quien le pondría el cascabel al gato. ¿Como financiar tan colosal empresa en una región que quedó devastada económicamente, con generaciones desarraigadas sin educación y sin experiencia en administrar el nuevo concepto de un Gobierno del pueblo y por el pueblo? Pero la historia tenía que cumplir su cita con el destino y terminaron las hostilidades de los conflictos civiles. Se firman los acuerdos de paz, se redactan las nuevas constituciones y se estrena la democracia representativa, todo esto con la comunidad internacional como testigo y ofreciendo su apoyo técnico y económico.

La democracia que la población común conoce, se convirtió en una precaria serie de normas. Para inscribirse hay que salvar todo tipo de obstáculos y muy pocos logran ejercer el voto. Los pocos inscritos casi nunca logran participación en la selección de los candidatos que le van a representar. Los individuos que solicitan el cumplimiento de sus derechos no los pueden ejercer por que al redactarlos, nadie se dio cuenta que fueron concebidos en su mayoría para culturas extranjeras. Las peticiones de amparo chocan cotidianamente entre sí y cada derecho se anula con el próximo a invocarse por la parte agraviada.

Existe la división de los tres poderes del estado con el fin de trabajar eficientemente y en armonía para el bien común. La idea de la democracia debe garantizar, dentro la idea de pesos y contrapesos, la posibilidad de verse unos a otros en casos muy excepcionales cuando uno de los poderes trate de extralimitarse. Lejos de ser excepcional, el uso del veto y la lucha por el control del poder es la constante. Estas creaciones tipo Frankenstein, hechas con pedazos de muchas constituciones y de culturas muy diferentes son un soporte demasiado frágil para las democracias jóvenes.

Algunas de las razones para esta aseveración son:

1. Carecen de soluciones a conflictos muy particulares de la región.
2. El pueblo espera de la democracia más de lo que el gobierno es capaz de cumplir.
3. La interpretación de la constitución no tiene tradición de seguir una línea constante.
4. Muchos de sus gobernantes todavía tratan de descifrar lo que los padres de estas constituciones quisieron garantizarle al pueblo.
5. Cada nuevo gobernante falla en cumplir lo que prometió al pueblo. En la mayoría de los casos no se logra consenso con los otros dos poderes para aplicar su plan de trabajo. En los pocos casos que se logra algún consenso por lo general termina siendo el producto de nefastas y corruptas negociaciones que siempre paga el pueblo.
6. El sistema educativo informa de manera descriptiva a los pocos que pueden educarse sobre la democracia y sus derechos, pero no les enseñan los sacrificios y deberes que, como requisitos indispensables, se necesitan para poder acceder de manera plena a los mismos.
7. El concepto es vago para las masas y no se sienten incluidos en su desarrollo.

Las nuevas democracias luchan por sobrevivir entre altas expectativas de parte de sus ciudadanos. No han tenido una oportunidad de desarrollarse a un paso constante que permita imprimir en sus gobiernos la verdadera esencia de la democracia; trabajar en conjunto para lograr la voluntad de las mayorías respetando las ideas de las minorías y gobernando para el beneficio de todos los ciudadanos.

Para entender la relación con el título de este trabajo, hay que reconocer que al culminar las guerras regionales, todavía quedan los temas de la desmovilización de los combatientes, del desempleo, la falta de servicios a la población, el aumento de la pobreza, las desventajas de acceso a oportunidades para la mayoría de los ciudadanos y la negativa de quienes ancestralmente han ostentado el poder a cederlo. La reunión de estos ingredientes conforma la receta perfecta para crear cualquier tipo de organización delictiva y en especial la más productiva y de rápido crecimiento, el narcotráfico. (2) Ante el marco presentado los invito a plantearse la siguiente pregunta. ¿Es el narcotráfico la fuerza que amenaza las democracias jóvenes o es sólo una manifestación de un grupo más variado de otras amenazas que se alinean

contra su desarrollo? No nos apresuremos con la respuesta; permítanme contarles un poco de la historia del problema del tráfico de drogas y como llegó a arraigarse en la región.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los diferentes tipos vegetales y compuestos químicos que denominamos drogas y que durante toda la historia humana han tenido uso recreacional con potencial de abuso han moldeado, en algunas ocasiones con poca y en otras con mayor relevancia, los eventos históricos de los países. Sus efectos sobre los seres humanos, las sociedades, las economías y la política se dejan ver por todos lados, definiendo en muchos casos el curso de la historia. Aunque el origen de las drogas se puede rastrear hasta la prehistoria, hemos seleccionado para esta ilustración sólo algunos ejemplos históricos de relevancia internacional.

Desde 1492, fecha en que el ilustre Almirante Cristóbal Colón arribó al territorio que pasaría luego a llamarse América, se descubrió una droga de uso común entre los nativos de estas tierras, a la que éstos llamaban tabaco. Con el tiempo pasó a ser una nueva fuente de riqueza en el proceso de explotación de las potencias europeas envueltas en la conquista del Nuevo Mundo. La introducción del consumo del tabaco ocurrió por cuenta de los conquistadores y marinos que regresaban a Europa produciendo la demanda que promovió su comercio. El uso del tabaco se extendió primero en España, por tener la mayor participación en la conquista del Nuevo Mundo, y luego por toda Europa.

Jean Nicot, embajador francés en Portugal entre 1559 y 1561, le regaló una muestra del tabaco a la reina Catalina de Medici como medicina para curar sus jaquecas y de esta forma se popularizó entre los franceses su uso. Más adelante, el Padre Superior de la Orden de Malta comenzó su consumo popularizándolo entre el clero. (3) En ese mismo siglo, el pirata Sir Walter Raleigh le enseña a la reina de Inglaterra Isabel I y a su corte a fumar tabaco en pipa. Hasta entonces el tabaco era considerado de uso medicinal y hasta se llegó a prescribir como cura para el asma.

Pero como sucede con todas las adicciones que presentan excesos, comenzaron los problemas de salud pública. Para proteger a los usuarios, se empiezan a dictar las primeras prohibiciones. En el siglo XVI se dieron recomendaciones en contra de su uso y se impusieron multas a sus usuarios, pero aún así se continuó popularizando entre los europeos. La iglesia fue pionera en prohibirlo ya que lo consideraba demoniaco porque anulaba la voluntad

de sus consumidores. El rey Jacobo I, sucesor de la reina Isabel I, prohíbe su uso y hasta se cuenta de un sultán turco que ordenó decapitar a todo el que se encontrara consumiendo tabaco en público. En 1642 el Papa Urbano VIII decretó la excomunión para quienes lo consumieran en la Iglesia. (4)

España clasificó el tabaco como un producto demoníaco utilizado por los indígenas para ritos que consideraban satánicos, por lo que prohibieron su uso, permitiéndolo como única excepción a los esclavos de raza negra. Estas prohibiciones trajeron como consecuencia un aumento de actividades de contrabando, en el que los corsarios franceses fueron los pioneros convenciendo a los colonos españoles de sembrar tabaco para comercializarlo en Europa. Tanta fue la demanda que entre la última parte del siglo XVI y principios del XVII los cultivos clandestinos de las colonias españolas no alcanzaban a cubrirla. Todo el Caribe y Venezuela se involucraron en esta práctica. Para alcanzar la demanda los franceses se apropiaron de las tierras marginales del imperio para comenzar sus propias plantaciones dando inicio a la colonización francesa en El Caribe.

En 1614, España levantó la prohibición al comercio del tabaco. Prácticamente la totalidad de los siglos XVI y XVII estuvo marcada por las guerras entre las potencias europeas por el control del Caribe y sus rutas comerciales pero sobretodo por el contrabando de mercancías y en especial el de tabaco. (5) Durante la prohibición del tabaco por España, los casos de corrupción entre funcionarios de la corona y la población fueron tan comunes que se convirtieron en algo cotidiano y permitieron el florecimiento de la piratería en la región. Las prohibiciones no pudieron detener el contrabando y mucho menos el avance del consumo del tabaco a través de la historia.

Aunque el tabaco actualmente es de uso legal, el contrabando de cigarrillos continúa siendo un problema en muchos de los países de la región. (6) Las consecuencias de salud pública por el uso de esta droga legal son de todos conocidas, pero las consecuencias económicas también han tenido efecto significativo en las economías mundiales. Howard Barnum, economista principal del Banco Mundial, concluye que el mercado mundial del tabaco produce en los países consumidores y en especial los de economías en vías de desarrollo una pérdida neta global anual de US\$ 200 mil millones por el costo de tratamientos médicos. (7)

El consumo del alcohol como droga recreacional y adictiva también se remonta a los inicios de la historia humana, siendo responsable de todo tipo de eventos relevantes en la humanidad. Para demostrar su efecto en este viaje histórico hemos seleccionado un periodo muy pintoresco y que causó un gran impacto en la historia de los EE.UU., conocido como la prohibición. La

Unión de Mujeres Cristianas por la Templanza comienza en 1915 su campaña anti-alcoholismo; este movimiento feminista busca defenderse de los maridos alcohólicos, que se gastaban el dinero del sueldo en alcohol y en consecuencia, maltrataban a sus esposas e hijos. Aplaudidas por unos y criticadas por otros que las tachaban de racistas, esta organización se convirtió en una de las primeras en desarrollar estrategias políticas feministas y en contra de la violencia familiar. En enero de 1919 los norteamericanos aprueban la Enmienda XVIII de la Constitución, y convierten en ilegal la fabricación, tráfico y venta de bebidas alcohólicas. (8) La Ley Seca, duró hasta 1933.

Durante este periodo histórico suceden toda clase de eventos que se achacan a la prohibición. En menos de 12 años, 30,000 personas murieron por consumir alcohol adulterado y otros 100,000 resultaron con lesiones permanentes como ceguera o parálisis. (9) Para muchos la mayor consecuencia de la Ley Seca fue el involucramiento de la mafia en el contrabando y distribución de licor logrando grandes ganancias de dinero y desarrollando el estilo que luego copiarían la mayoría de las organizaciones criminales de corromper, sobornar, intimidar y agredir.

El número de agentes federales que vigilaban el cumplimiento de la ley fue escaso, con salarios insuficientes y apenas ayudados por las autoridades locales de las zonas húmedas. (10) No es extraño que se desencadenasen la corrupción y la inmoralidad, el 10% de los 17,978 agentes federales destacados a la lucha antialcohol fue cesado por “extorsión, robo, falsificación de datos, hurto, tráfico y perjurio”. En las altas esferas políticas la corrupción también fue colosal. El secretario del Departamento de Estado, A. Fall, y el de Justicia, H. Daugherty, fueron condenados por su complicidad con los contrabandistas. (11)

El nuevo fenómeno demostró que el dinero, en las cantidades necesarias, podía comprar la voluntad de algunos funcionarios públicos claves. Esta situación logró arraigarse de tal manera que permitía a las organizaciones criminales actuar con impunidad, sembrando el terror entre los funcionarios públicos que se resistían a ser corrompidos. Cuando se alcanza ese punto se ha logrado tal poder e impunidad que el dinero no es tan importante, porque el funcionario queda a merced del delincuente que está en disponibilidad de ofrecer como única opción la de cooperar por dinero o asumir las consecuencias de un atentado contra él o su familia. Siendo el alcohol actualmente una droga legal, al igual que el tabaco, causa más costos por sus efectos sanitarios, los accidentes, la improductividad, el ausentismo laboral y otras consecuencias producto del consumo, que la recaudación de impuestos y las ganancias de los productores.

Sólo en México se estima en 120 mil millones de pesos (12 billones de dólares aproximados) al año el costo de las consecuencias del consumo,

además de causar el 9% de las enfermedades de los mexicanos. (12) Este costo no cuantifica el daño social que causa el alcoholismo al que lo consume y sus familiares. En un estudio realizado en Rusia se encontró que el alcohol barato y de contrabando que se vende en ese país es responsable de la alarmante cifra de muertes de más de la mitad de los individuos entre 15 y 54 años de edad. El estudio publicado en la prestigiosa revista médica *The Lancet* recomienda al estado ruso que detenga o regule con impuestos el contrabando de licor. (13)

Uno de los ejemplos más dramáticos de la influencia del contrabando lo encontramos en la historia de Asia y el comercio del opio. En 1619, Yakarta, ancestral productora de opio, es convertida por Holanda en una de sus colonias para controlar el mercado de esta droga por medio de la compañía Holandesa de Indias Orientales. Más adelante Inglaterra invade Bengala en 1757 y comienza el control del mercado del opio. Durante los años 1839-1842 y 1856-1860, China se enfrasca en dos guerras con Gran Bretaña por prohibir el comercio de opio en sus fronteras. El emperador Daoguang ordena a Lin Hse Tsu, un burócrata de la corte imperial, controlar el consumo de esta droga que afectaba a miles de chinos. Su primera acción fue combatir la corrupción de los funcionarios imperiales promovida por los comerciantes ingleses que usaban su marina para importar la droga desde la India hacia el mercado chino. (14) De estas acciones hubo cambios geopolíticos importantes como la invasión de parte del territorio chino para la creación de la colonia Británica de Hong Kong. Habiendo transcurrido más de 100 años de guerras, conquistas e invasiones y aún después de haberse convertido en un crimen internacional el tráfico del opio, la región continúa con su producción.

Aunque en el denominado Triángulo de Oro (nombrado así por su producción de opio), compuesto por Tailandia, Myanmar y Laos, se ha reducido desde el 1998 la producción de opio en un 85%, pareciera que dentro de la media luna dorada o arco dorado, compuesto por Irán, Pakistán y Afganistán, se ha incrementado la producción. La realidad es que sólo Afganistán se perfila en un futuro cercano como el único productor de la región. (15) Actualmente Afganistán produce el 92% del suministro mundial de heroína y su importancia como productor de drogas es más grande que el control que pudieron haber tenido los talibanes en la región o la actual coalición que controla dicho país.

La producción de opio en 2009 se estima con un valor de 2,630 millones de euros convirtiéndose en el primer producto de exportación de ese país. (16) El hecho de que Afganistán se convirtió en el productor por excelencia de la región trajo como consecuencia el consumo en un país que por su

tendencia fundamentalista rechazaba enérgicamente los vicios. El consumo también alcanzó a los países vecinos por donde transitaban los cargamentos. Con las cosechas cada vez más abundantes y un producto de más pureza, era de esperarse que aumentaran las muertes por sobredosis. Además el aumento del consumo intravenoso de la heroína incrementó el contagio de VIH/ SIDA en Irán, Asia Central y los países del antiguo bloque soviético.

Aunque el 53% de la población vive en niveles de miseria, los narcotraficantes cada día son más ricos. Todo ese dinero producto del narcotráfico en Afganistán sirve para corromper a funcionarios de la administración local, el ejército, la policía, jueces, gobernadores de provincias y funcionarios del gobierno central. Los ciudadanos de este país están hartos de los narcotraficantes bien armados y protegidos, que viven con todo lujo mientras ellos viven en la pobreza. (17)

Bolivia es un país que no puede desligar su historia del cultivo de la hoja de coca, principal ingrediente en la fabricación de la cocaína. Durante la época del imperio inca la hoja era de uso común y para el tiempo de la conquista los miembros del clero católico intentaron prohibir su uso por asociarla con los ritos paganos. La idea de proscribirla no duró mucho cuando se corroboró que podía sustituir al alimento por su alto valor nutricional. Aporta el doble de calcio que la leche. Es rica en vitaminas B, C, D y P, así como en hierro y fósforo. (18) Los españoles empezaron a distribuirla a sus esclavos y más adelante vieron que tenía potencial de comercialización. La comercialización de hojas en la colonia se convirtió en un negocio muy rentable ya que la utilizaban en mates para curar resfrío, dolores de muelas, heridas, fracturas de huesos y otros. (19)

La política y los narcotraficantes de Bolivia han cobrado notoriedad desde 1964, fecha en que se sucedieron varios golpes de estado que han sido en muchos casos auspiciados, financiados o promovidos por los narcotraficantes. Llama la atención el famoso caso de Klaus Barbie o Klaus Altmann (el carnicero de Lyon), notorio criminal de guerra nazi jefe de la GESTAPO en Francia quien encontró refugio en Bolivia bajo un nombre falso y que durante la dictadura del General Banzer aprovechó su condición de diplomático boliviano para traficar con armas y coca. (20)

Bolivia elige el primer presidente de origen indígena en la región latinoamericana convirtiéndose en un hecho sin precedentes, pero todavía se cuestiona si fue más relevante el que éste fuera un productor de hoja de coca y líder de una agrupación de estos agricultores. Lo que definitivamente tendrá relevancia será un cambio en la percepción del problema en la región. Como es imposible pensar en Bolivia sin pensar en cultivo de hojas de coca,

sería lógico preguntarnos si como país productor de materia prima de una droga tan popular como la cocaína ha tenido costo sanitario o relevancia en la creación de adictos en el país. La respuesta es que existe escasez de información. (21)

El Dr. Jorge Hurtado Gumucio, asesor del presidente de Bolivia Evo Morales, al referirse a un controversial tratamiento para curar adictos a la cocaína, suministrándole hojas de coca, asevera que en Bolivia hay muy pocos adictos lo que le dificulta tener sujetos para su estudio. (22) Por otro lado, Gregorio Cristóbal Carle critica al gobierno del presidente Morales alegando que la realidad que proyecta el país ha creado una explosión inusitada de las cifras de producción y un más que relevante aumento del consumo de la droga. (23)

Durante la guerra de Vietnam el consumo de drogas por parte de muchos de los soldados de EE.UU. pudo haber sido una de las causas por la que se les hizo tan difícil lograr una solución rápida al conflicto y posteriormente tener que firmar un tratado para salir del país perdiendo prácticamente la guerra. El estudio realizado por Helzer demostró que cerca del 20% de los soldados que regresaron de esa guerra eran adictos a la heroína, marihuana y otras drogas. (24) De nuevo la corrupción jugó un papel determinante en el desarrollo de la geopolítica.

Durante ese mismo periodo histórico surge con gran notoriedad Griselda Blanco, una de las primeras jefas de carteles colombianos en la década de los 70. Esta peculiar mujer puso a Miami de cabeza llevando por primera vez el terror y la guerra, como sólo se conocía en Colombia, a las calles de los EE.UU. Los asombrados norteamericanos sólo podían recordar el miedo que décadas atrás sus abuelos vivieron cuando Capone y la mafia aterrizaron las calles de Chicago. (25)

En 1970 el entonces presidente de EE.UU., Richard Nixon, comienza a usar el término “guerra contra las drogas” que luego el presidente Ronald Reagan la convierte en una cruzada. De estas iniciativas se crea un nuevo actor en la guerra contra el crimen denominado “Drug Enforcement Administration” o DEA por sus siglas en inglés, convirtiéndose en el actor protagonista de esta guerra. Más adelante en la década de los 80 al FBI se le amplía su competencia para que también participe de las acciones contra el narcotráfico. Desde entonces el costo económico de esta guerra para los EE.UU. se incrementa en el rango de billones de dólares y se extiende por todo el continente, en especial América Latina y la parte oriental de Asia.

Afganistán con el opio y Colombia con la cocaína se convirtieron en los mayores productores de drogas del mundo (26) y a la vez en los ejemplos

más relevantes de desestabilización política por causa de estas industrias. Ambas naciones han tenido que enfrentar en los últimos 50 años el peor de los conflictos civiles que país alguno pueda experimentar, puesto que lo ilegal, lo ideológico y la corrupción se amalgaman en un problema de tres vías que difícilmente puede solucionarse en un solo plano.

Con esta reseña, podemos ilustrar cómo en los pasados siglos y el presente el problema de las drogas ha incidido en los acontecimientos históricos y políticos de las naciones. La experiencia histórica demuestra que todos los esfuerzos en contra de las drogas individualmente han fallado en lograr el propósito original de prevenir el consumo y la adicción. Pareciera que existe una disposición humana a evadir la realidad del entorno o a recrearse con el consumo de sustancias químicas o naturales aun a costa de conocer que esto tiene consecuencias severas para sí y para la sociedad.

Este resumen histórico nos hace recapacitar en tres posibles posturas populares sobre el narcotráfico que mantienen el debate abierto:

- A. ¿Es mejor la legalización, el control o la criminalización?
- B. ¿El costo económico y sanitario de las enfermedades y padecimientos por causas del consumo o el impacto ambiental de la producción puede ser afrontado por el estado con las ganancias por aranceles que recibiría de la comercialización legal de las droga?
- C. ¿En caso de eliminar por completo la producción de droga, existe una alternativa viable para el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades que tradicionalmente cosechan materia prima para la producción de droga?

3. SITUACIÓN ACTUAL

La ONU ha estimado que el comercio ilícito de drogas tiene un valor de 320 mil millones de dólares cada año. La producción de todos los tipos de droga ha aumentado, siendo el más significativo el incremento de los cultivos de opio y coca. Aunque la producción de este último se mantiene en aproximadamente 900 toneladas anuales, estiman que los terrenos dedicados a su cultivo se han reducido a la mitad, pero es más efectivo el proceso de producción obteniendo más rendimiento de las hojas cosechadas. La oficina de la ONU para las Drogas y el Delito (ONUDD) establece que la producción mundial de opio se ha doblado, y la de cocaína aumentó un 20% en un periodo de 10 años.

El diario inglés *The Guardian* acusa que más de 750 millones de toneladas de cocaína se exportan anualmente desde los Andes. (27) En los países productores de hojas de coca, en especial Bolivia y Perú, el negocio genera más de 900.000 puestos de trabajo. (28) Hace 10 años los carteles colombianos del narcotráfico generaban ingresos estimados en más de \$1000 millones de dólares anuales. (29) Actualmente se estima que esta cifra creció más de 6 veces para alcanzar la cifra de \$7000 millones de dólares anuales. (30)

La coca se ha convertido en un negocio tan productivo que tiene que influir en las economías y en la política de todos los países de la región. Se estima que el grupo guerrillero de las FARC gana aproximadamente 1000 millones de dólares al año producto del narcotráfico promovido por éstas y actualmente controlan más del 80% de los cultivos de coca. Tras la desaparición de los grandes carteles de Medellín y de Cali, se han convertido en el gran cartel de Colombia. Controla más del 80% de los cultivos de coca, compra el restante 20%, y controla el 100% del procesamiento de la producción de cocaína. Valiéndose de pequeños carteles colombianos y organizaciones extranjeras como las mexicanas comercializa su producto al extranjero. (31) Por medio de este negocio la guerrilla colombiana ha logrado el objetivo militar de influir en la política de este país y afectar el desarrollo de la democracia.

En 1990 México producía 85 toneladas de opio mientras que Guatemala producía sólo 6. Durante ese mismo año México se perfilaba como un importante centro de distribución de cocaína y lavado de dinero para los EE.UU. (32) Es un hecho innegable que la apertura de México para la distribución de opio y el lavado de dinero permitió más inversión y más actores en el negocio, afectando directamente a Guatemala como país vecino. Actualmente la producción de opio en Guatemala se estima en más de 88 toneladas, lo que le ha convertido en el sexto exportador mundial de opio en los últimos 20 años. La Policía Nacional Civil de Guatemala estima que en el departamento de San Marcos se cultivan unas 1,800 hectáreas de amapola de opio, de cuya flor se obtiene la morfina. (33) Estas cifras demuestran que el narcotráfico tiene gran relevancia económica, no pudiendo evitar el que afecte toda la región.

Al norte de Colombia, la región centroamericana y México se sitúan como un puente levadizo entre su mayor cliente, los EE.UU. con más de 20 millones de potenciales consumidores habituales. (34) Por el sur, Ecuador se intersecta con los suplidores de hojas de coca, Bolivia y Perú, así como Venezuela y Brasil los suplidores de precursores químicos imprescindibles para la fabricación del polvo adictivo, (35) ¿Cuales serán las condiciones que hacen que el puente se levante en ocasiones para impedir el paso y en otras

se tiende como una supercarretera de polvo blanco? La respuesta parece estar en cómo esta autopista es pavimentada con sangre y mantenida con narcodólares que luego pasan a ser corruptodólares en manos de burócratas y políticos. Conozcamos el proceso en detalle.

Desglose de la transformación de las hojas de coca en cocaína:

1. La hoja de coca se cultiva en Perú, Bolivia y, en menor cantidad, en Ecuador. Con 110 kg. de hojas se logra 1 kg. de sulfato valorado en \$500 dólares.
2. La pasta se transporta clandestinamente a Brasil y (sobre todo) Colombia, donde se transforma en cocaína pura o clorhidrato, con un valor de \$1,500 dólares o más.
3. De allí saldrá, después de hacer escalas en todo Centroamérica y México ganando más valor mientras más se acerca al mercado final de los Estados Unidos, especialmente Miami o Nueva York, donde alcanza precios de \$20.000 y \$30.000 el kilo, y en otros casos a Europa en donde alcanzará un valor estimado de entre \$40.000 y \$60.000 dólares (debido al costo de sobornos, amenazas, extorsiones y asesinatos son necesarios para aplacar la ambición de los burócratas y funcionarios corruptos que se las ingenian para evadir los controles aduaneros y policiales).
4. Los traficantes minoristas adulteran la droga, mezclándola con sustancias tales como la lactosa, anfetaminas, talco, leche en polvo, etc. El producto final no contiene más que un 15% de cocaína pura. El kg. original de sulfato de coca que salió de Bolivia o Perú después de adulterado deja una ganancia neta de entre \$80,000 y \$90,000 dólares. En otras palabras, los traficantes norteamericanos obtienen un beneficio con la droga del 400%. (36)

Según el informe Evaluación Nacional de la Amenaza de las Drogas 2007 del gobierno estadounidense "Las organizaciones mexicanas y colombianas juntas generan, remueven y lavan anualmente entre 8,300 millones y 24,900 millones de dólares producto de la distribución de marihuana, metanfetamina y heroína de México, y de la cocaína y heroína de Sudamérica". (37) El tráfico de drogas desde Colombia a los EE.UU. se realiza por siete vectores, siendo el vector del Pacífico Este responsable del ingreso del 69% de toda la droga que ingresa a EE.UU. desde México. Este vector corre a través de las costas de todos los países de Centroamérica que desde el Pacífico hasta México.

Actualmente las organizaciones de tráfico de droga mexicanas se convierten en la primera amenaza para los EE.UU., siguiéndolos en segundo lugar los grupos de traficantes asiáticos, y compartiendo el tercer lugar entre colombianos, dominicanos cubanos e italianos. (38) Aunque los grupos colombianos continúan envueltos en el tráfico de multi-kilogramos de cocaína y heroína a los EE.UU., dejándoles grandes ganancias, han dejado de involucrarse en la transportación directa de la droga, reduciendo el riesgo para sus líderes.

Esta situación fue aprovechada por los grupos mexicanos que controlan la mayoría del mercado en EE.UU., estableciendo rutas de tráfico, capacidades avanzadas de comunicación y una fuerte afiliación con las pandillas que distribuyen el producto al detal. En muy poco tiempo pasaron a convertirse en la amenaza más grande de tráfico de drogas para ese país. (39) Los países de la región Centroamericana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice, han tenido un aumento meteórico en las tasas de criminalidad en menos de 10 años y en especial en aquellos donde es más evidente la falta de control del estado y la proliferación de los grupos de narcotraficantes.

El triángulo de países compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador mantiene en común fronteras, altos índices de criminalidad, corrupción, pobreza y narcotráfico. Aunque a estos países no se les considera consumidores de drogas, en los tres existe la mayor concentración de pandilleros criminales, quienes además de la extorsión controlan la distribución de drogas. Es evidente que los índices de consumo de drogas están aumentando no sólo en las clases bajas sino también en las clases más altas donde los jóvenes disponen de más efectivo para invertir en drogas recreacionales. Aunque la marihuana era la droga de uso recreacional más común entre los jóvenes de la región, el crack (derivado más puro de la coca y altamente adictivo) pareciera que está acaparando la preferencia juvenil. Esta aseveración la evidencia el aumento de las incautaciones de piedra de crack entre los pandilleros dedicados a la distribución de drogas.

Mientras más estrictos se hicieron los controles bancarios y las leyes contra el lavado de efectivo, más difícil se hizo repatriar el dinero hasta el productor. Los traficantes iniciaron un sistema de pago con mercancía a quienes les ayudaban a pasar su droga por el país; estos residuos luego son vendidos en las calles. Cada vez con más frecuencia se descubren casos en los que se acusa a las autoridades de ley de involucrarse en actos corruptos donde detienen cargamentos de droga y en vez de decomisarlos se los apropian para luego distribuirlos en las calles. (40)

Los Zetas son el brazo armado de Osiel Cárdenas, el jefe del cartel del Golfo de México, y se formó cuando a un grupo de militares les ofreció el triple de sus sueldos por operaciones de protección. Así fue que lograron que

desertaran del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE) y del Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (GANFE) del Ejército Mexicano, (41) luego se reclutaron desertores del prestigioso grupo militar de Guatemala los Kaibiles y de los Tesones de Honduras, todos grupos de elite altamente entrenados en tácticas de guerra y en especial en combates urbanos y operaciones relámpago.

Los componentes de este grupo no sólo realizaron operaciones violentas en donde comenzaron, Tamaulipas, sino que ampliaron su actividad a Nuevo León, Guerrero, San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila, Veracruz, Michoacán y Sonora. No pasó mucho tiempo cuando tomaron por asalto el oriente de Guatemala asesinando a un conocido capo de la droga y en corto tiempo aterrizaron las áreas de Zacapa, Sayaxché, Petén y Cobán. (42) La policía guatemalteca pudo detener un grupo de estos soldados al servicio del narcotráfico, convirtiéndose en una pesadilla de seguridad para el sistema penitenciario y jurídico.

Se alega que se ofrecen millones de dólares por ayudarlos a escapar e igual cantidad de parte de la familia del narcotraficante asesinado por que los asesinen. Aun así sus actividades no se han detenido en Guatemala y se presume que su objetivo es controlar la distribución y el paso de la droga no sólo en ese país sino en toda la región centroamericana. Desde entonces las actividades de este grupo armado y violento han seguido en aumento, poniendo en jaque a los cuerpos policiales de la región los que, cada vez que se enfrentan a este grupo, pierden a varios de sus miembros. (43)

La situación constante de violencia en las calles hace que el gobierno invierta la mayor parte de sus recursos de seguridad en resolver la multiplicidad de eventos criminales cotidianos a un alto costo y con muy poca eficiencia. Se puede considerar un estado funcional por que permite dentro de los límites del caos una vida rutinaria a sus habitantes, que se habitúan a la situación de vivir con el miedo al crimen. (44) Pero al evaluar los resultados, en especial cuando se intenta controlar el crimen organizado, se evidencia que es un estado fallido, no sólo en el tema de seguridad sino que en todos los aspectos de dirigir al pueblo. En otras palabras, es un caos muy bien estructurado para que el estado sobreviva precariamente. (45)

Este retrato de la situación permite llegar a varias conclusiones que detallo a continuación:

1. La mayor ganancia del tráfico de drogas está en la distribución al menudeo.
2. Mientras más cerca esté el consumidor más fácil será lograr esa ganancia.

3. El hecho de que la droga circule impunemente entre los países centroamericanos ha inundado la región con residuos de mercancía que termina introducido en el mercado local y ha comenzado un proceso, que por sí solo no es reversible, de crear dependencia y evolucionar el problema a uno de consumo.
4. Las democracias débiles son fáciles objetivos de los narcotraficantes para lograr la desestabilización del estado, y promover gobiernos controlados por la corrupción.

4. TEORÍA DE LA MIGRACIÓN

El efecto del cambio climático y la intervención humana ha cambiado milenarios patrones de migración en los animales, los que cada año se aventuran más al sur, regresan antes de tiempo, dejan de emigrar o se extinguen. Como consecuencia de estos cambios de patrones algunas poblaciones, en especial de plagas, han comenzado a proliferar cuando sus depredadores naturales se van o se extinguen. Esta situación es análoga a la reducción de participación de los tradicionales carteles colombianos en el movimiento de droga fuera de sus fronteras y el sorpresivo aumento de carteles mexicanos participando en estas empresas criminales.

En este trabajo no pretendemos explicar los factores que causaron la disminución de la influencia de los grandes carteles de Colombia pero sí las reacciones para que los actores originales desaparecieran de las rutas de migración para dar cabida a los nuevos actores mexicanos que han comenzado a ir cada vez más al sur. Es un hecho que desde la muerte del notorio Pablo Escobar y del desmantelamiento del cartel del Pacífico en Colombia el poder de los carteles ha ido mermando. Por esta causa, como lo explicamos anteriormente, las FARC han consolidado su posición como el mayor grupo narcotraficante en Colombia. Estos cambios de condiciones han ido modificando el desarrollo de las actividades del negocio de drogas, cuyas fuentes de ingreso principales son:

- Cultivo de hoja de coca
- Importación de la hoja al productor
- Introducción de precursores
- Fabricación de la cocaína
- Exportación fuera del territorio Colombiano (Centroamérica, El Caribe y México)
- Introducción a los grandes mercados consumidores (EE.UU. y Europa)
- Venta al detal (menudeo)
- Lavado de dinero y repatriación

La parte más lucrativa del negocio de la cocaína es la introducción y comercialización al detal en países desarrollados con divisas fuertes. Este concepto lo descubrió en los años 70 la famosa jefa de cartel Griselda Blanco quien compartió su visión con Pablo Escobar. (46) Este adquirió una flota de avionetas y se concentró en el transporte e introducción de la droga en los EE.UU., delegando a suplidores secundarios la producción de la droga. Más tarde el cartel del Pacífico hizo lo mismo pero por la vía marítima, ganando inmensas fortunas y más notoriedad por las hazañas que se les atribuyeron en las décadas de los 80 y 90. Al cambiar el balance de poderes de los carteles tradicionales de Colombia algunas de estas actividades cambiaron de manos y entraron nuevos jugadores al negocio.

Dentro de los cambios de política pública que desataron la mayoría de las acciones promovidas por el gobierno colombiano, es importante resaltar el cambio del terreno y los actores. “En Costa Rica y Panamá están entrando estas organizaciones por la presión que el gobierno del presidente (colombiano) Álvaro Uribe está haciendo en su país que los está empujando hacia el norte” dice John Feeley, director de la Oficina para Centroamérica del Departamento de Estado de EE.UU., al reunirse con los viceministros de seguridad de los países miembros de la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA). (47) Aunque son muchas las voces críticas contra el denominado Plan Colombia, y las alegaciones de que ha sido inefectivo, es importante resaltar que en lo que va del nuevo siglo los famosos y tradicionales carteles colombianos han ido perdiendo su influencia, su capacidad de traficar y en muchos casos desapareciendo. Se evidencia la ausencia de los poderosos carteles de Medellín y Cali, su notoriedad ha quedado como una leyenda del pasado.

Los grupos mexicanos han iniciado un periplo por el mundo para introducir, comercializar y posicionar la producción de droga colombiana y sus productos de drogas ilegales. La razón principal para esta expansión internacional obedece a la desaparición de los viejos carteles colombianos, llenando el vacío de poder que dejaron sus antecesores. Los viejos carteles mexicanos se han agrandado y renovado, diversificando sus negocios, adicionando al tradicional tráfico de cocaína y opio, la metanfetamina. El movimiento de narcotraficantes mexicanos por el mundo se ha corroborado en diversos artículos periodísticos y demuestran no sólo la capacidad de aumentar las ganancias del negocio sino la de extender la violencia más allá de las fronteras mexicanas. (48)

Un ejemplo de esto es el informe periodístico del Fiscal Primero de Drogas de Panamá, Javier Caraballo, quien indicó que en los últimos cinco años los carteles colombianos y mexicanos aumentaron su participación en terri-

torio panameño y son responsables del aumento de ejecuciones y enfrentamientos en busca del dominio del negocio. (49) Existen carteles de gran notoriedad en otros países de Centroamérica pero básicamente responden al mismo estilo de los mexicanos quienes se han enfrascado en una guerra por controlarlos, por ejemplo la incursión del grupo de los Zetas en Guatemala. Para efecto de este estudio los definiremos como parte de la expansión mexicana aunque esto podría variar en un futuro cercano.

La facilidad de inversión en Centroamérica y la introducción de activos sin complicaciones cada vez van creando más y mejores condiciones para la incursión en el negocio ilícito del lavado de activos en la región. (50) Los carteles mexicanos están sacando con más frecuencia sus recursos por tierra hacia Centroamérica para luego aparecer con millonarias inversiones mayormente en empresas inmobiliarias de nueva creación y con capital de dudosa procedencia. Esta fase del narcotráfico se facilita por las necesidades de inversión local y la falta de financiamiento que permite que cada día los controles sean menos rígidos. Estas prácticas ponen a los países de la región en riesgo de convertirse en paraísos fiscales. Panamá es uno de los países que está luchando por salir de la nefasta lista aún a sabiendas que podría afectarse su pujante economía. (51)

Otro grupo que podría estar evolucionando ante los cambios de mercado y control de territorio son las pandillas criminales. Existe una gran discusión entre los expertos de la región, sobre si los pandilleros están al servicio del narcotráfico o por el contrario son empresarios independientes que usan los narcotraficantes como suplidores de la mercancía que distribuyen en los territorios que dominan. Quienes conocen la cultura pandillera no tienen dificultad en diferenciar los mitos de la realidad.

Primero se debe separar del término a las pandillas juveniles compuestas por jóvenes dedicados a causar escándalos y desorden en las escuelas y los barrios. Estos grupos no son el objeto de este estudio; aquí nos referimos a pandillas cuya actividad es propia de una organización criminal. Sus actos son los de mantener una actividad criminal continua, manifestada en todo tipo de actos de violencia contra la población en orden de causar un estado de terror en las calles que les permita controlar un territorio. Las reglas de las pandillas MS13 y 18 calle, más comunes en la región centroamericana, emanan de las dictadas originalmente por la notoria *Mexican Mafia*, y el código denominado *south pride*.

Este código establece claramente que el pandillero sólo respeta y vive por la pandilla así que no parece lógico que las pandillas estén al servicio de nadie y más bien son socios o suplidores de servicios a otras organizaciones

criminales. Algunos de estos servicios pueden definirse como sicariato, venta al detal (menudeo) de drogas, tráfico de armas y personas por los territorios bajo control de la pandilla. Esto crea una ecuación interesante porque aunque la pandilla se enfoca en la actividad que es su mayor fuente de ingreso, las extorsiones, la incursión en el tráfico al detal de drogas, (52) que les permite más ingresos con mínimo riesgo, podría estar sentando las bases para la creación de supercarteles de pandillas más violentos que los actuales narcotraficantes.

El problema afecta a toda la región centroamericana, creando un corredor desde Panamá (53) hasta México y los EE.UU. Las pandillas envueltas en narcotráfico podrían desplazar fácilmente a los carteles en la medida que éstos aumenten la cantidad de sus miembros superando por volumen la ventaja que los narcotraficantes tienen con la logística. Actualmente las pandillas controlan casi todos los pasos ciegos y las rutas establecidas para el tráfico de armas y personas por las fronteras de Centroamérica; (54) estas ventajas les darían una oportunidad de desarrollar el narcotráfico como su mayor fuente de ingreso. (55)

Lo que debemos reflexionar de esta teoría sería:

1. ¿En este cambio evolutivo de carteles criminales, habrá otros países gestándose como competidores y cuáles serían los más probables?
2. ¿Podrán las pandillas crear una organización de narcotráfico que maneje el terror con más eficiencia que los tradicionales narcotraficantes?
3. ¿Existirá una acción gubernamental o social que permita un calentamiento global en el mundo del narcotráfico que logre la extinción de los carteles criminales?

5. TEORÍA DE LA CORRUPCIÓN

Como explicamos anteriormente, los cambios generados por la desaparición de los carteles más importantes del narcotráfico colombiano permitieron la proliferación y control del territorio por parte de los nuevos carteles mexicanos y de otros grupos centroamericanos. Nos debemos preguntar qué factores permitieron esta rápida penetración y apoderamiento en la región sin que nadie alertara del hecho. Esta teoría pretende explicar que al igual que en los siglos de las colonias españolas, la corrupción permitió el florecimiento de todo tipo de contrabando. No fue difícil permitir el crecimiento de la movilización por tierra del mercado de la droga ya que siempre las antiguas rutas del contrabando han estado abiertas y se trató sólo de adecuarlas al nuevo producto.

Varias son las condiciones que permiten en un sistema propenso a corromperse desarrollar una empresa al margen de la ley que permita el flujo constante de la mercancía.

La corrupción, a diferencia de otros males, no se puede medir por la dimensión del acto para definir la consecuencia. En un país africano un empleado de aeropuerto permitió la introducción de un paquete en un avión a cambio de la cantidad equivalente de un dólar y con este pequeño acto causó la detonación de una bomba en el aire que costó la vida a cientos de pasajeros. Un empleado de EE.UU. no habituado a operar un equipo nuevo de detección de fallas estructurales pasó por alto la identificación de una fisura en un puente ferrocarrilero que causó la muerte de cientos de personas en un accidente de trenes.

Cuando un empleado en Europa de un barco transportador de autos, cansado de revisar cada vehículo que ingresaba, dejó de inspeccionarlos, permitió que ingresara un auto con una fuga de gasolina que a mitad de la travesía causó una explosión matando a cientos de pasajeros. Estos tres ejemplos no sólo demuestran lo ínfimo que puede ser el acto de corrupción en relación con el daño causado; además establece tres categorías de actos corruptos. Aceptar o solicitar soborno, aceptar una responsabilidad a sabiendas de que se es incapaz y ser descuidado o improductivo en la tarea que se le asigna.

El mayor problema de la corrupción es la custodia de las fronteras comunes; por ejemplo, dice un representante de la Agencia Antinarcoóticos de EE.UU.: “Con México hemos detectado 75 pasos ilegales; con El Salvador, 29; y con Honduras, 35”. Es una gran extensión de tierra para vigilar. (56) La mayoría de los controles del narcotráfico en las fronteras de la región están en manos de funcionarios públicos, desmotivados, mal supervisados, mal entrenados, mal equipados y mal pagados. Todos estos factores son los ingredientes perfectos de una receta para que florezca la corrupción.

Aunque se cuentan por miles de empleados honestos que trabajan en estas condiciones, tienden a ir reduciendo su resistencia a la tentación de la delincuencia cuando su ambiente laboral empieza a permearse, con actos corruptos de unos pocos compañeros de trabajo que quedan impunes. La situación se agrava cuando los supervisores y las jefaturas son los que toman el control del manejo de los actos ilícitos. Por último, el narcotraficante se apodera de la situación y termina con el ofrecimiento de plata o plomo, entendiéndose que acepta el dinero por el acto corrupto o paga las consecuencias con un atentado a la persona o sus seres queridos.

No vamos a abundar mucho en este tema porque el análisis histórico ha dejado claro que la verdadera causa del narcotráfico es la corrupción y que a menor incidencia de ésta, menor los problemas de seguridad de un país. El periodista Jorge Carrasco, que ha investigado las redes del narcotráfico en México, advierte que la libertad de acción de los narcotraficantes encarcelados es posible gracias a la corrupción que impera “en la capa intermedia de funcionarios, incluidos los directores de los penales, que son cooptados por los delincuentes”. (57)

La ubicación definitiva de los carteles de la droga mexicanos en Centroamérica se ha debido a las ventajas de los niveles de pobreza y de corrupción que imperan en la región. (58)

1. ¿Será la corrupción la causa del mal y no la droga?
2. ¿Podemos dedicarnos sólo a perseguir funcionarios corruptos o será necesario ampliar la fiscalización hacia los ineptos y los improductivos?
3. ¿En que deberíamos invertir más recursos: en perseguir corruptos o narcotraficantes?
4. ¿Aumentar los ingresos de los funcionarios será suficiente, o será necesario criminalizar más severamente la corrupción?
5. ¿Será que la corrupción en altas esferas del Estado hace más fácil a los empleados públicos justificar su involucramiento en actos de esa naturaleza?

6. ESCENARIOS FUTUROS

El poderío de los carteles latinoamericanos está en la capacidad de generar ingresos económicos. Algunos carteles generan más dinero que el presupuesto de un país mediano. En una ocasión el narcotraficante Rafael Caro Quintero del cartel de Sinaloa, detenido en México, le ofrece al presidente pagar la deuda externa de dicho país si lo dejan en libertad. Su captura se debió a que estaba acusado por el asesinato del agente de la DEA, Enrique Kiki Camarena. (59) Sólo imaginar las repercusiones que traería para la democracia e institucionalización del país aceptar un acto de esta naturaleza, nos hace pensar en el peligro que estas fortunas acumuladas representan para países con severos problemas económicos. Los carteles pueden desestabilizar Estados completos sólo movilizándolo en el mercado local. Este potencial económico no controlado puede ser la mayor amenaza para las democracias de la región, en especial para aquellos países que no tienen políticas rígidas sobre el movimiento de activos.

Veamos algunos ejemplos de escándalos políticos por narcofinanciamiento en Latinoamérica. (60)

1. Bolivia, elecciones de 1989, caso de drogas, mentiras y videos. Jaime Paz Zamora, presidente del partido MIR, quien fuera electo presidente de ese país, fue vinculado con una fotografía mientras posaba con Isaac el Oso Chavarría, conocido capo de la droga en ese país; se alegaba que éste financió con \$100,000 su campaña. Los escándalos continuaron durante su período cuando en 1991 nombró al coronel Faustino Rico Toro, conocido por su vinculación con el narcotráfico, como jefe de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico FELCN; durante ese gobierno, otros ministros y jefes de policía también fueron vinculados con el narcotráfico. Durante el siguiente gobierno, varios miembros de esa colectividad fueron encarcelados por asociarse con narcotraficantes. (61)
2. Colombia, en 1994, cuando fue elegido el presidente Ernesto Samper, éste es acusado por la oposición, con unas cintas de video, de estar vinculado con el cartel de Cali y de haber financiado su campaña. El presidente fue acusado pero la cámara de representantes lo absolvió bloqueando el proceso penal. Aun así su antiguo gerente de campaña y Ministro de Defensa, Fernando Botero, hijo del famoso escultor, varios congresistas y otros ministros anteriormente vinculados a su campaña electoral, fueron acusados y convictos en relación a este escándalo. El tribunal de ética del partido Liberal los expulsó del partido. (62)
3. Panamá, el presidente Pérez Valladares admitió que \$50 mil dólares provenientes del narcotráfico ingresaron a su campaña. (63)
4. Venezuela, en 1998, caso de Genaro Escaleta y la conexión Italo canadiense, en el que varios individuos relacionados con el narcotráfico fueron sentenciados por tratar de influenciar sobre líderes del Partido Social Cristiano. En 1991 el ex gobernador del distrito federal y Ministro de Relaciones Interiores es apresado por vincularse con narcotraficantes colombianos. William Fajardo, líder del Partido Social Demócrata es sentenciado por financiar las campañas regionales del 1989 con narcodólares. (64)

Otros ejemplos de la penetración del narcotráfico para utilizar sus narcodólares y generar relaciones públicas son difundir un mensaje entre la juventud y ser aceptados como un estilo social, penetrando las artes, la cultura, el deporte, la religión y hasta las relaciones internacionales.

Veamos algunos de los titulares:

1. *El Universal*: Cruz Azul y América lavan dinero del narco en fútbol. Compran jugadores con transacciones oscuras. (65)
2. *El Universal*: Sergio Francisco Cano Acosta, 'El Bembas', víctima de narcovídeo, jugó en Tiburones de Veracruz y admitió antes de morir que pertenecía a los Zetas. (66)
3. Los poderosos carteles latinoamericanos utilizan la región de África Occidental como puerta de acceso a Europa, donde la cocaína llega a pagarse tres veces más que en las calles de Estados Unidos. (67)
4. *Prensa Libre*: no es ningún secreto que la música grupera es la preferida de los narcotraficantes, pero lo que no era tan público hasta ahora es que los más sobresalientes intérpretes mexicanos en ese género han visitado el país para ofrecer conciertos privados, por cantidades millonarias, en las casas de los capos guatemaltecos. (68)
5. *El Vocero*: el presunto 'zar' del narcotráfico y padrino de importantes figuras del mundo del reggaetón, Ángel M. (Ángelo Millones) Ayala Vázquez, ha venido burlando la justicia por más de una década, y en muchas de sus actividades delictivas ha recibido la protección de la Policía y otros funcionarios del sistema de justicia criminal del país. (69)
6. PDH: narco cultura, música, marihuana y mucha acción; la cultura del narcotráfico en los medios del entretenimiento. El lenguaje, la música y esa actitud romántica de bandolero incomprendido. La presencia de narcotraficantes no es exclusiva del cine. (70)
7. *El Universal*: crean narcos su soporte religioso; son católicos que adoran a la santa muerte y al santo de los narcos, Malverde. (71)
8. Cargamento en la BBC: la oscura Iglesia; Opinión de Alberto Barranco sobre las narcolimosnas; Narcos financian a la Iglesia. Elogia sacerdote narcolimosnas de Caro Quintero y el "señor de los cielos". "El dinero del narco se purifica en la Iglesia, dice sacerdote". (72)
9. *La Vanguardia*: polémica en México por la detención de un narco en una iglesia. Miguel Ángel Beraza, uno de los capos del cartel La Familia Michoacana, fue arrestado durante la misa por el cumpleaños de su hija. Jorge Fernández Menéndez comenta en el diario *Excelsior* que lo des-

concertante es que, en vez de investigar qué sucedió para que hombres armados y sus custodios estuvieran en la iglesia celebrando un servicio religioso, “los obispos protestan contra las autoridades... quizá por el gravísimo pecado de exhibirlos. Y, para colmo, la policía decomisó sus narcolimosnas”. (73)

10. *La Prensa*: caen narcos de peso; Guillermo Amaya es dueño de las propiedades y los vehículos ocupados en la finca El Carmen, de 380 manzanas. En esa finca se desarrolla el proyecto ecológico Refugio Forestal Safari para el desarrollo turístico de San Marcos. El alcalde se mostró sorprendido con la noticia de la captura, porque los seis ciudadanos que se hacían pasar por inversionistas guatemaltecos habían donado un terreno de tres manzanas a la Alcaldía de San Marcos para convertirlo en vertedero de basura. Los narcos no pagaban impuestos sobre bienes inmuebles por la cantidad de propiedades que poseían en San Marcos porque hicieron un negocio con la municipalidad que consistía en financiar a cambio de mejoras municipales, como rehabilitación de caminos y otras obras de beneficio comunal. Según Reyes, el ‘canje’ fue aprobado por el Concejo de San Marcos y reconoció que ‘los inversionistas’ cumplieron con la parte que les correspondía. Los supuestos narcos también hacían gestiones para fundar una organización no gubernamental con fines forestales. El equipo de fútbol de primera división de San Marcos era financiando por los supuestos ‘inversionistas’ que donaban dos mil dólares cada mes. También hacían obras comunales, como reparación de caminos, en vez de pagar impuestos. (74)

Estos ejemplos bastan para definir las intenciones de los narcotraficantes y, si no se detienen a tiempo, predecir un futuro nada halagador para la región.

Esta exposición nos permite concluir que los narcotraficantes utilizaron la droga como un vehículo para enriquecerse. Cuando ese objetivo está logrado, su lucha es por legitimarse y ser aceptados socialmente. Buscan que ellos y sus familiares puedan lucir sus fortunas sin temor ni remordimientos por las muertes y violencia que causaron. Otro objetivo es acceder a y mantener el poder legítimo a través de la política y posiciones en el gobierno. Por último, su deseo de redimirse espiritualmente los lleva a financiar obras de caridad, construcciones de templos y entregas de cuantiosas ofrendas a las iglesias. Para mantenerse protegidos recurren a supersticiones creadas a la medida como el culto a la santa muerte y a Valverde. En otras palabras, sus febriles fantasías están orientadas a derrocar las democracias para crear una narcorealeza y perpetuarse en el poder. (75)

REFLEXIONEMOS:

1. ¿Actualmente, no son los narcotraficantes ‘señores feudales’ encumbrados en ‘fortalezas’ en forma de fincas, contando con ejércitos privados y favores de los gobernantes de turno?
2. ¿Son dueños de las vidas y la movilidad de los ‘súbditos’ que viven en sus feudos?
3. ¿Las fuerzas de seguridad están en control de todo el país o existen territorios que le pertenecen a los narcos?
4. ¿Se están convirtiendo algunos artistas, políticos, ONGs, iglesias y otros movimientos sociales de manera consciente o inconsciente en refugio y defensores de los narcoideales?
5. ¿Podrán convertir un país en un paraíso de narcotraficantes, con beneficios para el lavado de dinero y refugio de prófugos internacionales?
6. ¿Qué pasaría con los narcotraficantes que todavía tienen ambición de ganar de manera inescrupulosa más dinero, si se legalizara la distribución de droga? ¿Se ilegitimizarían o comenzarían el contrabando de órganos? ¿Hasta cuando seguiremos concediendo para evitar el conflicto?
7. ¿Está la cultura de narcos convirtiéndose en la apología del crimen y promoviendo la violencia entre jóvenes?
8. ¿Hasta dónde se puede tolerar la corrupción y la exaltación de una actividad contraria a los valores morales o, por el contrario, existe moralidad en el narcotráfico?

7. PROPUESTAS

Uno de los esfuerzos más notorios en relación al control del narcotráfico es el plan Colombia. Sobre esta experiencia aprendimos tres lecciones importantes:

1. Aunque el objetivo era detener la producción y el tráfico de drogas, las acciones y el medio aplicado fue la persecución hasta el desmantelamiento de los carteles más notorios.

2. Aunque el objetivo meta de detener la producción y el tráfico no se logró, las acciones utilizadas rindieron frutos.
3. Aunque no se logró el objetivo inicial, los resultados no se pueden catalogar como un fracaso.

No aprovechar estos logros sería ignorar una gran victoria en una larga lista de fracasos en la lucha contra las drogas. Cambiando el enfoque de la estrategia y aprovechando el empuje generado se puede redireccionar y continuar avanzando hacia el objetivo primario. Esta experiencia, sin duda, ha dado importantes lecciones a un país que 10 años atrás parecía haber perdido toda esperanza de ganar aunque fuera una pequeña batalla a los carteles.

Esta victoria no se puede desligar de un inesperado progreso en los renglones económicos y sobretodo al turístico que nadie hubiese podido predecir en el año 2000. En 2007 el Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia reportó que el flujo de la inversión extranjera directa (IED) en los sectores de comercio, hoteles y restaurantes creció el año anterior 76%, al pasar de \$303 millones en 2005 a \$532 millones en 2006, constituyéndose éstos en los más dinámicos en cuanto al interés foráneo por hacer negocios en Colombia. (76) En el reporte de 2009 se demuestra que el crecimiento se ha mantenido constante y el turismo extranjero hacia Colombia crece más del doble que el nivel mundial.

En 2008 visitaron el país más del doble de extranjeros que en 2002 y hubo un 80% de crecimiento en la llegada de pasajeros a bordo de cruceros en 2008. (77) El crecimiento del turismo, de las inversiones y de la popularidad del actual presidente de Colombia, evidencia algunos resultados positivos y permite pensar que no es necesario perder las esperanzas de lograr avances significativos para la erradicación total del narcotráfico, mejorando sustancialmente la economía y estabilizando la política de la región para dedicarse a los problemas de pobreza y desarrollo.

Cualquier propuesta para considerar soluciones al problema del narcotráfico y las adicciones tiene que estar formulada sobre el objetivo de prevenir a la juventud sobre daño físico del uso, desalentar a los usuarios actuales y eliminar toda oferta para uso recreativo. La justificación para estas acciones deben estar basadas en que el uso recreacional de las drogas sólo puede causar deterioro físico y psicológico del ser humano. Quien ha visto un adicto a la heroína arrastrarse hasta su proveedor despojándose de cualquier asomo de dignidad para rogar por su próxima dosis, definitivamente no desea que sus hijos sean expuestos a este flagelo. No parece lógico pensar que las cam-

pañías para dejar de fumar y prohibir el uso del tabaco sean más aceptadas y efectivas por la mayoría de los sectores sociales que evitar el consumo de las drogas ilegales.

Con este estudio tratamos de convencer al lector de:

1. Que las consecuencias del consumo y la adicción a drogas afectan severamente no sólo la salud individual sino todo el entorno social del individuo.
2. Que en los casos donde la legalización ha permitido la elección a los usuarios, persiste el contrabando, la corrupción y los problemas de salud pública para el Estado.
3. Que las drogas son un problema no sólo del individuo: también de la sociedad, del gobierno y de la economía nacional y global, poniendo en riesgo las democracias y las libertades individuales.

En caso de que el lector coincida con nosotros en que el consumo y la adicción a drogas es un problema, que por afectarnos a todos como sociedad debe de ser combatido y resuelto, pasaríamos a traer una nueva propuesta a las ya existentes.

Primero, advertimos que algunas ideas propuestas parecen muy lógicas pero requieren ser evaluadas detenidamente por las consecuencias a largo plazo.

1. La legalización no detendrá las ambiciones de los que entraron al negocio para enriquecerse rápidamente por medio del contrabando.
2. La amnistía para los narcotraficantes que promovieron la muerte y el sufrimiento de seres humanos, no cura las heridas emocionales de sus víctimas; es necesario hacer justicia a los sobrevivientes de los excesos de los narcotraficantes, al igual que se busca la justicia para las víctimas de los conflictos bélicos.
3. Tolerar el paso, la producción o el lavado por que no se tiene un problema de adicción, no inmuniza al país de tenerlo en un futuro cercano y la historia los juzgaría igual que a los países que por no tener ciudadanos judíos ignoraron el holocausto en la Segunda Guerra Mundial.
4. Negociar con los traficantes es como negociar con el diablo y esperar que honre su parte del trato.

5. Promover el narcotráfico como arma en contra de países que consideramos enemigos ideológicos es como esparcir veneno en el pozo del vecino sin considerar que la corriente subterránea lo va a llevar al nuestro.
6. Utilizar como excusa la incapacidad de otro país para controlar el narcotráfico y así promover el intervencionismo sólo provoca alianzas con el enemigo común, los narcotraficantes.
7. Rechazar la ayuda extranjera cuando los objetivos son los mismos y el Estado es incapaz de controlar el narcotráfico es un alarde de la vanidad del tonto.
8. Legitimar la riqueza de un narcotraficante es permitir que la invierta en la corrupción del medio público.

Segundo, evaluemos las estrategias aplicadas para el combate de drogas y consideremos sus resultados y efectos.

1. Los Estados han intentado la persecución del consumidor, de la parafernalia para su consumo, del distribuidor al detal, del traficante internacional, de las ganancias económicas, de los medios de transporte, de los gobiernos que no la persiguen o la toleran, de los precursores, de los fabricantes, de los productores y agricultores, pero nada ha sido suficiente.
2. La estrategia se movió a la prevención mediante la capacitación en todo rango de edad y niveles académicos, la terapia y la medicación para curar al adicto y cada día aumenta más la experimentación del consumo y la adicción entre los jóvenes.
3. En sociedades abiertas se promovió la tolerancia restringida, las zonas francas y las zonas rojas, que los han convertidos en paraísos turísticos de adictos y guaridas de narcotraficantes que buscan mediante sus influencias corruptoras aumentar estas zonas y reducir las restricciones. “El alcalde (de Maastricht, Holanda) quiere mover la mayoría de los clubes con permiso de distribuir Cannabis a las afueras de la ciudad, preferentemente cerca de la frontera (con Bélgica y Alemania)” por las quejas del aumento de delitos en la ciudad. En Zurich, Suiza, debido al aumento de crímenes, se clausuró la llamada plaza de las agujas *Platzspitz* o *Needle Park* donde el gobierno toleraba el que aproximadamente 20.000 drogadictos se congregaran desde el 1987. (78)

4. En sociedades conservadoras se crearon comunidades para aislarlas de aquellas en las que proliferaban los adictos, y se discriminó mediante pruebas de uso de drogas para la obtención de empleo, la prohibición de pertenecer a sociedades y organizaciones, además de la estigmatización a las familias beneficiadas del sistema de vivienda pública en EE.UU. donde el adicto detectado era expulsado junto con sus familiares con la notoria reglamentación *the one strike policy*. (79).

¿Cuál de estas estrategias por sí sola ha sido la más eficiente y en cuál debemos concentrarnos?

Tercero, nuestra recomendación parte del supuesto de que en esta lucha no puede haber balances de tolerancia; es necesario detener el avance de las drogas ahora.

1. Definamos cuál es el problema de manera local. ¿Somos un país consumidor, productor, paraíso fiscal del lavado de activos, se comercializa precursores sin controles? Nadie debe evadir la responsabilidad porque en la medida que el problema se arraigue será sólo cuestión de tiempo para que nuestros países terminen al final de la cadena convirtiéndose en un país de consumidores.
2. ¿Qué se puede hacer? Antonio María Costa, Director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, recomienda que se debe levantar el velo de la corrupción, que el gobierno señale, exponga públicamente y despida a las autoridades corruptas, arreste a los principales traficantes y terratenientes, y confisque sus bienes; depende del gobierno usar el sistema judicial para imponer el imperio de la ley. Será difícil, pero no imposible, restablecer la confianza en el gobierno central. (80)
3. Vimos que desde los tiempos de la colonia las rutas de contrabando al igual que los actores son de la misma procedencia. Hasta sus actuaciones llenas de violencia y corrupción son similares a las de los tiempos de la piratería; y sus implicaciones, además de traer la decadencia a un imperio hace más de 200 años, fueron en muchos casos la ruina económica de comunidades completas. En el caso del narcotráfico es más eficiente enfocarse en las organizaciones que en la mercancía que se contrabandea. Actualmente algunas pandillas centroamericanas no tienen que contrabandear drogas para obtener las mismas ganancias que los carteles, porque con el nivel de organización obtenido se pueden dedicar a la extorsión sin problemas. Sería un buen comienzo poner a los principales traficantes tras las rejas. Por supuesto, no corresponde a

- los países afectados por el tráfico el que deban cargar con toda la responsabilidad de estas tareas. El tráfico de droga no estaría en auge si los gobiernos occidentales combatieran seriamente su consumo. (81)
4. El origen del problema es la demanda y sale más barato invertir en la prevención de los jóvenes, pero no se debe tolerar, ni mucho menos justificar, el consumo. Para esta estrategia recomendamos, primero, recabar de todos los actores en el tema de prevención una evaluación de sus estrategias para ver las fortalezas y debilidades. Segundo, pedir al personal policial que trabaja en las comunidades su evaluación del resultado de estos programas y sugerencias puntuales para cada comunidad. Tercero, diseñar con el apoyo de los residentes de las comunidades interesados una política de comunidad que integre sólo los programas que a su juicio maneje de manera eficiente el problema. La duplicidad y competencia de programas afecta adversamente la búsqueda de soluciones.
 5. Los departamentos de policía locales deben rediseñar la estrategia descartando el concepto de mano dura. En vez de entrar con violencia a las comunidades donde se distribuyen y consumen las drogas, deben liderar una saturación de programas interinstitucionales de prevención y mejoramiento de calidad de vida comunitaria, y corregir la imagen adversa de guerra entre la comunidad y la policía; aprovechar la entrada y en asociación con los residentes honestos, identificar los delincuentes dentro de la comunidad para aplicar una forma de 'láser duro policial' investigando, obteniendo evidencia y deteniendo a los distribuidores locales. (82) Las sanciones deben ser innovadoras y evaluar la judicialización promoviendo medidas de seguridad y remedios, como castigos alternos a la pena.
 6. Los agricultores son una historia diferente. Con la erradicación forzosa se corre el riesgo de empujarlos a las manos de los extremistas, lo que no producirá una reducción sustentable. De hecho, como se ha visto en algunos países andinos, puede ser contraproducente. Por ello, la seguridad económica y el desarrollo deben ir de la mano. La mejor forma de erradicar los cultivos es hacer un estudio de suelos, promover un cultivo alternativo económicamente rentable; el Estado debe apoyar con tecnología, asesoramiento, semillas, fertilizantes, y asegurar la cosecha y garantizar el precio mínimo; entonces, se puede criminalizar a los que insistan en seguir cosechando. (83) Nuestra recomendación se basa en el supuesto de que todos los países se convierten en cómplices al tolerar en alguna medida cualquier parte del problema, incluyendo la adicción y la agricultura, que también requieren intervención. El propio presidente de Bolivia, Evo Morales, asiduo defensor del derecho de siembra de coca en su

país, reconoce que la siembra debe ser controlada. (84) No es necesario repetir estrategias y errores del pasado, sino ser innovador en la respuesta y prevenir que su país sea parte de la cadena de distribución.

7. Perseguir la corrupción no sólo significa buscar la honestidad; hay que lograr la eficiencia que se refleje en procedimientos ágiles. Se requiere tener funcionarios aptos para la labor que se les encomiende y exigirles que desquiten su sueldo siendo productivos. El problema de la corrupción debe ser definido desde la perspectiva no sólo de la honestidad de los funcionarios; se requiere medir la aptitud para ejercer sus cargos y la eficiencia con que se desempeñan. Los narcos se aprovechan más de la incapacidad e ineptitud de las autoridades que de las acciones de soborno. La población se queja más de la improductividad de las autoridades que de los actos de cohecho.
8. La educación del pueblo en aspectos tan importantes como las consecuencias de la corrupción y la aportación al contrabando, aunque sea una pequeña participación como patrocinar el mercado de la piratería de marcas, puede fomentar el desarrollo del tráfico de ilícitos y la violencia. La educación debe ser en un lenguaje entendible para los menos educados pero con contenido profundo para que pueda interesar a todos y llevar el mensaje correcto. (85)

En resumen, pretendemos que este trabajo le sirva al lector para descubrir por cuenta propia que la corrupción es la verdadera amenaza a las democracias centroamericanas. Su efecto se ha visto en la interacción entre todas las naciones del mundo y ha generado los cambios geopolíticos e históricos más relevantes del siglo pasado, además de ser la mayor proveedora de facilidades para que el narcotráfico y cualquier otro delito florezcan.

Las ideas y opiniones expresadas en este trabajo son de exclusividad del autor y no representan en ninguna forma a las instituciones para las que trabaja o con las que se relaciona.

REFERENCIAS

1. G. Bernard Shaw
2. Celada Q., Edgar. *Narcotráfico: Obstáculo para la democratización y la desmilitarización en Centroamérica*, Fundación Heinrich Böll Guatemala, 11, 1997.
3. Prieto, Manuel J. Reportaje, Blog Curistoria, *Jean Nicot y el Tabaco*, 2, 6, 2009.
4. Dejar de fumar.org.es Historia del Tabaco.
5. Moya Pons, Frank. Artículo, Secretaría de Estado de Cultura, Archivo General de la Nación, *La penetración francesa en el caribe* 9 mayo 2009 Santo Domingo RD.
6. Fundación Telefónica, Educared *Tabaquismo. Una epidemia en América Latina y el Caribe* 09, 2004, Perú.
7. Barnum, Howard. *The Economic Burden of The Global Trade in Tobacco*, World Health Organization, Oct, 14 1994.
8. Reyes, Luis. Publicación, Tiempo, *Prohibición: Antes del Tabaco fue El Alcohol* 02/01/06.
9. Baylis, Haruna. Reportaje *La Ley Seca...un poco de Historia*, 27 de Nov. de 2007.
10. Star Media, *Ley Seca en el Siglo XX*, Argentina.
11. Vargas, Hugo. *Placeres y Prohibiciones*, Marzo, 2000.
12. Robles, Abdel. *El alcohol se bebe \$120 mil millones; alto costo tiene el embriagarse*, licenciado en Ciencias de la Comunicación 22/01/2009.
13. David Zaridze MD, Paul Brennan PhD, Jillian Boreham PhD, Alex Boroda MSc, Rostislav Karpov MD, Alexander Lazarev MD and others *The Lancet, Alcohol and cause-specific mortality in Russia: a retrospective case-control study of 48 557 adult deaths*, Volume 373, Issue 9682, Pages 2201 - 2214, 27 June 2009.
14. BEECHING, Jack. *La guerra del opio*. Traducido del inglés por Álvaro Castillo. Espugas de Llobregat, (Barcelona): Plaza & Janés, S.A. Editores, 1976.

15. Radio de las Naciones Unidas, *Reporte, Cultivo de opio en el Triángulo de oro ha decrecido* 16/10/2006.
16. Diez, Pablo M. | Enviado Especial a Kabul noticias ABC.ES *El opio afgano crea un narcoestado que mueve 2.630 millones de euros al año*, 08/02/09 a las 04:49.
17. Costa, Antonio María. Director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, artículo publicado para Project Syndicate, *La guerra del opio en Afganistán*, 2006.
18. Guzmán, Agustín. [aymaralist], *El doctor cocalero: Es asesor de Evo y quiere tratar adictos con hojas de coca.*, 21 feb. 2009.
19. Cajías de la Vega Magdalena. Encuentro, Revista Boliviana de Cultura, *La coca en la historia de Bolivia, Su uso en las épocas prehispánicas y colonial* Editorial Fundación BHN, Año V, Nro. 11, noviembre 1995.
20. Latin America Bureau, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África Lab- Iepala editorial *Narcotráfico y política, militarismo y mafia en Bolivia*.
21. Von Vacano, Arturo. Bolivia en la Argentina, *Coca, cocaína, please help!!* 28,07,03.
22. Guzmán, Agustín. [aymaralist], *El doctor cocalero: Es asesor de Evo y quiere tratar adictos con hojas de coca.*, 21 Feb 2009,
23. Cristóbal Carle, Gregorio. Grupo de Estudios Estratégicos, *El negocio de la coca en Bolivia: más allá de la racionalidad política*, Colaboraciones nº 2290, 13,05,08.
24. Helzer, JE., Robins, LN., McEvoy, L. *Posttraumatic Stress Disorder in the general population* New Engl J Med 1987; 317:1630-4.
25. Chávez, Ernesto. de Crónica Viva, Perú *La Madrina que aterrorizó Miami* 9,11, 07.
26. UNODC. Statement on *The Opium Economy in Afghanistan*
27. EL Ciudadano. *El saldo de la Guerra a las Drogas*. Publicado el jueves 19 Marzo, 2009, en la sección Especial Drogas. Santiago de Chile.
28. Datos del año 1987. La población de Perú en dicha fecha era de 21,100,000

29. Salama, Pierre. Profesor, CEPN-Cnrs y Greitd ; *Cocaína: cuentas y descuentas*. Texto para el coloquio internacional de Guadalajara: «Criminalización de poderes y tráfico de droga», organizado por la Universidad de Guadalajara y Greitd-cluny. E-mail : psalama@wando.fr Traducción Luciana Cingolani.
30. Daher, Ricardo. *Droga y capitales: El creciente poder del narcotráfico en Latinoamérica*, 12.09.08 Enviado por Barómetro Internacional
31. Gómora, Doris de El Universal “La guerrilla, el mayor cartel de drogas de Colombia” febrero de 2007.
32. *International control strategy report*, Bureau of International Narcotics Matters, marzo de 1990.
33. Álvarez, L. Castañeda, E. *el Periódico*, *Buscan un cultivo rentable que sustituya la amapola*, 7 septiembre 2006, Guatemala.
34. Casa América, *Centroamérica y la lucha contra el narcotráfico*. Panamá
35. Domínguez, Andrea. *Plan Colombia al banquillo* ENTREVISTA, Daniel Mejía Londoño, 3 de marzo.
36. Conclusiones de la Conferencia de Lima contra el tráfico internacional de la droga. Julio 1981.
37. National Drug Intelligence Center, US Department of justice, *National Drug Threat Assessment 2007*.
38. National Drug Intelligence Center, US Department of justice, *National Drug Threat Assessment 2009*.
39. *Idem 38*.
40. Lara, Julio. Prensa Libre, “Capturan a ex director de la PNC y a jefe de Comisaría 11”, Guatemala 28/8/2009.
41. Rodríguez Martínez, Marco A. *El Poder de los zetas*, monografía
42. Agencia ACAN-EFE, *Los Zetas buscan controlar Guatemala para traficar drogas*, Ciudad Guatemala, 16 abril, 2008.
43. AP El Universal, “Arsenal decomisado a Zetas en Guatemala era del ejercito” Guatemala jueves 04 de junio de 2009.
44. Nieves Mitaines, Jesús. Director Centro para el desarrollo del pensamiento Ético, Oficina de Ética Gubernamental de PR.

45. Maymi Machuca, Noemí. Asesora, International Narcotics and Law Enforcement.
46. Riano Alcalá, Pilar. *Jóvenes, Memoria y Violencia en Medellín* Editorial Universidad de Antioquia, Colombia, 2006, Pág 27.
47. *Ídem* 34.
48. Llorca, Juan Carlos and Bajak Frank (AP) AP IMPACT: *Mexican drug cartels expand abroad, july 2009.*
49. Morales Solís, Miguel Ángel. *América Económica Purgando el paraíso*, septiembre 2009.
50. Gómora, Doris. *El Universal, Cruz Azul y América lavan dinero del narco en fútbol*, 08 Junio 2009.
51. *Ídem* 49.
52. Etcharren, Laura. *Narcotráfico y maras*, Argentina 25/07/06.
53. Agencia AFP. *En Panamá operan 97 pandillas vinculadas al narcotráfico*, Ciudad Panamá, 18 marzo del 2008.
54. Tribuna de Oaxaca. *Pandillas "secuestran" la frontera de Tecate* Jueves 06 de agosto de 2009.
55. *Ídem* 34.
56. *Ídem* 34.
57. *El País*. "El poder del narcotráfico en México", 17/01/05.
58. *Ídem* 34.
59. Castillo Garcia, Gustavo. UNAM, *Rafael Caro Quintero y El Güero Palma, a punto de dejar la cárcel*, México D.F. Jueves 20 de junio de 2002.
60. Alcántara Sáez Manuel. Elena M. Barahona, *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, Universidad Iberoamericana.
61. Gammara E. *An Excerpt from: The art of Narcofounding. Hemisphere*, El Nuevo Herald.
62. Calle H. *de la Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia*. En la Financiación de la política en Iberoamérica, México, 2003.

63. *Ídem* 61.
64. C, Subero. *Financiamiento de campañas electorales, el Pecado Original*, Venezuela Elecciones 98. Financiamiento
65. *Idem* 49.
66. Ávila Pérez, Édgar. Corresponsal. "El Universal", Víctima De Narcovideo Jugó En Tiburones De Veracruz", Xalapa, Veracruz, Miércoles 01 de Julio de 2009.
67. BBC. Comunidad Libre Opinión, Carteles de América Latina hacen estrago en África, 27/5/2007.
68. Seijo, Lorena. Prensa Libre, "Millonarios conciertos privados, Música para narcos" Guatemala, 21/01/2008.
69. Rivera Puig Miguel, El Vocero, "Ángelo Millones": largos años burlando a las autoridades, 17 de junio de 2009, PR.
70. Almada, Marcos. DPH, *Narco cultura, Música Marihuana y Mucha Acción*, 7/05.
71. El Universal, "Crean Narcos su soporte Religioso", Puebla, México, 23 junio 2009.
72. Alberto Barranco. Cargamento en la BBC, *La oscura Iglesia*, 13 enero 09.
73. Ibarz Joaquim. La Vanguardia, *Polémica en México por la detención de un narco en una iglesia* 6/8/09.
74. Vargas Lucía. y Neil Pantoja Ary. La Prensa. Caen narcos de peso, Nicaragua, 20 octubre 2003.
75. Rodríguez, Juan José. (AFP) *Expertos alertan en Panamá sobre relación entre pandillas y narcotráfico* 27/05/2009.
76. Parte de prensa, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, *Inversión extranjera en comercio, hoteles y restaurantes crece 76%*, Bogotá, 11 de abril de 2007.
77. Vicepresidencia de Inversión Extranjera, *Sector Turismo*, Editorial: Fiducoldex – Fideicomiso Proexport, Bogotá D.C. Colombia – Julio 2009.
78. Villareal, Alejandro. *Las políticas de tolerancia a las drogas en distintos países han llevado a incrementar su consumo y al incremento de las consecuencias negativas por su uso*, feb 1 2009.

79. LSNJLAW, *La reincorporación a la sociedad y la vivienda*, Mayo de 2005.
80. Costa, Antonio María. Director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito articulo publicado para Project Syndicate, *La guerra del opio en Afganistán*, 2006.
81. *Ídem* 80.
82. Gosselin, Donald S. Director - Police Modernization Program - Panama at U.S. Department of State.
83. *Ídem* 80.
84. Instituto para El Estudio de las Adicciones, Gobierno de Canarias, Fuente el Nacional, *Crece temor por el aumento del cultivo de coca en Bolivia* 19 ago 2009.
85. Chacon. Eric, Técnico sección NAS, Departamento de Estado, EE.UU.

Impunidad y salud mental

Marco Antonio Garavito Fernández*

“...la impunidad, que premia al delito, estimula al delincuente. Y cuando el delincuente es el Estado, que viola, roba, tortura y mata sin rendir cuentas a nadie, se emite desde el poder una luz verde que autoriza a la sociedad entera a violar, robar, torturar y matar. Y la democracia paga, a la corta o a la larga, las consecuencias”.¹

1. PRECISIONES NECESARIAS

Hay algunas ideas que inicial e ineludiblemente se deben señalar respecto al tema de este artículo. Seguridad y justicia son dos categorías permanentemente cuestionadas por la naturaleza del Estado guatemalteco, en el que el contenido de las relaciones sociales se ha construido sobre el andamiaje de un poder político y económico históricamente antidemocrático, excluyente y violento. A partir de estas características, tanto la seguridad como la justicia están profundamente fracturadas pues el fenómeno de la impunidad es una de sus principales características. Si al sistema de seguridad y justicia en Guatemala hubiera que caracterizarlo con una palabra, ésta sería impunidad.

Esto no es de ahora. Se trata de un *continuum* que arranca con la conquista española del actual territorio del país en el año 1524, transita por 297 años de

* Guatemalteco. Psicólogo, Maestro en Psicología Social y Violencia Política, actualmente es Director de la Liga Guatemalteca de Higiene Mental. Consultor externo para la elaboración de diversos dictámenes psicosociales. Cuenta con diversas publicaciones. Ha sido ponente en diversos foros y seminarios a nivel nacional e internacional.

¹ Eduardo Galeano. *Memorias y desmemorias*. La Jornada Semanal, 11 de mayo de 1997.

vida colonial, 123 años de tiranías conservadoras y liberales, décadas de dictaduras militares y, desde 1985, por gobiernos que, aunque legalizados democráticamente, reproducen un sistema donde tanto la seguridad como la justicia continúan siendo asuntos pendientes. En estos temas han sido incapaces de legitimarse, a pesar que ahora los discursos estén cargados de buenas intenciones o adornadas justificaciones de una realidad concreta donde se sigue negando a la mayoría de la población sus elementales derechos humanos.

Sin duda la debilidad del sistema de seguridad, en su acepción más amplia, así como la existencia de una justicia encadenada tanto a los poderes tradicionales como a los emergentes, son los fenómenos sociales que mayor impacto tienen en la desestructuración de la subjetividad e intersubjetividad de los guatemaltecos. Dicho de otra manera, la ausencia de seguridad y de justicia es una fuente importante de los desajustes que tiene la gente hoy día en sus procesos de salud mental.

Estos daños en la salud mental se pueden definir como de naturaleza psicosocial, pues tienen un doble nivel de impacto. Por un lado, inciden en la conformación de la personalidad, donde varios de sus indicadores están alterados; por el otro, hay una afectación en el contexto de la relación social de las personas. Tanto la inseguridad como la falta de justicia constituyen una bisagra negativa entre el desarrollo de la personalidad de los guatemaltecos y su interrelación sana con los demás y el ambiente.

Es en estos dos ámbitos, lo individual y lo social, donde se materializa la llamada salud mental. La misma no debe entenderse como un fenómeno terminal o un objetivo a lograr, sino como un medio que posibilita a la gente alcanzar un equilibrio en su estado de bienestar individual y colectivo y de esa manera poder enfrentar la vida cotidiana. La existencia humana no tiene como fin llegar a tener una buena salud mental, sino tenerla como recurso para vivir. Se puede parafrasear sobre ella lo que se ha señalado respecto a la felicidad. Ésta, al igual que la salud mental, no es una estación a la que hay que llegar sino una manera de viajar en la vida.

Es importante reiterar esto pues es común y estereotipada la idea de que la salud mental tiene que ver únicamente con procesos de enfermedad mental. Por el contrario, el criterio que guía este artículo es comprenderla como un elemento de cotidianidad en las personas y que situaciones como la inseguridad y la falta de un Estado de derecho alteran profundamente.

Hay muchas y variadas definiciones sobre lo que es la salud mental. Sin embargo, es posible resumirlas afirmando que ella expresa el equilibrio que se establece entre una persona y su entorno socio-cultural, con el fin de garantizar

un desarrollo personal y social sano caracterizado por una alta calidad de vida. Es decir, la salud mental es en sustancia relacional. Aunque parte de una condición personal, ésta se materializa en la relación con los otros.

En términos generales la salud mental constituye la síntesis e interrelación entre tres grandes aspectos, de los cuales cito algunas de sus características, principalmente aquellas que la impunidad, gestada desde el sistema de seguridad y la justicia, ha alterado en los guatemaltecos:

- Cómo nos sentimos con nosotros mismos.
 - Se mantiene un adecuado control sobre las emociones, lo cual supone poder controlar la ira, celos, envidias, temores. Constituye el adecuado equilibrio de la inteligencia emocional. La violencia es un fenómeno que internamente está controlado.
 - Hay una adecuada actitud y capacidad para enfrentar las situaciones de la vida diaria.
 - Hay un sentimiento de competencia para enfrentar y resolver los problemas cotidianos, así como para reconocer las limitaciones que se tiene sobre los mismos.
- Cómo nos sentimos con los demás.
 - Existe un sentimiento de confianza en las demás personas y que ellas también confían en uno.
 - Hay un sentido de pertenencia con el ambiente social. La identidad con los otros es estable y consistente.
 - Los problemas o necesidades de la comunidad se asumen como propios y generan una disposición para enfrentarlos y resolverlos.
 - Las relaciones sociales que se establecen son de carácter estable y duradero.
 - Hay un sentido de tolerancia respecto a las diferencias que puedan existir con otras personas.
- En qué forma respondemos a las demandas de la vida.
 - Se definen metas que puedan ser reales para alcanzar en cada momento de la existencia.
 - Hay una actitud dispuesta a enfrentar aquellas situaciones que están generando un malestar individual o colectivo.

- Se tiene una mentalidad abierta para ir descubriendo nuevas ideas y conductas que posibiliten solucionar o potenciar aspectos de la vida personal y social.
- Actuando responsablemente frente a ellas.

En consecuencia, una persona psíquicamente sana es aquella capaz de establecer un equilibrio entre los aspectos antes mencionados y que, sobre todo, desarrolle un sentido de seguridad, autonomía y responsabilidad sobre la situación de su vida y del entorno que le rodea. La salud mental es sobre todo la expresión de un ejercicio de libertad. Sin embargo, en Guatemala las libertades de pensar, actuar e interrelacionarse están permanentemente cuestionadas por la ineficacia de un sistema de seguridad y justicia que muy poco le aporta a ese desarrollo intersubjetivo de sus habitantes.

El mayor impacto que ese sistema ineficaz ha tenido en la alteración psicológica tiene que ver con una ruptura del carácter fraternal con que se debe expresar la relación entre las personas; es decir, el resquebrajamiento de la salud mental ha supuesto la dificultad de una acción humana compartida. Por eso es posible afirmar que un sinónimo de la salud mental es la relación humanizada. Por lo tanto, en su base ideológica está la práctica y el respeto de los derechos humanos fundamentales, que tanto la inseguridad como la ausencia de justicia destruyen constantemente. La capacidad de los guatemaltecos para establecer un equilibrio sano entre lo individual y lo social está precisamente disminuida por un contexto en el que la impunidad que caracteriza al sistema de seguridad y justicia se ha encargado de afectar ese estado de humanización, tan necesario para la construcción de una sociedad con cohesión.

Ésta es una idea primaria en la tarea de construcción y reconstrucción social pues es claro que el problema del desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pasa inexorablemente por fortalecer también su condición subjetiva. Trabajar para alcanzar el bienestar material sin pensar en lo psicológico es insuficiente para garantizar una estabilidad integral en la sociedad.

Sin embargo, la salud mental es algo que en Guatemala está considerado como una necesidad marginal, de segunda o tercera línea, a pesar que es el elemento que le da coherencia y sentido a la vida de las personas y sus comunidades. Basta decir, para ejemplificar, que en salud pública, los recursos asignados a programas de salud mental son casi inexistentes; basados en la vieja deformación, lo poco que hay está destinado a la atención de las enfermedades mentales y nada en la línea preventiva; pocos recursos al Hospital Nacional de Salud Mental o a las unidades de psicología de los hospitales, y casi cero en procesos de intervención en escuelas.

Sin embargo, no es posible explicar la complicada situación de seguridad y justicia que vive Guatemala sin comprender a fondo su contexto y, sobre todo, el elemento clave de su reproducción: un eficaz sistema de impunidad que, además, es una importante fuente de desajustes psicosociales que, sobre todo, se han incrementado en las últimas décadas entre toda la población.

2. CARÁCTER CONTEXTUAL DE LA IMPUNIDAD Y LA SALUD MENTAL

Guatemala ha atravesado diversas y difíciles coyunturas a lo largo de su historia, a causa de las crisis recurrentes en que se ha desarrollado el Estado. Esas crisis deben entenderse no sólo como aquellos períodos de convulsión sociopolítica que de forma tan cíclica ha vivido sino, sobre todo, como expresión de un modelo de sociedad que ha sido incapaz de brindar desde lo cotidiano los satisfactores institucionales y personales que garanticen una vida digna a los guatemaltecos. Por ello la recurrencia y la constancia de la crisis.

Sin embargo, a pesar de lo complicado de algunos de esos períodos, ninguno tuvo los perfiles de complejidad que presenta la actual coyuntura, en la que la situación crítica ha alcanzado nuevas y más complicadas formas de expresión. Apenas tres décadas atrás, algunas de sus manifestaciones actuales eran impensables, sobre todo porque, a mi entender, a los indicadores y síntomas de la crisis se ha incorporado un nuevo ámbito que anteriormente era inexistente o bien se expresaba de forma parcial en la sociedad, cuestión que ahora es generalizada.

La crisis del Estado guatemalteco se ha manifestado tradicionalmente en dos dimensiones. A partir de ellas se han formulado los diferentes análisis, así como las posibles alternativas para, por un lado, proponer soluciones y, por otro, construir desde ahí un determinado modelo de sociedad. La primera dimensión ha sido la crisis económica. El Estado guatemalteco no ha sido capaz de estructurar un modelo de desarrollo que permita a la mayoría de población acceder a los medios materiales básicos que garanticen el disfrute de una vida con dignidad. Así, alcanzar un adecuado desarrollo socioeconómico constituye una materia pendiente de lograr en nuestro país. La pobreza extrema, la falta de salud y educación, una precaria infraestructura para el fortalecimiento de la productividad, una tenencia de la tierra basada en la existencia del latifundio y minifundio, un sistema tributario inequitativo, la ausencia de estrategias de desarrollo de largo plazo, son algunas de las manifestaciones de este nivel de la crisis no resuelta, pese a las soluciones que se han prometido en distintos momentos de la historia reciente.

El Mercado Común Centroamericano en un tiempo, las directrices del Fondo Monetario Internacional en otro, y ahora la panacea de los tratados de libre comercio, se han ofrecido a la sociedad como soluciones para el desarrollo y el bienestar. Sin embargo, lo cierto es que ninguna de estas propuestas ha sido una alternativa de solución a la crisis económica. Antes bien, ésta se ha profundizado. Basta revisar los indicadores de desarrollo para corroborar que han sido estrategias fallidas.

La segunda dimensión es la permanente crisis que caracteriza al sistema político guatemalteco. El poder del Estado y las relaciones políticas se han estructurado acorde con el modelo social de exclusión y de violencia. Hay una notoria ausencia de instituciones políticas que coadyuven en los procesos de intermediación entre el Estado y la sociedad, pues éstas siempre se han construido al amparo y para beneficio de los poderes económicos y políticos tradicionales. La crisis en este nivel político se expresa en la fragilidad que tienen las instituciones políticas del Estado, en la inexistente o precaria ideología al interior de los partidos políticos, la falta de liderazgo en las autoridades o funcionarios públicos y, desde luego, la poca participación que la ciudadanía tiene en este nivel de la vida social.

Esta debilidad política es un factor importante en el carácter autoritario, caudillista y antidemocrático con que se ha construido nuestro sistema político. La profunda debilidad de este factor fue lo que en principio se quiso resolver a través de la propuesta del movimiento revolucionario que llevó a la guerra interna y que tuvo su cúspide política a finales de los años setenta y principios de los ochenta. Por esa vía se intentó resolver la crisis política que, sin embargo, se ha incrementado en el presente, sobre todo porque la alternativa revolucionaria y democrática fue cooptada por el sistema y hoy día es marginal y, diría, casi ausente.

Así, es posible afirmar que las crisis económica y política han sido dos acompañantes permanentes de los guatemaltecos por largos años.

Ahora bien, a estas dos expresiones de la crisis hay que agregarle una tercera. Ésta es de cuño más reciente pero tiene una importancia enorme pues en su comprensión, atención y solución está la posibilidad de encontrar una respuesta a los otros ámbitos de la crisis antes mencionados. Esta es la que particularmente defino como crisis relacional.

La manera de entenderla es que los factores en crisis han tenido ya un profundo impacto en el contenido con que se manifiestan las relaciones sociales entre los guatemaltecos. Dicho de otra manera, la crisis ha minado profundamente su parte subjetiva e intersubjetiva. Si bien desde hace mu-

chos años son obvios los efectos de las dimensiones económica y política de la crisis, la relación social no había sido desestructurada con el nivel de profundidad que demuestra en la actualidad.

La parte humana no había sido afectada; antes bien, era la base para plantear propuestas de salida o confrontación ante los otros niveles de la crisis.

El conjunto de valores que humanizan la relación entre las personas (tolerancia, solidaridad, respeto, interés en los problemas de los demás, capacidad de identificarse con el dolor o el sufrimiento ajenos, interés de participación colectiva, valorización del ser y no tanto del tener, confianza en los demás, entre otros) son factores necesarios para alcanzar una vida social satisfactoria. Planteada desde otra perspectiva, esta crisis relacional supone un deterioro en los ámbitos de la salud mental de los guatemaltecos, sin cuya restauración se antoja cuesta arriba la posibilidad de superar los múltiples problemas que hoy día impiden la construcción de una sociedad con seguridad y justicia.

La constatación de la existencia de esta crisis relacional debe preocupar a los líderes sociales y tomadores de decisiones. En la medida que la misma se profundice hay una seria limitación para abordar la vida social y, así, intervenir en fenómenos tan complicados que vive Guatemala, como la inseguridad y la falta de justicia.

Si al final de cuentas esta crisis se manifiesta en un creciente individualismo y apatía de las personas ante el sistema social, por más políticas o medidas que se tomen, la ausencia del factor clave, la participación ciudadana, será un obstáculo para garantizar no sólo calidad de las medidas sino su sostenibilidad.

Las limitaciones de las personas para participar como sujetos activos y protagónicos en la lucha por establecer un sistema de seguridad y un Estado de Derecho en Guatemala se expresan hoy día en el llamado Síndrome Psicossocial Traumático. Este síndrome, que implica la manifestación de múltiples síntomas, es un factor que se debe comprender y atender en, al menos, tres expresiones que tienen una relación directa con la problemática de la seguridad y la justicia. Estas manifestaciones del síndrome son:

- a. Los guatemaltecos tenemos cada vez menor capacidad de responder racionalmente a las situaciones que vivimos. Ante los diversos factores frustrantes no hay un control emocional adecuado; por el contrario, con más frecuencia se recurre a conductas o actitudes violentas. La violencia

ya no es un recurso excepcional; se ha convertido en el medio por excelencia para enfrentar la vida cotidiana. Esto se manifiesta en los ámbitos familiares, escolares, laborales, macro sociales e, incluso, en el ámbito personal. Ya no es un dato aislado que el suicidio se asuma como salida al proceso de frustración que se atraviesa en el marco de la crisis que vive la sociedad.

De manera que un indicador del síndrome es que la racionalidad ha sido sustituida por la conducta más primitiva: el comportamiento violento.

- b. Hay una creciente incapacidad para dar una respuesta organizada y colectiva a los problemas sociales. La búsqueda de soluciones individuales, el aislamiento y la soledad son, por el contrario, las expresiones comunes para intentar sobrellevar la existencia. El sentido de asociación o sentimiento comunitario está cada vez más ausente como elemento de la relación social. En las mismas comunidades rurales, donde la tradición organizativa ha sido históricamente más fuerte, es posible observar ya este fenómeno de dispersión e incapacidad organizativa. Lo normal ahora es esperar que un agente externo resuelva los problemas, sin asumir que la acción colectiva y organizada es un requisito importante para que esto suceda. Programas como Mi Familia Progresá profundizan esta limitación pues el simple reparto de dinero o alimentos re-condiciona una actitud de dependencia individual.
- c. Otro factor del síndrome psicosocial traumático es la falta de credibilidad de los ciudadanos en las diferentes instituciones del sistema de seguridad y justicia, pues no las consideran garantes de la protección a la que tienen derecho. Al no esperar nada positivo de estas instituciones se asume que la seguridad se la brinda uno mismo y que la justicia se aplica por propia mano. Es difícil creer en las instituciones cuando es *vox populi* que son incapaces pues muchos de los hechos delictivos nunca llegan a cursar el proceso que permita dictar sentencia sobre ellos; antes bien, diversos factores como la impunidad y la incapacidad investigativa profundizan el sentimiento ciudadano de que la justicia no es para todos.

Finalmente, el síndrome psicosocial traumático encuentra su principal expresión en la categoría de inhibición aprendida que se manifiesta cotidianamente entre los guatemaltecos. Producto de una realidad adversa y violenta, nos hemos convertido en una sociedad incapaz de movilizarse de forma organizada para hacer funcionar un sistema de justicia y de seguridad pública inoperantes. El sistema no funciona y, como parte del síndrome, los ciudadanos no hacemos nada para que lo haga.

Ese círculo perverso de ineficiencia institucional y de inhibición ciudadana es y seguirá siendo uno de los grandes factores de descomposición que se ve en la seguridad pública y la justicia. Esto ocurre independientemente que se quiera hacer funcionar por medio de continuos cambios de funcionarios o, todavía más preocupante, se quiera justificar el *statu quo* por medio de vacíos discursos que, como norma, son recurrentes en los principales dirigentes de la Nación.

En resumen, la crisis del sistema se puede sintetizar en tres elementos generales que explican sus variadas manifestaciones, incluyendo el ámbito de la seguridad y la justicia. Por un lado, la constante reproducción de una organización social que está basada en la desigualdad en todos los planos. Luego un sistema político en el que hay una distribución inequitativa del poder y, finalmente, una sociedad en la que han crecido las justificaciones de las múltiples expresiones que tiene la violencia y que, en el sistema de seguridad y justicia, encuentra uno de los principales ambientes para su reproducción.

3. LA IMPUNIDAD: MECANISMO CLAVE EN EL DAÑO A LA SALUD MENTAL

La ausencia de justicia y un ambiente permanente de inseguridad son dos fenómenos que encuentran su mecanismo primario de reproducción en que se puede transgredir la normativa sin que exista la certeza de una sanción para quienes utilizan la justicia en su propio beneficio o son cómplices de acciones delictivas que afectan la seguridad de los ciudadanos.

En Guatemala es “normal” que quienes están amparados por el Estado puedan violar la ley sin que ello suponga una sanción. Precisamente ésa es la naturaleza de la impunidad. Es violentar el Estado de Derecho sin riesgo de sufrir un castigo o una sanción, amparándose en ser parte de los que ejercen del poder o están amparado por él. En este sentido hay que decir que la impunidad se ha enraizado en la estructura del Estado guatemalteco y en la práctica de la justicia constituye una especie de amnistía de facto. Está ahí, presente, activa, aunque negada por quienes hacen de ella un instrumento de poder y de control. Se reproduce en el Estado mismo y lo carcome a la vez.

Esta realidad es preocupante pues los Estados adquieren cierto equilibrio a partir de que funcionan sobre la base de reglas, leyes y normas socialmente consensuadas. Es esa normativa la que la impunidad violenta, provocando alteraciones subjetivas en los ciudadanos, pues éstos no encuentran asideros de pertenencia a ese Estado, al cual consideran ajeno. Esta limitación es la que no promueve en los ciudadanos la organización y participación que les permita alcanzar satisfactores a sus demandas y derechos fundamentales.

En la base de la impunidad lo que hay es un crimen que se pretende ocultar o que aun conociéndose no es sancionado. Esta falta de castigo genera en las víctimas diferentes perturbaciones psíquicas y trastornos muchas veces tan graves como el delito mismo. Así, la falta de justicia no es un dato estadístico sino que hay seres humanos concretos que son individual y colectivamente afectados por la misma.

A continuación señalo algunas de esas afectaciones, sobre todo aquellas que tienen una incidencia en la dinámica social que, sin duda, se ve afectada por la impunidad generada por la ausencia de justicia o la creciente inseguridad.

1. Desconfianza generalizada. Un primer aspecto del daño en la salud mental es que cada vez más personas tienen menos confianza en el sistema que los rige, y en particular en las personas que le rodean. La falta de credibilidad en las instituciones del Estado se ha generalizado hacia otros niveles. Hay una sensación constante de vulnerabilidad. De alguna forma la falta de certeza ha generado procesos de desintegración del yo, debilitamiento de la autoestima y la sensación de no tener ningún control de sus procesos de vida.

Esta necesidad es vital para los seres humanos pues no se puede transitar por la vida con un permanente sentimiento de angustia e incertidumbre. Este desajuste es posible escucharlo diariamente entre la población cuando se comenta que no se sabe qué va a ocurrir en el día y si, ante el estado de indefensión existente por la inseguridad y la falta de justicia, se podrá regresar sin daño a casa al final de la jornada. Ante la inexistencia de un Estado de Derecho funcional, se desconfiaba de todo y de todos. Como corolario, esto profundiza la distancia social y fortalece el individualismo egoísta como garantía de sobrevivencia.

2. Insensibilización defensiva. La impunidad es una causa de traumatización en las personas. El hecho de que una acción delictiva, por ejemplo, quede sin sanción y que los autores estén libres a los pocos meses de su captura, si es que son capturados, provoca una serie de heridas y de dolor en las víctimas. Si esta situación es constante, como efectivamente lo ha sido históricamente en la sociedad guatemalteca, se va gestando una reacción defensiva como un mecanismo de defensa que permita aliviar o esconder el sufrimiento. Esto es natural pues el ser humano no puede estar expuesto permanentemente al dolor y necesita encontrar formas de manejarlo. Una de ellas es el mecanismo de dejar de sentir. Hay un proceso de insensibilización como medio para defender la personalidad ante una realidad permanentemente amenazadora en el sentido psicodinámico.

El costo de este mecanismo es un achatamiento emocional, lo cual es tan típico en la personalidad social de los guatemaltecos. Por eso se puede decir, parafraseando a Luis Cardoza y Aragón, que somos un pueblo que no canta. Quien todos los días sale con el riesgo de no regresar no puede vivir en un constante estado de ansiedad. Lo que hace es que se acostumbra, se adapta, pero a costa de su ámbito emocional, tan importante para la vida.

3. Fatalismo. La constancia y eficiencia que tiene el fenómeno de la impunidad para garantizar la protección de quienes violan las leyes, ha ido conformado entre los guatemaltecos la convicción de que las cosas son así y no van a cambiar nunca. “El sistema político es para los corruptos y siempre va a ser así”. La impunidad ha sido tan recurrente en la historia que se ha generalizado la idea de que no hay nada que hacer para cambiarla. Una visión fatal que, precisamente, favorece a los impunes y reproduce ese sistema injusto. Desde luego que entre las personas existe un enorme inconformismo, pero éste es más de naturaleza normativa y no tanto sistémica.

Al final no se considera que la solución está en una modificación del sistema en sí y no tanto de aspectos aislados o de normas particulares. Este sentido del fatalismo, no luchar por transformar el sistema desde su raíz, es una de las expresiones que más dañan la salud psicosocial de los guatemaltecos, tanto en la parte cognitiva, en la esfera emocional, como en la conducta transformadora.

4. El miedo se vuelve crónico. La violencia ha sido el instrumento básico desde el que se ha estructurado y reproducido el Estado guatemalteco. El poder se ha servido de la violencia como garantía de control social, aunque ésta no siempre se haya expresado de manera cruda y descarnada. Muchas veces ha sido sutil pero, con el mismo propósito: generar entre la población un estado de inhibición condicionada para garantizar el *statu quo*. Sin embargo, sea la violencia descarada o enmascarada, siempre está orientada a generar la inmovilidad social. Esto es posible si esa violencia es capaz de generar entre los ciudadanos un estado de autocontrol. Dicho de otra forma, que no haya necesidad de usar la violencia para que se actúe de acuerdo con los intereses del poder dominante. Ese mecanismo histórico por excelencia ha sido condicionar el miedo para inhibir.

En ese sentido, la impunidad no sólo es un medio para proteger y dejar sin castigo al malhechor sino también una señal orientada a reforzar el sentimiento de temor e inseguridad. Uno de los resultados más complicados de este fenómeno es convertir a la ciudadanía en una especie de estado de agente. Esto supone una complicidad no de-

seada pues, a pesar de su rechazo a la falta de justicia e inseguridad, sus prácticas de vida son finalmente favorables al mantenimiento del estado de cosas que le interesa a los impunes.

¿Por que normalmente el ciudadano no denuncia a las autoridades un hecho delictivo? Por miedo. Sabe que los mecanismos de impunidad van a favorecer al delincuente, el cual puede tener vínculos con las autoridades policiacas o del sistema de justicia, lo que lo pone en grave riesgo. Las noticias que los medios de comunicación transmiten con frecuencia acerca de la existencia de nexos entre autoridades y delincuentes acrecientan ese temor y fortalecen la inmovilidad ciudadana. Esto supone que una vía para garantizar la participación de la gente está en encontrar estrategias para manejar el miedo y éste deje de ser crónico. Hoy día es una gran fuerza invisible que bloquea el espíritu ciudadano.

5. Dificultades en la interacción social. La intersubjetividad es uno de los aspectos más profundamente dañados por la falta de seguridad y justicia. La relación con los otros está deteriorada. Las redes sociales son cada vez más escasas y ello es uno de los indicadores del síndrome psicosocial traumático antes mencionado. Hay que recordar que una vida sana es y se construye en un proceso de intercambio con los demás, de manera que la conducta humana se concreta siempre en un proceso de relación con los otros. Se puede decir que la vida es, en esencia, vínculo con los demás. La inseguridad y la ausencia de certeza de justicia ha incidido en este fenómeno de vínculos interpersonales sólidos y sanos.

Hay una creciente tendencia al aislamiento como mecanismo de protección y de no sufrimiento. Ante la situación de inseguridad, la gente se encierra entre cuatro paredes y en las colonias en pequeñas islas de un par de cuadras, cerradas con una garita y talanquera. En la necesidad de protegerse, se cae en la trampa de aislarse, de caer en el juego de los que hacen negocio con la violencia y, en última instancia, de no relacionarse con los otros para encontrar soluciones de fondo y compartidas a tales cuestiones.

Esa distancia social genera profundos daños a la parte intersubjetiva, generando la convicción de que los otros no son necesarios. Una vez se esté individualmente bien, que los demás vean como resuelven sus problemas. Es por ello que, desde el punto de vista de la salud mental, el objetivo estratégico para reorientar la vida ciudadana se sintetiza en la idea de la necesidad del reencuentro de los unos con los otros. Únicamente alcanzando este objetivo la lucha contra la injusticia, inseguridad e impunidad podrá cobrar fuerza en Guatemala. Es una cuestión de salud mental, no sólo de políticas públicas de desarrollo.

6. Resquebrajamiento de la ética social. El mundo de los valores se ha visto resquebrajado por la influencia de fenómenos como la impunidad. Las diversas prácticas impunes evidencian a la ética social como un concepto vacío en la vida de las personas. Las figuras que sirven de referente a los ciudadanos están caracterizadas, en no pocos casos, por conductas carentes de ética social. El modelo social del ciudadano honrado cede su paso al corrupto, al violento. El tener ha sustituido al ser.

Se ha profundizado la anomia social, provocando que la normativa no funcione y que, por el contrario, beneficie a los que ejercen el poder, a quienes gozan de privilegios o se benefician de relaciones al margen de la justicia. Desde lo axiológico se produce una gran afectación a la parte emocional, pues las personas no logran discernir entre lo que es bueno o malo, justo o injusto, positivo o negativo, falso o verdadero. Como mínimo el daño se expresa en la disonancia cognitiva que a diario enfrentan las personas. Se dice que hay que participar en política como un deber ciudadano pero los políticos se roban más de 82 millones de quetzales en el Congreso de la República. ¿Qué es lo bueno entonces? participar en la vida política o robar a través de ella y salir impune.

Cuando no existe la certeza y se dan estas situaciones disonantes, hay una afectación en la subjetividad de los guatemaltecos/as pues este contraste con la realidad es la fuente de deformación del pensamiento, del pensamiento crítico y de la misma afectividad.

Esta situación va conformando personalidades disonantes. Esto sucede al no encontrar una explicación lógica de cómo en un Estado teóricamente democrático, de derecho y con un sistema de justicia, muchos guatemaltecos se ven sometidos a todo tipo de tropelías. Si se viviera en un Estado dictatorial, en una dictadura militar tradicional, en un Estado represor y genocida, se entendería mejor esa violación a los derechos, pues sería la expresión de la naturaleza de ese Estado. Pero hoy día ¿cómo entender que existe un Estado de Derecho si el sistema de justicia deja libres o les dicta un simple arresto domiciliario a funcionarios que han robado millones de quetzales, mientras que hay casos de ciudadanos que han tenido que pasar meses en la cárcel por el robo de una gallina o por acusaciones infundadas?

El hecho de que la institucionalidad en sí sea cómplice del sistema de inseguridad e injusticia no es un dato que pase al margen de la construcción fracturada de la subjetividad de los guatemaltecos. Por el contrario, es su principal fuente de reproducción.

APORTES

20 años después de la caída del Muro en Berlín¹

*Josef Thesing**

1.

(1) Los muros han tenido su significado particular en la historia. Quisiera nombrar dos ejemplos. El más antiguo del mundo, el muro chino, debía separar herméticamente el imperio chino del resto del mundo y mantener alejados a los enemigos. El otro muro, el de Berlín, fue erigido el 13 de agosto de 1961 por los gobernantes de la parte comunista de Alemania, a fin de impedir que sus propios habitantes pasaran de Alemania a Alemania. Ambos muros se vinieron abajo. El muro chino se ha conservado como muestra de una obra extraordinaria. Hasta hoy en día sigue siendo una curiosidad admirada. El muro de Berlín desapareció, con excepción de algunos restos que también pueden ser visitados.

(2) Quien construye y tiene necesidad de muros busca distanciarse, resguardarse, delimitarse contra algo que teme, e impedir que la gente salga hacia fuera. Quien se encierra en muros admite que sólo mediante este medio de coacción es capaz de conservar el poder, encerrando a la gente para ejercer temporalmente el control sobre su área de dominación. La experiencia

* Alemán, politólogo, Dr. H. C. por las universidades Rafael Landívar, Guatemala; Católica de Asunción, Paraguay; y Católica de Córdoba, Argentina. Funcionario de la Fundación Konrad Adenauer (1965 – 2002), habiendo sido representante en Guatemala y Colombia, director de políticas para Africa, Asia y América Latina, director de la Oficina de Cooperación Internacional en Europa, Estados Unidos y Japón, Director de Cooperación Internacional y Secretario General Adjunto. Ha sido profesor de las universidades de San Carlos y Rafael Landívar, cofundador de las facultades de Ciencias Políticas en ambas universidades guatemaltecas; profesor de la universidad Javeriana en Bogotá, Colombia y de la Universidad de Colonia en Alemania en el tema de Sistemas Políticos en América Latina. Autor y editor de múltiples publicaciones traducidas a 18 idiomas, ha escrito 72 libros y más de 200 artículos. Ha sido Presidente de la Asociación para el Fomento del Museo de Historia Judía en Polonia; Presidente del Curatorio de la Sociedad Germanopolaca y Vicepresidente de “Ordo sociales” de Colonia.

¹ Texto de la ponencia presentada por el autor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, el 11 de noviembre de 2009.

histórica nos enseña que el encerrarse detrás de muros no es algo que perdure. Esta experiencia se verificó también el 9 de noviembre de 1989 en Berlín. Después de 28 años el muro se rompió en Berlín. Los propios habitantes del segundo Estado parcial alemán, la República Democrática Alemana (RDA), superaron el muro con su protesta pacífica y con el lema “Nosotros somos el pueblo – nosotros somos un pueblo” y lo tumbaron.

(3) Dado que los muros como tales generan a la vez un efecto simbólico e impactante, su construcción y también su caída revisten una importancia manifiesta y sostenible. Eso vale para la fase de su edificación, cuando están permanentemente presentes como monumento de piedra que simboliza la delimitación, la cautividad y el desprecio de los derechos humanos. Y cuando el muro cae, el efecto simbólico es particularmente grande.

Lo que cae no es solamente el muro que se compone de acero, piedras y hormigón - de una materia sin vida. Es al mismo tiempo una ideología, un sistema y un régimen social que de repente se convierten en un montón de escombros. Y si entonces el muro cae sin violencia, sin una bala de fusil, tal como sucedió el 9 de noviembre de 1989 en Berlín, porque los habitantes emplearon recursos pacíficos y renunciaron a la violencia - el impacto simbólico de este acto es particularmente duradero para la conciencia, la memoria colectiva y, sobre todo, para la historia de un pueblo. Eso se puede percibir con particular claridad es estos días en Alemania.

2.

¿Qué pasó el 9 de noviembre de 1989 en Berlín? ¿Se pudo prever lo que pasó en esta noche en ambas partes de la ciudad? ¿Ya se pudo presentir en aquel momento la unidad alemana que iba a ser conquistada un año más tarde? ¿Cómo fue la situación en noviembre de 1989 en Berlín, en Alemania y en Europa? Estas son algunas de las cuestiones que se plantean posteriormente, 20 años más tarde, y que reclaman una clasificación histórica. La voy a intentar. Debo hacer a la vez la restricción inmediata que solo puedo abordar algunos aspectos.

(1) La caída del muro de Berlín y la unidad alemana están vinculadas políticamente de manera inseparable. Aquí también nos ayuda un evento que reviste un significado político particular. El 9 de noviembre de 1989 el Canciller Federal alemán, Helmut Kohl, se encontró en el marco de una visita de Estado con una delegación en Polonia donde Tadeusz Mazowiecki, el Primer Ministro democráticamente elegido, había tomado posesión del gobierno el 24 de agosto de 1989. Yo mismo estuve también en Varsovia como director del Instituto Internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

La fundación quería inaugurar una dependencia el 10 de noviembre de 1989 en el castillo de Varsovia, capital de uno de los ex países miembros del Pacto de Varsovia. El Primer Ministro Mazowiecki y el Canciller Federal Kohl habían confirmado su participación en la ceremonia inaugural. Pero de pronto se precipitaron los sucesos en Berlín. De repente el muro estaba abierto. El Canciller Federal comprendió inmediatamente que tenía que interrumpir su visita y estar en Berlín al día siguiente. Durante una reunión con un pequeño grupo de participantes que tuvo lugar en altas horas de la noche en un hotel de Varsovia, el Canciller Federal expresó que “las cosas empezaban a moverse”.

Parece que percibió que algo importante iba a desarrollarse. Yo mismo asistí a esta reunión como un oyente muy atento. Pero igual que los demás, en aquel momento aun no pensé en la reunificación. Eso nos parecía todavía demasiado lejos. Hasta hoy en día me recuerdo del escenario de esta conversación nocturna. Todavía veo delante de mí la cara tensa, la fascinación del momento y la premonición visionaria del Canciller Federal alemán. El simbolismo del momento fue más que nítido. En Varsovia, la capital de Polonia, el Canciller Federal alemán se ve nuevamente confrontado y de manera bien particular con el problema nacional de los alemanes. La unidad alemana.²

(2) Pero parece que fue más que un mero simbolismo. Se puede decir con toda razón que el proceso de transformación en Europa empezó en la misma Polonia. Este país que desapareció tres veces del mapa europeo, que tuvo que sufrir tanta violencia e injusticia de sus vecinos fuertes, Rusia y Alemania, volvió a establecerse después de la primera guerra mundial como pueblo y nación. Hitler y Stalin asaltaron el país en 1939 y lo subyugaron nuevamente. Pero incluso bajo el comunismo, los polacos mantuvieron su identidad propia y su fuerza de voluntad política. La Iglesia católica fue un factor decisivo de poder durante este tiempo. También los comunistas tuvieron que tomarlo en consideración. Se reforzó la resistencia contra el sistema impuesto a la fuerza por Moscú y el PCUS.

En 1978, el cardenal Karol Wojtyla, arzobispo de Cracovia, fue elegido Papa Juan Pablo II. De él dimana un duradero efecto político, espiritual y mental. El Papa polaco es un Pontífice carismático. Es sobre todo también un Papa político. Conoce el mundo comunista como ningún otro. Además sabe cómo tratarlo. En Polonia dio pruebas de eso en repetidas ocasiones. Yo mismo estuve personalmente en Varsovia en junio de 1979 cuando el Papa visitó por primera vez a su patria. Su actuación, sus discursos, la misa de clausura en Cracovia con más de dos millones de personas, sus gestos y alu-

² Véase: Helmut Kohl: Ich wollte Deutschlands Einheit, Berlín 1996, p. 125 y siguientes.

siones generaron mucha confianza y grandes esperanzas en Polonia y entre las poblaciones de los países vecinos.

En todos sus actos sabía actuar juiciosa y mesuradamente. Exhorta a los impacientes a guardar calma y sosiego. Su fuerza de convicción espiritual desata olas de admiración y entusiasmo que llegan hasta muy dentro de los corazones y la mente de muchos seres. Sus armas son palabras, ideas, valentía, orientación y la fuerza arrolladora de su personalidad carismática. En Polonia se va organizando la resistencia. Surge el movimiento sindical Solidaridad. Un joven obrero, quien trabaja en el astillero de Danzig, se convierte en su símbolo. El estado de sitio que el gobierno impone en 1980 no interrumpe de manera decisiva el proceso de la liberación

(3) Los acontecimientos en Polonia revisten una importancia bien particular para Alemania. Tienen un efecto inmediato en la RDA, el país vecino de Polonia. Este país contribuye de una manera muy esencial a las transformaciones que posteriormente – en 1989 y los siguientes años – hacen que en Europa tenga lugar el mayor cambio experimentado desde 1945.

(4) También en la Unión Soviética se evidencia el agotamiento del socialismo marxista-leninista como ideología y sistema político. La Unión Soviética enfrenta grandes problemas económicos. El sistema ya no está en condiciones de solucionar los problemas sociales, económicos, culturales y políticos del país. En 1985 empieza la transformación. Mijail Gorbachov llega a ser el nuevo secretario general del PCUS. Está consciente que tiene que abrir y transformar el sistema. Con los términos Glasnost – apertura – y Perestroika – transformación, reorganización – da inicio a esta tarea gigantesca. Se abandona la doctrina de Brezhnev – con la cual el secretario general de aquel entonces fijó la revolución mundial como objetivo de la política soviética. Gorbachov anuncia asimismo que en el futuro la Unión Soviética se mantendrá fuera de los asuntos internos de los países miembros del Pacto de Varsovia. Esto fue distinto en 1953 en Berlín Oriental, en 1956 en Budapest y en 1968 en Praga. Esta declaración infunde valentía y esperanza a los habitantes de estos países.

3.

(1) En 1989 se precipitan los acontecimientos. Cada vez más ciudadanos de la RDA buscan la posibilidad de llegar a la República Federal de Alemania vía Hungría y Checoslovaquia. El 27 de junio de 1989 los ministros de Asuntos Exteriores de Hungría y Austria cortan el alambre de púa en su frontera. El problema de los refugiados va incrementándose en los meses de vacaciones en julio y agosto de 1989. La embajada de la República Federal de Alemania

en Praga está totalmente colmada de refugiados provenientes de Alemania Oriental que quieren salir a la República Federal. En un comienzo, el gobierno germano-oriental se niega a hacerles caso.

Sin embargo, al final tiene que ceder cuando se da cuenta que ni Budapest ni Praga apoyan su política de rechazo. El 30 de septiembre de 1989 el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Genscher, puede informar a los refugiados desde el balcón de la embajada en Praga que podrán salir del país. El alborozo es enorme. Las imágenes de este evento recorren el mundo entero. También el gobierno húngaro abre las fronteras. En la RDA a su vez crece la desazón. La gente se anima y sale a las calles. Manifiesta pacíficamente y actúa en forma muy disciplinada. La dirección política del país, agrupada en torno a Erich Honecker, integrada esencialmente por hombres viejos, había perdido como él el contacto con la realidad. Reaccionan testarudamente y sin señales de corregir su actitud.

No aciertan a comprender qué está pasando en la RDA, en Polonia, Hungría, Checoslovaquia y también en la Unión Soviética. Eso se pone muy de manifiesto cuando Mijail Gorbachov arriba el 7 de octubre de 1989 a Berlín-Este para participar en las festividades con motivo de los 40 años de la RDA. Los habitantes lo saludan con gran entusiasmo. La dirección de la RDA permanece en su hueca y socavada retórica ideologizada. Y la advertencia de Mijail Gorbachov, respecto a que la vida castigará a quienes se quedan atrás, no encuentra ninguna resonancia entre los viejos funcionarios.

(2) Pero los habitantes se sienten alentados. Leipzig y la iglesia de San Nicolás, donde tienen lugar las oraciones de los días lunes, se convierten en el centro de la protesta pacífica. En otras ciudades surgen también manifestaciones espontáneas, sin llamamientos públicos y sin conducción. Al comienzo, los agentes de seguridad del poder estatal reaccionan con violencia brutal. Un punto culminante lo constituye el 9 de octubre de 1989 en Leipzig. Mientras la multitud que esperaba delante de la iglesia de San Nicolás gritaba “No somos bochincheros”, se hizo notar la voz de alguien que gritaba “Nosotros somos el pueblo.”³ Esto fue la consigna. Ninguna violencia – Nosotros somos el pueblo – Nosotros somos un pueblo. Estas consignas acompañaron a los 70,000 manifestantes en Leipzig que marcharon el 9 de octubre de 1989 por la noche por las calles de su ciudad.

Todo iba a tomar un desarrollo pacífico, pero quedó la inquietud respecto de la reacción del poder del Estado. ¿Los agentes de la seguridad em-

³ Andreas Rödter: Deutschland einig Vaterland, Munich 2009, p. 85.

plearían la violencia? ¿Qué pasaría si estallara violencia desde el seno de la muchedumbre? ¿Qué pasaría si se disparara un solo tiro desde las masas y si se matara a un policía o un agente de las fuerzas de seguridad? ¿Y cómo reaccionarían los soldados soviéticos que estaban estacionados en gran número en el país si se les provocara? Estas interrogantes y preocupaciones acompañaron a los manifestantes pacíficos. Y no pasó nada. Todo se desarrolló pacíficamente. El poder del Estado no reaccionó, ya que estaba demasiado debilitado. La Unión Soviética no ayudó. Gorbachov cumplió su palabra de no injerir en los asuntos internos.

(2) Y vino el 9 de noviembre de 1989. La nueva dirección de la RDA aprobó mejoras para el régimen de viajes al extranjero. Durante una conferencia de prensa improvisada, un representante del PSUA, respondiendo a una pregunta correspondiente, declaró que el nuevo reglamento entraría inmediatamente en vigencia. Pero en el muro nadie estaba preparado para afrontar lo que vendría. Los soldados guarda fronteras se vieron desamparados al ver que la multitud abordaba el muro a pie o en coche y buscaba el paso a Berlín Occidental. Tuvieron que admitirlo. Y de esa manera fue superado el muro, también en los corazones y en las mentes de los hombres. Las imágenes de la televisión, que recorrieron el mundo entero, fueron y siguen siendo impresionantes. A veces la historia se consume de una manera muy *sui generis*. El proceso de la reunificación de Alemania se había puesto en marcha y no podía ser detenido. A la cabeza del desarrollo ulterior estuvo un hombre, quien en esta fase dio prueba de ser un hombre de Estado: el Canciller Federal Helmut Kohl. Supo conducir la marcha de los acontecimientos con inteligencia, sensibilidad, sensatez, decisión y la cantidad necesaria de perspicacia política.⁴

(3) Ahora quisiera exponer breve y sucintamente los demás pasos. El 19 de diciembre de 1989 Helmut Kohl se encuentra en Dresden, donde reafirma la voluntad de lograr la unidad. La multitud lo aclama entusiasmada. Después del año de 1932, el 18 de marzo de 1990 se celebran en la RDA las primeras elecciones libres y democráticas. Las gana una alianza de partidos burgueses. Lothar de Maiziere es elegido Primer Ministro. El 18 de mayo de 1990 ambos Estados alemanes acuerdan un contrato de Estado sobre una unión monetaria y una reforma económica. A partir del 1º de julio de 1990 el marco alemán es la moneda común. El 31 de agosto de 1990 representantes de ambos estados firman el Tratado de Unificación, donde se establece que el camino político y constitucional de la unidad iba a ser el artículo 23 de la Ley fundamental.

Este artículo había sido incluido en la Constitución con miras a la reunificación. Siendo Alemania un estado federal, el artículo 23 abrió la posibilidad

a los estados federados que se constituyeron en Alemania oriental de adherir al área de vigencia de la Ley fundamental. En el este fueron revitalizadas las viejas regiones que se constituyeron como estados federados. El 3 de octubre de 1990, Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia-Anhalt, Sajonia y Turingia adhirieron a la Ley fundamental, consumando así la unidad política y constitucional de Alemania. Desde aquel entonces, el 3 de octubre es un día de feriado nacional para conmemorar que la unidad alemana fue posible gracias a una revolución pacífica y de manera democrática. Es un acontecimiento único en la historia de los alemanes – una historia que ha sido interrumpida tantas veces.

4.

(1) Vale la pena echar una breve mirada hacia el pasado. Al final de la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Europa estaban destruidas y divididas. En la parte occidental, en 1949, fue el Canciller Federal Konrad Adenauer quien asumió la difícil tarea de llevar a cabo el desarrollo democrático y la reconstrucción económica y social. Para él estaba claro que el futuro de Alemania implicaba poner fin a la larga fase de la primacía de los intereses propios nacionales y nacionalistas en Europa. A fin de impedir cualquier resurgimiento de un nacionalismo destructor y extremista, Alemania debería ser parte firme y permanente de una política de integración europea.

Pero esto solamente era viable en el marco de una alianza occidental dirigida por EE.UU. Según la opinión de Adenauer, la base para esta política la constituía tanto un régimen de principios democráticos y de un Estado de derecho como un sistema de economía social de mercado que garantizara justicia social y bienestar. La seguridad tenía que ser lograda en el marco de una alianza europeo-atlántica. Adenauer no tenía ninguna duda sobre el hecho de que Alemania tenía que ser miembro de la OTAN y apoyar al mismo tiempo la integración europea.

Para él, el núcleo de la integración europea lo constituían la reconciliación y la cooperación entre Alemania y Francia. Aquí había que partir del conflicto este-oeste que surgió después de 1945. La reunificación de Alemania podía ser percibida solamente en este contexto. Adenauer ilustró este concepto en una entrevista del año 1952 cuando dijo: “El restablecimiento de la unidad alemana es un problema parcial dentro del gran conflicto que separa hoy en día el este y el oeste. Por lo tanto, tendrá que ser solucionado en el marco de una distensión generalizada. No obstante, estoy firmemente convencido de que el pueblo alemán recuperará su unidad.”⁵ Y así actuó.

⁵ Konrad Adenauer: *Seid wach für die kommenden Jahre*, Bergisch-Gladbach 1997, p. 148.

(2) Desde 1945 hasta 1989 hubo una competencia ideológica y económica entre el este y el oeste. Entre la democracia y las dictaduras socialistas, entre la economía social de mercado y el socialismo de Estado, entre la libertad y el bienestar y el cautiverio y una economía de un abastecimiento deficitario. Esta competencia fue decidida en 1989 en favor del occidente. En este año se llegó a la situación que Konrad Adenauer había previsto y descrito ya en 1952. Los alemanes tuvieron suerte nuevamente en 1989 al tener como canciller federal a Helmut Kohl, quien pudo concluir el gran proyecto de la unidad. Konrad Adenauer había creado las bases para ello. O como dijera Willy Brandt: Se ha unido todo aquello que estaba hecho lo uno para lo otro.

(3) Pero a pesar de todo, no fue tan fácil. Hacía falta convencer a los aliados occidentales y a la Unión Soviética que una Alemania reunificada con unos 82 millones de habitantes no constituiría ningún peligro para ellos. ¿Esta Alemania podía seguir siendo miembro de la OTAN? ¿No se desprendía de la unificación una nueva estructura de seguridad en Europa? ¿Y cómo se comportaría esta Alemania más grande dentro del contexto de la integración europea? Estas cuestiones e inquietudes tenían que ser abordadas cautelosamente por Helmut Kohl. Los Estados y gobiernos en Europa recordaban todavía con persistencia los horribles sucesos de la segunda guerra mundial, que fue iniciada por Alemania bajo Hitler. Por otra parte, tampoco se podía privar a los alemanes de su reunificación. Había que respetar la voluntad del pueblo.

Sin embargo, una Alemania neutral tampoco constituía una alternativa para Kohl y los aliados occidentales. Desde un comienzo, el gobierno americano del presidente George Bush apoyó incondicionalmente la política de Helmut Kohl, mientras que al principio el presidente francés, Francois Mitterand, tuvo algunas dificultades para ubicarse en la situación nueva. La primera ministra británica, Margret Thatcher, fue una adversaria decidida de la unidad alemana. Le gustaban más dos estados alemanes en vez de uno solo, reunificado. Y la Unión Soviética, bajo el liderazgo de Mijail Gorbachov, optó finalmente por no obstruir este camino. Esto fue solamente posible porque Helmut Kohl y George Bush convencieron a Gorbachov de la necesidad del desarrollo. Kohl facilitó a Gorbachov el dar su consentimiento haciendo que Alemania aportara sumas considerables (20 mil millones de DM) para hacer efectiva la retirada de los 500 000 soldados soviéticos y 100 000 empleados civiles que estaban estacionados en la RDA.

Las conversaciones que sostuvieron Kohl y Gorbachov son una prueba convincente de que en situaciones políticas difíciles, la cercanía humana, la confianza recíproca y la fiabilidad constituyen elementos importantes del entendimiento político. Hoy en día Mijail Gorbachov, quien está a menudo

de visita en Alemania, es un hombre muy honrado y respetado. Los alemanes sabemos que le tenemos mucho que agradecer. Sin su participación no se hubiera conseguido la unidad alemana.⁶ De esta manera Helmut Kohl pudo concluir el 3 de octubre de 1990 lo que Konrad Adenauer había empezado en 1949. Y los europeos, sobre todo el presidente francés Francois Mitterand, también pudieron estar contentos. La Alemania reunificada bajo la dirección de Helmut Kohl siguió siendo un socio fiable y un motor de la política europea. Sin su ayuda activa no se hubiera llevado a cabo la unión monetaria europea que introdujo el euro como moneda única.

Ahora les quedó claro también a los escépticos que la Alemania unificada iba a ser una parte sustancial de Europa. Ello fundamenta un importante apaciguamiento histórico. El mismo Kohl describió esta compleja fase con palabras muy impresionantes: “Cuando en otoño de 1989 emprendimos el camino hacia la unidad, nos sentimos como se siente uno poco antes de atravesar un pantano. Estuvimos hasta las rodillas en el agua, la neblina nos impidió la vista y sabíamos solamente que en algún sitio había un sendero firme. Pero no sabíamos por donde pasaba. Avanzamos paso a paso, tanteando el camino hasta que llegamos bien a la otra ribera. Sin la ayuda de Dios no lo habiéramos logrado. En todo ello, también estuve consciente de que solo habíamos realizado una parte de nuestra visión que nos habíamos formado después de la guerra. Delante de nosotros estaba y está todavía hoy en día la materialización de la otra parte: la unificación de Europa.”⁷

5.

(1) ¿Cómo se hizo la unidad? La unidad política fue solamente el primer paso. Mucho más difícil fue lo que tenía que seguir ahora. Se trató del desarrollo cultural, social y económico en el este del país. La cuestión central fue: ¿Cómo se puede transformar un sistema económico socialista en quiebra en una economía social de mercado operante, sin que las cargas fueran demasiado grandes para las personas afectadas? El cambio en Europa sorprendió a todos. No se estaba preparado para eso. No se sabía cómo actuar. ¿Se trató solamente de dar inicio a reformas? ¿O fue mucho más? El gobierno federal no tenía informaciones fiables sobre la verdadera situación en los países del este. Al comienzo Kohl mostró demasiado optimismo cuando prometió paisajes prósperos a la población en los nuevos estados federados que surgirían con rapidez. Muy pronto se hizo patente que la situación era mucho más dramática. No se trataba de reformas, se trató de

⁶ Sobre las entrevistas intensivas con las cuatro potencias, véase: Edición especial sobre la Unidad Alemana extraída de los expedientes de la Cancillería Federal 1989/1990, Munich 1998; Horst Teltschik: 329 Tage – Innenansichten der Einigung, Berlin 1991.

⁷ Helmut Kohl: Ich wollte Deutschlands Einheit, Berlín 1996, p. 483.

un cambio del sistema. No había que pintar de nuevo la casa socialista, había que derrumbarla y construir una casa nueva sobre la base de los planos de la Ley fundamental. ¿Cómo hacerlo? No se sabía. No había ningún ejemplo histórico para acometer esta tarea. Había que experimentar. Esto implicaba riesgos. Así fue la parte material.

(2) Quedó la otra parte, el aspecto humano. A partir de 1933, los habitantes en el este habían tenido que vivir bajo dos sistemas dictatoriales: de 1933 a 1945 bajo la dictadura nazi, y de 1945 a 1989 bajo la dictadura comunista. La libertad, la democracia, el Estado de derecho, el bienestar y la responsabilidad propia fueron derechos y deberes que resultaron completamente nuevos para estos ciudadanos. No se podía olvidar sencillamente y dentro de muy poco tiempo aquellos conceptos valóricos y los comportamientos que se había vivido, aprendido y soportado en el socialismo.

Lo nuevo, la libertad y la democracia, pero sobre todo los derechos y deberes que se tenía que ejercer con responsabilidad e iniciativa propias, abrieron un entorno nuevo e inseguro de la vida. Por lo menos se hablaba el mismo idioma, si bien no se podía pasar por alto las características regionales del idioma. También la cultura poseía una base común en muchos aspectos, aunque durante el período de la división se habían agregado muchos elementos nuevos. Había mucho que aprender en ambos lados. ¿Cómo sería el trato de los unos frente a los otros? La gente del oeste, ¿a lo mejor reaccionaría de manera arrogante y altanera frente a los habitantes del este? ¿Los consideraría tal vez como fracasados?

En ese contexto los aspectos psicológicos debieran jugar un papel muy grande. Empezó un proceso de aprendizaje que resultó difícil, penoso, complicado y también muy conflictivo y para cuyo desenvolvimiento no existían reglas claras. Durante todo este proceso no se pudo evitar errores que fueron cometidos en ambas partes. Sin embargo, el tiempo ayudó y aún ayuda e hizo que la gente aprendiera a conocerse, comprenderse y respetarse mejor. Los jóvenes tienen menos problemas que las personas mayores. Sobre todo aquellos que fueron parte integrante y actores del viejo sistema rechazan lo nuevo. En parte, tal conducta es comprensible porque implica reconocer el desplome de la biografía de su propia vida. Y de verdad, no todo fue malo. Las condenas generalizadas no son útiles.

6.

No puedo detallar todos los programas y medidas que han sido puestos en práctica desde 1990 para lograr en el este un desarrollo comparable al del oeste. Por tal razón, voy a limitarme a algunos temas.

(1) El gran problema fue la privatización de la propiedad. Se trató en lo esencial del terreno y la tierra, de centros de producción industrial y del sector de servicios. Se creó una nueva autoridad para esta tarea, la entidad fiduciaria que tenía la tarea de devolver a los antiguos propietarios su propiedad decomisada ilegalmente o vender esta propiedad a interesados. Esto fue una tarea enorme. Había que privatizar, sanear o cerrar unas 8,000 empresas. La mayor parte de ellas estaba al borde de quebrar económicamente. Un resultado de estas medidas fue el fuerte incremento del desempleo que, si bien fue atenuado por el sistema existente de medidas sociales, sigue siendo hasta hoy en día un problema que no ha sido resuelto satisfactoriamente.

(2) La introducción del marco alemán el 1° de julio de 1990 originó por el momento un auge económico. Por ejemplo, en los meses de julio y agosto de 1990 fueron matriculados y entraron en circulación unos 330,000 vehículos. Esto fue la décima parte de la totalidad de los vehículos existentes. Al comienzo, las firmas occidentales y sus productos se beneficiaron de este desarrollo. La construcción de empresas nuevas requería tiempo. Cuando estas empresas estaban en condiciones de producir, llevaban una ventaja tecnológica considerable puesto que se valían de la tecnología más moderna.

(3) Había otro problema que implicaba dificultades adicionales. La RDA tenía en los países del este un mercado seguro para la venta de sus productos. Este mercado quebró ahora casi completamente. Esta situación afectó sobre todo el comercio exterior con la Unión Soviética. No fue posible sustituirlo tan rápidamente por otros mercados ya que estos tenían que ser conquistados primeramente.

(4) Se tenía que emprender esfuerzos enormes para modernizar la infraestructura. Las autopistas, las carreteras, la red ferroviaria, los aeropuertos y las demás conexiones de tránsito estaban en un estado miserable. La situación fue similar en cuanto a la sustancia de los edificios públicos y privados. Viejos y hermosos edificios y construcciones en muchas ciudades estuvieron a punto de desmoronarse. El socialismo no había previsto inversiones para asegurar su conservación.

(5) Los daños medioambientales causados por las centrales eléctricas que funcionaban sobre la base de lignito alcanzaron dimensiones extraordinarias. Aquí también hacía falta actuar muy rápidamente.

(6) ¿Y qué pasó con la policía y el ejército popular nacional? Aquí se había previsto su disolución parcial y su reunión. Para sorpresa de muchos observadores, el proceso de integración se produjo sin mayores fricciones.

Los policías, soldados y oficiales no comprometidos con el sistema de la RDA, pudieron ser incluidos en las nuevas estructuras.

(7) Un tema neurálgico lo constituyó el enfrentamiento con las actividades del Ministerio de Seguridad de Estado. La RDA había creado un extenso sistema de confidentes y soplones. Muchos ciudadanos de la RDA habían colaborado voluntaria o forzosamente haciendo de portador y delator de informaciones y hechos. Las dictaduras siempre temen a sus habitantes. Por esta razón, ellas organizan muchos servicios para enterarse de lo que piensa la población y qué actitud adopta frente al sistema. De esta manera se va acumulando una cantidad increíble de materiales. En la RDA se llamó como colaborador informal a quienes no querían trabajar activamente y uniformados para los órganos de la seguridad del Estado. Si bien se destruyó mucho material en los últimos días antes de la caída, aún queda un cúmulo de informes, informaciones y valoraciones sobre muchos ciudadanos de la RDA y la República Federal de Alemania.

Se creó una autoridad de la federación que revisa, analiza y evalúa este material. Personas afectadas, así como periodistas y científicos, tienen el derecho a consultar este material. A menudo esto ha dado motivo a situaciones trágicas. Por ejemplo, cuando el esposo, al leer su expediente, se entera que su esposa entregó durante años informes a la seguridad del Estado sobre pronunciamientos políticos. Muchas personas vivieron estas experiencias. Es importante evaluar estos documentos para aclarar lo que ocurrió en el pasado y saber quién se hizo culpable de estos hechos. Este material también es importante para la aclaración jurídica y la persecución de actos sancionables.

(8) Todo lo que se hizo en el este, desde el comienzo de la reunificación, costó mucho dinero y sigue costando mucho dinero. En este punto no se puede comparar la unidad alemana con el desarrollo en los demás países que anteriormente fueron socialistas. La RDA sucumbió como Estado. Su única legitimación fue el socialismo. Esta ideología no resultó eficiente para generar una identidad propia. Al desaparecer su Estado, los habitantes de la RDA tuvieron la ventaja que la otra parte de Alemania disponía de muchas experiencias y los recursos financieros para dar inicio a este cambio del sistema. La gran mayoría de los alemanes quería la reunificación. Incluso estaba dispuesta a hacer sacrificios.

Por ejemplo, se introdujo un recargo especial sobre los impuestos directos. Se creó un fondo para la unidad alemana, se acordó una recompensa financiera en toda Alemania entre la federación y los estados federados así como un pacto de medidas de solidaridad que va hasta el año 2019. Si bien no hay cifras exactas sobre las aportaciones realizadas desde 1990 hasta el presente, quisiera dar

algunos datos que ilustran las dimensiones de este volumen financiero. De 1991 a 1998 las transferencias brutas del oeste al este se elevaron a unos 685 mil millones de euros. Según estimaciones de institutos de investigación, entre 1991 y 2003 Alemania oriental recibió tanto de la federación, los Estados federados occidentales como del Seguro Social unos 1,25 billones de euros. Esto equivale a unos 104 mil millones de euros al año.

7.

Si se hiciera finalmente la pregunta sobre lo que se ha logrado en los 20 años tras la caída del muro, quisiera resaltar entonces los siguientes puntos.

(1) En términos generales, Alemania oriental ha logrado un avance impresionante. La infraestructura es moderna y los paisajes que habían sido destruidos por efecto de la contaminación medioambiental, prosperan nuevamente. En lo que respecta a la economía y la tecnología, esta parte de Alemania ha recuperado enormemente el tiempo perdido y superado el retraso y en parte está a la cabeza del desarrollo. El equipamiento tecnológico en algunos sectores es más moderno que en el oeste y la capacidad productiva de la economía ha crecido sensiblemente.

(2) En los últimos años Alemania oriental ha sido descubierta cada vez más como destino de vacaciones. Muchos germano-occidentales pasan en verano e invierno sus vacaciones en estos estados federados. La infraestructura en los lugares favoritos a orillas del mar Báltico tiene un alto estándar. Turingia ha pasado a ser una región predilecta para los deportes de invierno.

(3) A partir de 1990 la situación material de los ciudadanos ha mejorado sensiblemente. Sobre todo para las personas mayores y los jubilados la situación asistencial ha experimentado mejoras. Parece que los jubilados son los que han resultado más beneficiados. Esto fue posible gracias a la aplicación del régimen de jubilaciones. A fines de 1990, la jubilación correspondiente a un ingreso promedio después de 45 años de trabajo era de 670 marcos alemanes; sin embargo, en el segundo semestre de 1997 el monto ya ascendía a 1.680 marcos alemanes.

(4) El desempleo sigue siendo un problema serio. Es alto, sobre todo en las regiones con una estructura económica débil. Esto afecta también a muchos jóvenes que no encuentran ningún puesto de aprendizaje y después, a menudo, tampoco un empleo. Esta situación es muy insatisfactoria.

(5) La democracia y la economía social de mercado son ampliamente reconocidas como fundamentos de la sociedad. Los partidos políticos, empe-

ro, siguen teniendo dificultades para encontrar miembros activos. El recuerdo del partido que lo arreglaba y regulaba todo está todavía muy presente.

No obstante, en la sociedad se va imponiendo paulatinamente el Nosotros que nos une. La Alemania unida como una Alemania europea constituye una realidad inserta en la política real.

(6) Entre algunos alemanes del este subsiste todavía el sentimiento subjetivo de estar en desventaja frente a los alemanes del oeste. Esta impresión es posible porque en comparación con el oeste, los salarios y los sueldos en el este son más bajos. Pero esto se debe en primer lugar a causas económicas. Este problema también va estar resuelto en algunos años.

(7) Alemania es un Estado federal. Las regiones y los Estados federados que disponen de una larga tradición y una marcada autonomía, estampan su sello propio a la variedad y la diversidad en general que se han hecho más ricas a partir de la unidad. Alemania obtiene sólo beneficios de ello.

(8) La mirada está dirigida hacia el futuro. La Canciller Federal Angela Merkel lo expresó en el discurso que pronunció el 3 de octubre de 2009 con motivo del Día de la Unidad Alemana. Allí dijo: "Al caer el muro hace 20 años, los alemanes y los europeos coincidimos en que nuestro país y nuestro continente fueron los que generaron una fuerza creadora en un momento particular de nuestra historia. Si vemos hoy con cierta distancia los eventos de los años 1989 y 1990, nos damos cuenta de que en los acontecimientos de aquel entonces no se trató de algo referido al pasado, ni menos aún de un evento que haya puesto fin a una época. Se trataba más bien del comienzo de una nueva era de libertad y apertura. Y nosotros vivimos en el centro de la misma."⁸

Últimas publicaciones Konrad Adenauer



Cuaderno de trabajo No.4

Formación cívico Política desde los órganos electorales

las experiencias de México y Costa Rica

Autores: Sandra García, Zetty María Bou Valverde,
Ana Hazel Villar Barrientos, Eduardo Núñez

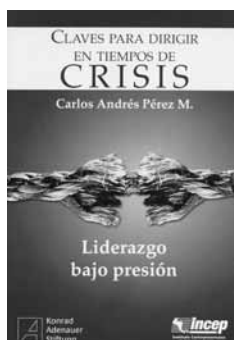
SERIE SINDICATOS DOCENTES Y REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



Guatemala
Costa Rica
Colombia
Brasil
México
Argentina

Bolivia
Chile
Ecuador
Honduras
Paraguay
Uruguay

Últimas publicaciones Konrad Adenauer



Claves para dirigir en tiempos de Crisis
Liderazgo bajo presión
Autor: Carlos Andrés Pérez M.



Migración y políticas sociales en América latina
Autores: Peter Fischer-Bollin, Marcela Peticara, Ramiro Moya, Luis Carlos Jemio, Mario Napoleón Pacheco, Ana Cristina Braga Martes, Carolina Stefoni, Celina Ester Lizarazo Loreo, Jorge Gustavo Munévar Mora, Oswald Céspedes Torres, Sebastian Oleas y Felipe Hurtado, Sibyl Italia Pineda, Luis Ignacio Román Morales, Dionisio Borda, Cynthia González, Roberto Abusada Salah y Cinthya Pastor Vargas, Cristen Dávalos, Cecilia Plottier, Sebastián Torres, Anitza Freitas L., Emilio Osorio.



Juventud y Democracia
Autores: Linda Barrios de Asturias, Ligia Ixmucané Blanco, Melvin Jeannette de León Rodríguez, Carlana Imeri Verlarde, Floridalma Meza Palma, Tattiana Mora Alpizar, Danilo A. Palma Ramos, Isabel Sáenz Jelkmann.

Últimas publicaciones Konrad Adenauer



Diccionario Municipal de Guatemala
Autores: Luis F. Linares López
E. Rubén Hidalgo Rosales



Crisis Financiera Mundial:
su impacto económico y social en
Centroamérica
Editores responsables:
Tjark Egenhoff y Eduardo Stein

SERIE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO



Economía Social de Mercado
Autores: Bodo Herzog, Bernhard Vogel, José A. Silva Peneda, Marcus Marktanner Jörg M. Winterberg, Jorge Rodríguez Grossi, Marcelo F. Resico, Hans Jürgen Rösner, Joachim Wiemeyer, Dominik H. Ernste.

Revista **análisis**político

Seguridad y Justicia:
Pilares de la democracia

Fundación Konrad Adenauer Guatemala

3a. Avenida "A" 7-74 zona 14, colonia El Campo
Ciudad de Guatemala, Centroamérica

•

PBX: (502) 2380-5100

•

e-mail: info.guatemala@kas.de

•

www.kas.de