

3940

Serie Cuadernos

JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA



**PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
PARA CENTROAMÉRICA**



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Agencia Española de Cooperación Internacional

HONDURAS

Serie Cuadernos

JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

*Programa de Gobernabilidad Democrática
para Centroamérica*

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

AECI

Agencia Española de Cooperación Internacional

HONDURAS

Se puede reproducir y traducir total o parcialmente el texto siempre que se indique el autor y la fuente. Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en este cuaderno, así como las opiniones expresadas en él, las que no comprometen a las entidades auspiciadoras.

Publicado por la Oficina de Información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras.

*Tegucigalpa, M. D. C.
marzo de 1997*

JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

INDICE

Presentación.....	7
1. Reforma del Estado en América Latina. La agenda de los 90	9
2. La reforma del Sistema de Justicia Penal y la seguridad del habitante.....	31
3. El Ministerio Público y la Investigación del Delito.....	47
4. La Jurisdicción Penal y el Problema Penitenciario	57
5. Administración de Justicia y Proceso de Pacificación.....	67
6. Discurso del Presidente de Honduras, Dr. Carlos Roberto Reina	79
7. Programa de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica. Aspectos Generales.....	85
8. Conclusiones	89

Presentación

La crisis del sistema de administración de justicia y, consecuentemente, la falta de una seguridad no sólo jurídica sino también personal de los ciudadanos, se destaca como uno de los problemas sobresalientes que afectan en el presente a la región centroamericana.

Lo que se está pidiendo es una reforma completa y sustancial de todos aquellos elementos que dificultan, retrasan o impiden una eficaz administración de la justicia, la cual tiene que convertirse en una respuesta adecuada a las necesidades de solución de conflictos, de una manera oportuna, imparcial y transparente.

Frente a los cambios sociales, políticos, culturales, económicos y tecnológicos más radicales que se han presentado en nuestra historia, hay serios problemas y preocupaciones por los sistemas de justicia penal, cuya ineficiencia se reflexiona en la vida cotidiana de miles de centroamericanos bajo el nombre de "inseguridad ciudadana".

No hay otra perspectiva para solucionar este problema que considerarlo en el marco más amplio de una reforma del Estado de Derecho.

Expertos internacionales reunidos en la Conferencia Hispano Centroamericana sobre Justicia y Seguridad Ciudadana, realizada en Tegucigalpa entre el 13 y el 15 de noviembre de 1996, evidenciaron los problemas actuales y ofrecieron algunas soluciones inscritas en el marco más amplio de los proyectos de ejecución nacional que componen el Programa de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica auspiciado por el Fondo España - PNUD.

En general, el Fondo tiene como propósito apoyar la consolidación de la democracia en Centroamérica, impulsando programas orientados a la reforma institucional, formación en derechos humanos y libertades fundamentales.

Frente a este enorme reto, la Conferencia fue un espacio de reflexión de altísimo nivel, en el cual se desarrollaron las visiones más amplias de aquellos problemas urgentes y se evidenciaron las necesidades de reformas sustanciales y no solamente metodológicas en lo concerniente al sistema de administración de la justicia.

Por supuesto, en ese espacio de reflexión también fueron valorados los esfuerzos que cada país de la región hace para crear nuevas instituciones democráticas, fortalecer y mejorar las existentes, agilizar y volver más eficientes sus sistemas de justicia y, en general, para fortalecer el Estado Democrático de Derecho.

En el caso particular de Honduras, sobresalen a partir de los años 90 la creación de nuevas instituciones como el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y sus fiscalías especiales, el Servicio Militar Voluntario, la Dirección de Investigación Criminal y, recientemente, la Policía Nacional Civil.

Sin embargo, este cuaderno no tiene la pretensión de ser una recolección exhaustiva de todos los hechos y opiniones presentadas en la Conferencia sobre estos temas y problemas, sino una selección de ponencias y discursos que, a juicio de los editores, se destacan por su integridad, su nivel de síntesis, su visión amplia o su novedad.

Pese a tratarse de trabajos valiosos, procedentes de acreditados especialistas de diversos países convocados al evento, resulta oportuno recordar que cada uno de ellos expresa los criterios de su propio autor, sin que implique necesariamente que tales criterios sean compartidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

La Reforma del Estado en América Latina.

La Agenda de los 90

Joan Prats
ESADE-ONU
Barcelona

La Rehabilitación del Estado en América Latina: La Reforma del Estado en la Nueva Agenda de Desarrollo

Pocos ataques tan feroces y eficaces se recuerdan como los lanzados contra los Estados latinoamericanos durante los 80 y en los primeros años de los 90. Ataque y derribo en buena parte justificados. Aunque no tanto por el fracaso en dirigir el crecimiento (América Latina sigue siendo la región que más ha crecido durante el siglo XX) cuanto por el retraso en adaptarse al cambio del modelo de desarrollo. Capturados por los grupos de interés tradicionales, los Estados latinoamericanos se han ido adaptando tardíamente y con dificultad a los grandes cambios globales iniciados a mediados de los 70.

El daño se produjo por confundir la crítica del Estado existente con la crítica del Estado institución y de su rol en el desarrollo. Frente a los innegables excesos del estatismo populista se desarrolló un antiestatismo feroz, mal llamado "neoliberal", el cual, contra evidencia histórica, proclamaba la autosuficiencia de las fuerzas del mercado para garantizar el desarrollo. De este modo, fue la propia idea del Estado la que sufrió la mayor deslegitimación. En lugar de adecuar a la criatura, casi se la acabó arrojando por el baño. Las meras políticas de achicamiento y deslegitimación desarrolladas no permitieron la construcción de las nuevas capacidades estatales necesarias para incentivar los mercados, garantizar la cohesión social y legitimar el proceso democrático.

Las percepciones han cambiado, sin embargo, el llamado "consenso de Washington" resulta obsoleto incluso para sus protagonistas. Desde allí nos llegan los "post-adjustment blues", en los que Moisés Naim canta el "redescubrimiento del Estado" con fervor neófito: "ninguno de los cuatro grandes desafíos actuales de los países latinoamericanos (que, a su criterio son la estabilización macroeconómica, la gestión del comercio internacional, el establecimiento de marcos y agencias regulatorias, y el mejoramiento de la prestación de servicios públicos) podrá ser positivamente enfrentado si no se encuentra la vía para rehabilitar y fortalecer el Estado sin repetir los errores del pasado... Es paradójico que después de pasar una década denigrando el rol económico del Estado, el futuro de las economías de mercado latinoamericanas descansa en la velocidad con que el Estado sea rehabilitado y fortalecido... En la década actual las reformas institucionales deberían tener la prioridad otorgada en la pasada a la estabilización macroeconómica". La cita es lapidaria, pero en absoluto aislada.

En el mismo sentido y desde las mismas fuentes, Burki y Edwards, comentando la crisis mejicana, señalan que "un Estado fuerte es un prerrequisito de una economía robusta".

Pero, a diferencia del pasado, la fuerza del Estado debe manifestarse en la provisión de instituciones que promuevan la competitividad, protejan a los consumidores y establezcan el marco para la predicción razonable del comportamiento de los agentes económicos. La mejora de la distribución de la renta y el alivio de la pobreza no pueden confiarse al simple crecimiento económico. Contrariamente, requieren políticas fiscales y administraciones tributarias eficientes y justas. "En definitiva, lo que nuestros autores están proponiendo desde el Banco Mundial es una "segunda generación de políticas" que tome como centro la reconstrucción del Estado. Este ha sido precisamente el título inicialmente elegido para el Informe del Banco de 1997.

Washington ha rehabilitado la idea y el rol del Estado en el nuevo paradigma de desarrollo. Estado y Mercado ya no se autoexcluyen, sino que se implican mutuamente. Como señala Jarquín, desde el BID, **"el Estado ya no es sólo el problema; ha pasado a ser parte del problema y parte de la solución"**. Los Bancos de Desarrollo han legitimado un área nueva de negocio. Durante los próximos años, la Reforma del Estado va a ser "big business". Junto a los bancos, toda la pléyade de agencias bilaterales y multilaterales de cooperación afinan sus estrategias. Miles de institutos y empresas consultoras otean el horizonte y afinan también su repertorio de soluciones en busca de problemas. ¿Qué harán los Gobiernos latinoamericanos ante lo que se les viene encima? Habrá de todo, dada la heterogeneidad existente. Pero lo más urgente es fortalecerse para poder imponer, o discutir al menos, la agenda y la estrategia de las reformas. Desgraciadamente, en la mayoría de los casos, todavía no puede prescindirse de la cooperación internacional.

Las primeras preguntas son claras. Si el Estado existente todavía es producto del modelo de desarrollo pasado y sigue muy condicionado por sus grupos de interés, hay inevitablemente que preguntarse: ¿Qué roles debe jugar el Estado reformado? ¿Qué transformaciones implica ello en el actual? ¿Qué estrategia resulta la más adecuada para priorizar, seleccionar y secuenciar las reformas y para garantizarles el apoyo de una coalición suficiente? La reforma del Estado tampoco es un tema nuevo. Al menos en su componente de reforma administrativa ya lleva casi cuarenta años en la agenda de los gobiernos de la región y de las agencias de cooperación técnica. **¿Cuáles son las lecciones aprendidas?**

- **Reforma del Estado y Gobernabilidad**

Tras cuatro décadas de reformas administrativas las sombras cosechadas ahogan las escasas luces brillantes duraderas. La reforma administrativa fue un auténtico movimiento internacional. Su frustración general se expresa hoy en el abandono decidido del slogan y la huida, no siempre acompañada de contenidos renovados, a las políticas públicas, la gerencia pública, la modernización administrativa, el "management" del sector público y, últimamente, la "governance". Pero, como dice el refrán castellano, "el hábito no hace al monje", por lo que el batiburrillo de nuevas expresiones bien podría seguir ocultando las viejas prácticas fracasadas. Para conjurar este riesgo necesitamos saber por qué fracasó la reforma administrativa.

Afortunadamente no son diagnósticos lo que falta (Dror, Kliksberg, Caiden, Pérez Salgado, Flores, Nieto, Prats, etc.). La reforma administrativa fracasó, en primer lugar,

por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente, respecto del sistema político en el que tuviera que desarrollarse. Pero este planteamiento no fue ninguna ingenuidad, sino la consecuencia del paradigma de desarrollo y de la teoría de la eficiencia organizativa prevalentes durante los 50 y los 60.

La creencia de que el desarrollo era el derivado necesario del agregado de capital financiero, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planeamiento, respondió a una convicción común a ambos bloques de la guerra fría. Por lo demás, se basaba en la experiencia indudablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y aparentemente exitosa de los países del socialismo real. Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Paralelamente, la teoría organizativa estaba instalada en el paradigma burocrático. La organización burocrática era mayoritariamente visualizada, no como una opción organizativa, sino como "el modelo" de racionalidad organizativa en términos de eficacia y eficiencia. La burocracia servía igualmente para construir el Estado del Bienestar en Occidente y el Socialismo en Oriente. El movimiento internacional de reforma administrativa fue, en síntesis, el intento frustrado de introducir racionalidad burocrática en todo el mundo en desarrollo. El resultado fue que, bajo un barniz burocrático, se desarrollaron profundas buropatologías, que casi nunca habrían permitido a Max Weber reconocer como burocracias las organizaciones públicas latinoamericanas.

La burocracia es ciertamente compatible con el autoritarismo político. Pero no puede desplegar plenamente ninguna de sus cualidades y potencialidades sin una autonomía mínima del Estado frente a los grupos de interés de todo tipo. La falta de tal autonomía ha pervertido casi todas las reformas administrativas en América Latina. Este autor recuerda un espléndido proyecto de implantación del sistema de mérito en el servicio civil de determinado país, comprensivo de la ley correspondiente, el registro informatizado de personal, la clasificación de cargos y hasta la evaluación del desempeño. El proyecto era excelente en el papel. Fue debidamente bancado. Lástima que no tuviera en cuenta que en el equilibrio político del país buena parte de la nómina de cargos públicos tenía que quedar a disposición discrecional de la oligarquía partidista de turno. ¿Hasta qué punto puede introducirse el principio de mérito, condición necesaria de la burocracia, sin la reforma política del Estado patrimonialista?

Desde mediados de los 70 el paradigma de desarrollo y el paradigma burocrático entraron en crisis. De pronto se descubre que la política y las políticas importan. Se redescubren las instituciones, el capital social y la cultura cívica como determinantes del marco de incentivos y constricciones de la eficiencia organizativa pública y privada. La teoría organizativa se instala en la contingencia: la eficacia y eficiencia ya no son el producto de "un" modelo racional de organización, sino de la configuración u opción

organizativa que resulta más adecuada al tipo de tarea a desarrollar, de entorno, de tecnología o de otros factores.

Estos cambios de paradigma son procesos de adaptación intelectual a un mundo que desde mediados de los 70 está viviendo una mutación que no tiene precedentes históricos. El mundo se está haciendo crecientemente global, competitivo e interdependiente, dinámico, complejo y diverso. Los gobernantes quizás estén hoy más preparados que nunca; pero las dificultades de gobernar han aumentado tanto que se ha ampliado la brecha de la gobernabilidad. El dinamismo y la interdependencia aumentan las sorpresas: a pesar del afinamiento de los instrumentos de previsión, casi todo lo importante nos ha tomado por sorpresa, especialmente en Latinoamérica donde nadie previó ni la crisis de la deuda, ni el tequilazo, ni la indudable crisis que se está incubando en medio de tantas contradicciones. La imprevisibilidad del futuro derriba la ilusión del planeamiento. La globalización, aunque está generando algunos signos culturales universales, lo que está produciendo es la ruptura de las pretensiones nacionales de uniformismo cultural. Doquier explotan los grupos y minorías étnicas reivindicando su derecho a la diversidad. Se introduce así el riesgo de fragmentación que sólo puede conjurarse mediante el desarrollo de modelos culturales y políticos articuladores de la diversidad y la complejidad. El mundo de fin de milenio es un vibrante escenario de experimentación social. Las metáforas prevalentes son casi todas postburocráticas: aprendizaje, flexibilidad, eficiencia adaptativa versus asignativa, valores y culturas versus reglamentaciones, responsabilidad por resultados versus control normativo...

América Latina corre hoy un riesgo importante en cuanto a la reforma del Estado. La crítica a la burocracia es hoy prevalente en el mundo angloamericano, que detenta sin duda la hegemonía intelectual. Dicha crítica se ha trasladado demasiado miméticamente a América Latina, como si nuestros países -con la excepción de Chile y, en algún momento de Uruguay y Costa Rica- hubieran dispuesto de verdaderas burocracias. La crítica tiende así a descontextualizarse, confundiendo realidad y tipo ideal, burocracia y buropatología. Se construye una oposición artificiosa entre administración burocrática y administración gerencial. El riesgo es grande porque el necesario reformismo gerencialista tiende a ignorar aspectos institucionales básicos, normalmente conectados a la burocracia, tales como la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa, la interdicción de la arbitrariedad y la responsabilidad judicial de autoridades y funcionarios... Sin ellos no hay mercados eficientes. Los países desarrollados los dan por supuestos; pero América Latina no puede hacer lo propio: sus jóvenes democracias tienen que desarrollar a la vez la cultura administrativa gerencial y el estado de derecho.

Frente al alud de modernización administrativa que nos llega deberíamos, pues, haber aprendido: **que no hay avance administrativo importante sostenible sin cambios en el sistema político**; que las tecnologías de gestión no son políticamente neutras; que ya no existe el "one best way", sino que cada contexto nacional o local requiere sus estrategias y soluciones específicas; que la finalidad de las reformas no es sólo mejorar la eficiencia asignativa sino también la eficiencia adaptativa; que ello exige análisis y estrategias integrales, aunque traducidos en medidas de reforma selectivas y bien

secuenciadas; que las reformas no pueden ser meramente organizativas, sino también institucionales, ya que su fin último es incrementar el capital social o cultura cívica. Algunas expresiones han tratado de captar la esencia de este aprendizaje: quizás la más conocida sea la de Osborne y Gaebler al señalar que hoy el problema no consiste en procurar más o menos o mejor gobierno, sino mejor “governance”. En América Latina, el rechazo creciente de la reforma y hasta de la modernización administrativa y su inclusión en los marcos más amplios de reforma del Estado o de la gobernabilidad van en el mismo sentido.

Llegados a este punto, algunas precisiones conceptuales parecen necesarias. La reforma del Estado tiende hoy justamente en América Latina a plantearse en términos de gobernabilidad. Ésta no equivale a estabilidad política. La gobernabilidad es la cualidad de determinadas sociedades que les permite enfrentar positivamente sus retos y oportunidades. **Sin gobernabilidad no puede haber desarrollo.** La gobernabilidad depende fundamentalmente de la estructura institucional formal e informal existente (“governance”) y de las capacidades o competencias de los actores de la gobernación (“governing actors”). En español, la palabra “gobernación”, una vez desprovista de sus connotaciones autoritarias, designa ambos aspectos, ya que se refiere tanto a las instituciones como a las capacidades.

La reforma del Estado, vista en clave de gobernabilidad, comprende, pues, no sólo la reforma de los roles, el diseño organizativo, el financiamiento, los procedimientos y la responsabilidad de las organizaciones públicas y de sus agentes, sino también la reforma del sistema institucional y de la cultura cívica correspondiente que constituyen el marco de incentivos de aquellas organizaciones públicas. Progresar en gobernabilidad significa, así, avanzar a la vez en las capacidades y en las instituciones de la gobernación. Dos objetivos éstos tan interconectados como diferentes: las capacidades de gobernación son capacidades organizativas que pueden fortalecerse mediante estrategias de cambio planificado; las instituciones o “governance” son, sin embargo, el resultado del proceso de aprendizaje o evolución social, en el que sin duda podemos y debemos influir, pero sin que podamos dirigirlo planificadamente. Esta distinción entre lo organizativo y lo institucional (Hayek, Popper, North) resulta clave para el establecimiento de estrategias de reforma del Estado.

- **Los Roles del Estado en el Nuevo Modelo de Desarrollo**

La cuestión del rol del Estado no debería responderse en abstracto sino en el contexto concreto de las sociedades latinoamericanas actuales. Éstas enfrentan un triple reto de gobernabilidad que exige una visión sistémica: por un lado, deben construir economías productivas, competitivas y abiertas; por otro, deben hacerlo manteniendo la cohesión social, aliviando la suerte de los más débiles e iniciando un movimiento redistributivo de largo alcance; finalmente, deben hacer todo lo anterior mediante el fortalecimiento de las instituciones, las prácticas y la cultura democráticas.

Para definir el rol del Estado latinoamericano sólo nos valen parcialmente los manuales de los países desarrollados. Éstos parten de supuestos (existencia de instituciones de

mercado, de emprendedores, de Estado de Derecho, de una burocracia moderna, de altos niveles de servicios públicos, de cultura cívica democrática, de servicios de bienestar social...) que no se corresponden sino parcial y desigualmente con la realidad latinoamericana. Las sociedades desarrolladas tienen, desde luego, sus propios problemas de gobernabilidad. Pero son diferentes. Una estrategia latinoamericana de gobernabilidad debe preguntarse por el rol a desempeñar por el Estado frente al triple reto de gobernabilidad antes descrito. La respuesta no puede ser terminante ni dogmática, desde luego. Pero ha de ser suficientemente precisa para procurar una visión que nos permita después establecer en cada país el inventario de las transformaciones necesarias en el Estado actualmente existente. Con sólo esta intención, tratando de salvar el economicismo de la teoría de los bienes públicos para procurar una visión más integral del rol del Estado, avanzamos las notas siguientes.

El Estado latinoamericano deberá, en primer lugar, garantizar la estabilidad macroeconómica. Sin ella no hay credibilidad, ni internacional ni interna, en el mundo actual. Otras contribuciones a este estudio tratan de los contenidos de las políticas macroeconómicas. La nuestra se limitará a enfatizar la necesidad de desarrollar instituciones que añadan transparencia a las mismas y aislen la gestión macroeconómica de las presiones políticas a corto plazo. En tal sentido, la regeneración del instrumento presupuestario constituye una prioridad institucional, necesaria para garantizar la disciplina y transparencia fiscal, la cual involucra reformas importantes de los procesos legislativos y ejecutivos, que afectan en último término a los propios equilibrios del sistema político. En el mismo sentido, la creación de Bancos Centrales independientes podría añadir también credibilidad a la política macroeconómica, aunque como muestra la experiencia venezolana, el mantenimiento de la independencia real del Banco Central exige que el Ejecutivo haya asumido la estabilidad macroeconómica como imperativo de alcance materialmente constitucional.

Pero la simple estabilidad macroeconómica, aún acompañada de algunas privatizaciones y desregulaciones y de la apertura comercial, no garantiza la eficiencia y competitividad de los mercados. Éstas requieren de un Estado capaz de proveer o garantizar los marcos institucionales incentivadores de la producción y del intercambio económico competitivos, es decir, las reglas de juego del mercado. De hecho éste es el rol económico fundamental del Estado en el nuevo modelo de desarrollo: hacer viable el mercado mediante la provisión de seguridad jurídica, es decir, mediante la definición y garantía de los derechos de propiedad, del cumplimiento de los contratos y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, todo lo cual no sólo produce una notable disminución de los costes de transacción sino que incentiva además las actividades productivas frente a las especulativas e informales. La provisión de seguridad jurídica implica reformas institucionales y desarrollo de nuevas capacidades tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo y en el Judicial. Implica también el desarrollo de una cultura cívica de confianza, sin la cual la mera coerción estatal resultaría radicalmente insuficiente.

Otro rol económico fundamental del Estado, complementario del anterior, consiste en proveer las instituciones de las economías de mercado modernas, que en América

Latina, por lo general, son inexistentes o débiles. Nos referimos principalmente a las Autoridades y Agencias Regulatorias y de Supervisión, especialmente en el mercado financiero, de seguros, energía, transporte, telecomunicaciones, y en los ámbitos de protección medio ambiental, de protección de la salud de personas, animales y plantas, de defensa de la competencia y de defensa de consumidores y usuarios. El desarrollo de las capacidades para establecer y gestionar imparcialmente todos estos marcos regulatorios es tanto más urgente cuanto más avanza el proceso de privatizaciones, especialmente en el ámbito de los monopolios naturales, y sube inevitablemente el riesgo de abuso por parte de las compañías privadas y de injerencia arbitraria por parte de los poderes públicos. El desarrollo de todas estas capacidades remite principalmente a una reforma fundamental del poder ejecutivo y a la necesidad de un servicio civil competente e imparcial.

El reto de una economía productiva exige que el Estado garantice también la provisión de ciertos servicios esenciales. El primero se refiere al derecho a la vida y a la seguridad personal y familiar y se corresponde con los servicios de seguridad y orden público. Pero deben incluirse también la provisión de infraestructuras o capital físico y de educación o capital humano, así como de investigación y desarrollo. Todos estos servicios representan bienes públicos que trascienden desde luego lo meramente económico. Pero ninguna economía de mercado funcionará si no se asegura su provisión suficiente. La forma en que estos servicios deben ser planificados, programados, proveídos, financiados y supervisados, especialmente en lo referente a la participación del sector privado, plantea interesantes opciones institucionales y de gestión, que están en la base de muchos de los programas de modernización administrativa más actuales.

Otro rol fundamental del Estado es el aseguramiento de la cohesión social, que, a nuestro modo de ver, pasa por reducir la pobreza y luchar contra las desigualdades, y por el respeto y la integración en la sociedad civil de las minorías étnicas. Ni la democracia ni el mercado serán sostenibles con los actuales niveles de pobreza y desigualdad. El modelo de desarrollo anterior fracasó socialmente. A comienzos de los 80 América Latina era la región más desigual del mundo. El nuevo modelo de desarrollo quizás ha evitado el colapso, pero no ha mejorado las cosas. Gracias al crecimiento y a la disminución de la inflación, en los primeros 90, seis países latinoamericanos lograron disminuir sus índices de pobreza; pero ninguno, excepto Uruguay, consiguió mejorar la distribución de la renta. La lucha contra la pobreza exige programas y políticas de corto plazo dirigidas a elevar los estándares de vida de los más pobres y desamparados, combatiendo la mal nutrición y proveyendo servicios de agua potable y de salud. Pero, a mediano y largo plazo, son necesarias reformas institucionales que den efectividad y progresividad a los sistemas tributarios, que permitan la reasignación realmente redistributiva del gasto público, por ejemplo, mejorando decididamente las inversiones en capital humano, especialmente a nivel de enseñanza básica y profesional, y aboliendo gran parte de los subsidios que bajo muy diversas formas había ido introduciendo el Estado populista no precisamente a favor de los más necesitados.

Todo ello implica profundas reformas en las capacidades y en las instituciones del Estado latinoamericano tradicional. La capacidad de formular políticas sociales

apropiadas debe acompañarse de la capacidad de gerenciar programas sociales contando con el esfuerzo de la comunidad y del sector privado. La descentralización se hace inevitable en este sector. Al mismo tiempo, la acción social deberá enmarcarse institucionalmente con la finalidad de reducir la arbitrariedad populista tradicional en el manejo del gasto social. El Estado latinoamericano deberá avanzar también hacia el Estado Social de Derecho.

Otro rol inevitable del Estado consistirá en el fortalecimiento de las instituciones, las capacidades y la cultura cívica democráticas. El riesgo de bloqueo o de regresión democrática existe y sólo puede ser conjurado mediante un esfuerzo de superación permanente. La agenda es muy variada, según los países:

- (a) *limpiar o legitimar el sistema o el propio proceso electoral* frente a riesgos tan diversos como la infiltración del narcotráfico en la financiación del sistema político, la corrupción, la partitocracia, la falta de representación real de sectores sociales significativos, la ingobernabilidad derivada de la falta de apoyo legislativo suficiente...;
- (b) *mejorar el sistema de partidos políticos* tanto a través de la reforma de su marco institucional -principalmente por medio de la reforma electoral y la descentralización- como de la incentivación de procesos de renovación democrática interna, de transparencia y de responsabilidad exterior, y de formación de sus cuadros;
- (c) *generar espacios de encuentro y diálogo permanente entre los actores políticos relevantes*, con la finalidad de favorecer el sentido de pertenencia (aunque conflictiva) a una causa común, con la consiguiente posibilidad de consensos sobre la "Agenda de Estado", tratando de superar las divisiones personales, ideológicas o partidistas irreconciliables;
- (d) *desarrollar una cultura administrativa que enfatice no sólo la eficacia y la eficiencia, sino también la transparencia, la accesibilidad y la responsabilidad*;
- (e) *favorecer el desarrollo de unos medios de comunicación libres, plurales, competitivos y responsables*, así como el de otros actores de la gobernabilidad, complementarios de los partidos políticos en la función de intermediación entre el gobierno y la sociedad civil;
- (f) *conducir procesos de descentralización política y administrativa, dentro de un marco legal y financiero bien establecido*, tendientes a fortalecer la sociedad civil, la cultura democrática y la eficiencia, mediante el fortalecimiento o la emergencia de nuevos actores gubernamentales (las administraciones descentralizadas) que van a mejorar la representatividad, movilizar nuevas energías colectivas y mejorar la responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

Hasta aquí hemos expuesto algunos de los grandes roles que el Estado latinoamericano tendrá que jugar en el modelo de desarrollo emergente. Se trata de roles sustantivos. Existe otro rol instrumental consistente en cuidar de los aparatos o la maquinaria del gobierno. Reforma del Estado y Reforma de los Aparatos de Estado son conceptos diferentes, tal como Bresser Pereira ha expuesto reiteradamente. La Reforma de los Aparatos del Estado tiene en la reforma o modernización administrativa su componente fundamental. A través de las políticas nacionales de modernización administrativa los Estados realizan su rol instrumental de asegurar la combinación de recursos financieros,

humanos, de autoridad y tecnológicos que resulte más eficiente, transparente, responsable y accesible al ciudadano en la formulación e implementación de las políticas y servicios públicos. La política de modernización administrativa no resulta de la simple agregación de las exigencias administrativas de las políticas sectoriales. Es una política horizontal, dotada de autonomía propia, aunque inseparable en su formulación y evaluación de las exigencias y resultados de las políticas sectoriales.

El concepto Estado, tal como lo estamos utilizando aquí, comprende los tres Poderes del Estado e incluye la oposición política. Ahora bien, el éxito de la gobernación moderna trasciende el simple juego Gobierno-Oposición, ya que involucra un número creciente y crecientemente complejo de actores. La superación de los retos de la gobernabilidad democrática, económica y social que el Estado latinoamericano tiene planteados es responsabilidad principal de los gobiernos. Pero no exclusiva. La oposición política y los demás actores (medios de comunicación, sindicatos, asociaciones empresariales, grupos de interés, iglesias, etc.) tienen también su responsabilidad. Ya se trate de definir un marco regulatorio, de hacer una carretera, de preservar un buen medio ambiental o de prestar un servicio público, el número de actores involucrados será inevitablemente creciente y complejo. Son buenas noticias para la democracia. Pero las capacidades de gobernación deberán crecer. El propio concepto de gobernación evolucionará: consistirá cada vez menos en procurar bienes o servicios específicos y cada vez más en establecer la arquitectura o marco institucional garantizador de la interacción entre actores que resulte más eficiente para la provisión del bien o servicio. Como gusta decir Metcalfe, la gestión pública actual será cada vez menos organizativa y más interorganizativa. Las pautas de esta interdependencia organizativa serán variables y siempre debatibles (por ejemplo, las respuestas a cómo combinar en el servicio educativo el rol del Ministerio de las autoridades territoriales, de la autonomía de los centros, del sector educativo privado, de los padres, etc., puede dar lugar a modelos muy diversos de interacción entre actores).

Lo que no debemos perder de vista en todo caso es que la justificación última de todos los roles y de la propia Reforma del Estado se encuentra en la creación de valor público, capital social, confianza y cultura cívica (Moore, Hirschman, Ostrom, Putnam). Más allá del valor añadido por cada acción pública a cada individuo o familia, el verdadero valor a producir por la acción pública es el sentido de pertenencia, la convicción cívica de que vale la pena cumplir y mejorar las reglas del juego colectivo, porque éste, siempre defectuoso y perfectible, nos permite una identidad, nos protege ante el infortunio y nos brinda la posibilidad de una vida digna de ser vivida. Es la producción de esta convicción lo que genera la confianza o capital social que hace previsible conforme al Derecho el comportamiento de los agentes. Es esta cultura cívica la que permite, en definitiva, más allá del ejercicio de la coacción siempre excepcional, el cumplimiento efectivo de las reglas del juego. Y es este valor público, en definitiva, lo que constituye la explicación más convincente del grado de competitividad y desarrollo de los distintos pueblos.

En los párrafos anteriores nos hemos referido a los roles del Estado en los términos menos abstractos y más contextualizados que hemos podido. Conocemos el debate de

la teoría económica sobre el rol del Estado (Przeworski). Trasladarlo a este trabajo nos parece impropio. Al final, concluimos con Stiglitz defendiendo una posición ecléctica. Tal como este autor señala, cualquiera que sea la posición doctrinaria prevalente sobre la intervención estatal, los gobiernos intervendrán siempre que los mercados no resulten capaces de satisfacer las necesidades sociales. De lo que se trata es que tal intervención no sea arbitraria y caprichosa. "La misión de los economistas consiste en conocer los límites y fallos tanto del Estado como del mercado e indicar cuándo y de qué manera se puede intervenir con provecho. Consiste asimismo en ayudar a diseñar instituciones que incentiven intervenciones provechosas y desincentiven las nefastas. En general, la historia económica demuestra que las políticas equivocadas fueron más el fruto de un marco institucional dominado por capturadores de renta que del error intelectual."

• Globalización y Reforma del Estado

Globalización es una expresión poco precisa, aunque significativa. Describe la serie de fuerzas y tendencias que están cambiando nuestro mundo y su orden. La revolución iniciada en las comunicaciones y los transportes es su causa fundamental. Sus consecuencias más importantes son: la globalización de los mercados financieros y de la información y, en menor medida, de los de mercancías y servicios; la producción de fuertes dislocaciones en los mercados de trabajo tradicionales y, en general, el debilitamiento del trabajo y de sus organizaciones frente al capital y las suyas; la globalización de la criminalidad y de los riesgos medio ambientales, de la salud y de la seguridad; la drástica reducción de los derechos de soberanía de los Estados; la ruptura de la distinción tradicional entre políticas internas y política internacional; la emergencia de otros actores de la gobernanza global, tales como los medios de comunicación global, las grandes corporaciones transnacionales, algunos poderes descentralizados y algunas comunidades y grupos de interés del tipo más diverso...

Hoy en día los mercados monetarios internacionales comercializan diariamente alrededor de 1.3 trillones de \$US. Esta cifra es unas 10 veces mayor de la necesaria para soportar el comercio corriente de mercancías y servicios, lo que sugiere que el 90 por 100 restante puede contemplarse como actividad de búsqueda de eficiencia en el mercado o lisa y llanamente como especulación monetaria. En cualquier caso, ningún Banco Central, sobre todo en ausencia de acción conjunta, tiene capacidad para influir determinadamente en este mercado.

Obviamente, la globalización está cambiando el contexto en el que los Estados operan. Está presionando sobre las viejas estructuras de los Estados nacionales y sobre sus formas de hacer e implementar políticas. La reconstrucción del Estado latinoamericano no podrá prescindir de esta dimensión fundamental que impregnará todos sus roles y tareas. La globalización plantea dos desafíos fundamentales a los Estados latinoamericanos: por un lado, desarrollar las capacidades y las reformas necesarias en los aparatos del Estado; por otro, aprovechar las potencialidades y conjurar los riesgos que la globalización plantea al sistema democrático.

La globalización hace, en primer lugar, que todas las políticas internas sean o estén teñidas de internacionalidad. Las cancillerías pierden su monopolio tradicional sobre la acción exterior del Estado, los presidentes se involucran crecientemente en política exterior, los ministros de línea desarrollan sus propias redes internacionales, numerosos agentes descentralizados o no gubernamentales hacen lo propio. En este contexto, se hace necesario replantear el rol, la "expertise" y la organización de las cancillerías. El primer riesgo a conjurar es la fragmentación de la acción externa del Estado, dada la inevitabilidad del incremento del número de actores internos participantes en las mismas. Para ello es necesario proceder al mejoramiento de la coordinación interna de la acción exterior. A estos efectos, la experiencia internacional aconseja el establecimiento de mecanismos de coordinación que pueden responder a muy diversos modelos.

En términos de Reforma del Estado, lo que se necesita es crear o fortalecer la capacidad central necesaria para gestionar las interconexiones políticas que resultan de la globalización. Entre otras cosas se ha de poder proveer a los responsables de las distintas políticas sectoriales de una percepción fundada de las ramificaciones internas e internacionales de sus decisiones sectoriales. Para ello deberá adoptarse una visión estratégica y a largo plazo de los intereses y prioridades exteriores, centrándose sólo en el seguimiento y apoyo de las políticas directamente referidas a los mismos. El que este rol de coordinación sea jugado por las cancillerías mediante una red que las vincule con la Presidencia y los Ministerios de Economía, Hacienda y Justicia cuando menos, o, distintamente, sea asumido por una unidad situada en la Presidencia, resulta ya un tema debatible que deberá resolverse pragmáticamente en cada caso. Tampoco aquí hay modelo indiscutible (Washington).

La disminución de soberanía que la globalización conlleva puede ser compensada con la oportunidad que la misma abre para influir en los demás países y en el orden global resultante. Pero para llegar a ser más dador que tomador de políticas, además de las ventajas en el punto de partida, hace falta superar la mera presencia y conseguir representación e involucramiento regular en las deliberaciones internacionales. Pero los Estados (y más cuanto más pequeños) no pueden pretender involucrarse en todo y a la vez. Deberán por ello desarrollar la capacidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas para poder definir las bases de su participación en los foros internacionales y para ayudar a definir los intereses nacionales en relación a determinados eventos internacionales. Cuando no se tiene fuerza suficiente, ganar influencia pasa por la credibilidad internacional y ésta sólo se consigue con consistencia política y coherencia interna.

La credibilidad e influencia internacional se acrecienta cuando los demás Estados perciben que un Gobierno sabe lo que dice (aunque no diga todo lo que sabe) y tiene voluntad y autoridad de cumplir lo que promete. La habilidad de un Gobierno para fundamentar sus compromisos en base a un cuerpo de principios y prioridades nacionales puede también ayudar a mejorar su credibilidad internacional y a la construcción de los consensos internos para aplicar los compromisos. Todo ello exige un marco de referencia para la acción exterior que, al menos, defina o garantice: los objetivos de la política y la acción exterior en cada uno de los foros; las competencias y

limitaciones de las instituciones y procesos involucrados; los medios a través de los que el Gobierno nacional participará e influirá en las decisiones internacionales; la gestión de las relaciones continuas entre los actores internos claves y en especial del flujo de información y de los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos (especialmente entre los ministros y la unidad central de coordinación); la consistencia con los objetivos y políticas nacionales afectadas; la compatibilidad constitucional y legal (Jacobs).

La globalización mejora también las oportunidades de compartir con los colegas de otros países que están viviendo los mismos problemas. La emergencia progresiva de redes y de organizaciones facilitadoras de las mismas permite multiplicar los contactos, compartir experiencias y fortalecer el proceso de aprendizaje. La globalización significa también que los gobiernos podrán apoyarse en la experiencia de otros países para formular e implementar sus propias políticas. Esto no tiene nada que ver con copiar o importar. Exige el desarrollo de una capacidad ajena a los servicios civiles tradicionales, la cual, a juicio de algunos autores, constituye un rasgo destacado de la competitividad nacional. Ello nos lleva a una última y obvia exigencia de la globalización: la redefinición de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridos de los líderes políticos y del servicio civil. Las habilidades lingüísticas, la sensibilidad multicultural, la capacidad de construcción y manejo de redes; la visión y gestión estratégica; la capacidad de negociar, de construir equipos, de gerenciar la tensión y el conflicto, y, quizás sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje, resultan aspectos críticos de la reinención del liderazgo y de la burocracia que requieren nuestro tiempo.

La globalización está también produciendo un fuerte impacto en las instituciones y el proceso democrático de todos los Estados. Sus efectos son ambivalentes: viene cargada de oportunidades y de riesgos para la democracia. Piénsese, en primer lugar, en los procesos de integración económica y de liberalización comercial. La negociación de los correspondientes acuerdos internacionales o la posterior gestión de las organizaciones de integración exigen no sólo nuevas capacidades en los Estados, también alteran el equilibrio democrático de éstos mediante un desplazamiento del Poder Legislativo en favor del Ejecutivo y de éste hacia las instituciones de integración, cuyo conocimiento, transparencia, accesibilidad y responsabilidad resulta actualmente menor para la mayoría de los ciudadanos. Surge así el problema del déficit democrático, denunciado en todos los procesos de integración, cuya superación exigirá importantes innovaciones en la gobernabilidad democrática. El déficit de legitimidad democrática se traduce inevitablemente en una pérdida de eficacia de la integración, ya que hará más difícil la aceptación de los compromisos y decisiones internacionales por parte de los grupos de interés amenazados por la integración. Sin embargo, no parece haber vuelta atrás: no aceptar el reto de superar el déficit democrático de la integración y tratar de negociar la inserción internacional desde una posición individual no parece la actitud más conveniente. El caso de la fuerza mostrada por la UE en la negociación de la Ronda Uruguay y de los límites de Chile en la negociación del NAFTA y de su asociación a Mercosur pueden ser significativos a este respecto.

La globalización plantea oportunidades y riesgos muy serios para el proceso democrático interno. El número de actores políticos se multiplica; pero los distintos sectores políticos

siguen desigualmente representados. La globalización podría acentuar la desigualdad de la representación: aquellos actores mejor insertados en las redes internacionales y con mayor acceso y capacidad de manejo de la información van a ver fortalecida su representación en todos los niveles de decisión política. Sin una acción compensatoria básica del Estado muchos ciudadanos pueden quedar excluidos, por ejemplo, del acceso a las autopistas de información y las potencialidades que representan para el fortalecimiento del proceso democrático. En la a veces llamada república o democracia electrónica (en la que el avance tecnológico permite la constitución de grupos de interés, foros deliberativos y procesos de decisión virtuales) la igualdad de derechos políticos de los ciudadanos exige configurar el acceso a las grandes redes electrónicas como un servicio esencial más del que nadie puede quedar privado. Sólo a través de una inevitable acción afirmativa, claramente conectada al replanteamiento de la educación básica, podrá evitarse un nuevo impulso de la desigualdad en los próximos años.

Las consideraciones precedentes sonarán a algunos como inquietudes de europeo ajenas a la dureza de las condiciones sociales latinoamericanas. Craso error. América Latina no puede plantearse la superación de sus déficits sociales, económicos y democráticos sino mediante estrategias que tomen en cuenta los retos planteados por la globalización y la revolución tecnológica que la sustenta. Esto no es un lujo de países ricos. Sin incorporar las tecnologías actuales, los países latinoamericanos no accederán nunca al nivel alcanzado por los países desarrollados antes de la aparición de las nuevas tecnologías. El manejo de la globalización ha pasado a ser parte inevitable de la alfabetización actual.

La globalización ha reducido la soberanía del Estado y ha producido la emergencia de nuevos actores subestatales; pero no ha reducido en nada la necesidad del Estado para asegurar la gobernabilidad tanto global como interna. Le obliga desde luego a transformar sus aparatos y a desarrollar las competencias de sus funcionarios, incorporando el potencial tecnológico actual. La globalización, finalmente, exige que los Estados latinoamericanos inviertan más en gobernabilidad global. No hacerlo es provincializarse. La gobernabilidad global ("governance" o instituciones de gobernación sin gobierno) está exigiendo un replanteamiento de la institucionalidad internacional nacida de la Segunda Guerra Mundial. Los Estados latinoamericanos tendrán no sólo que defender sus intereses en los foros internacionales. La superación de sus déficits de desarrollo pasa también por la capacidad para influir en la elaboración de la nueva institucionalidad internacional: hay que reexaminar las burocracias internacionales existentes para reconvertirlas o sustituirlas por otras. Dejar estos procesos al liderazgo casi exclusivo de los países más desarrollados no parece lo más razonable si se quiere de verdad llegar a superar la brecha del desarrollo (Comission on Global Governance).

- **La Reforma del Poder Ejecutivo**

Mejorando las Capacidades de Formulación y Gestión de Políticas

La Reforma del Poder Ejecutivo continúa siendo el corazón de la Reforma del Estado. El Poder Ejecutivo comprende la Presidencial, los ministros y el conjunto inmenso de aparatos administrativos dependientes de ellos, incluido el sector público empresarial.

Su reforma, hoy, parece haber superado los esquemas tecnocráticos de la reforma administrativa, presentándose en clave de gobernabilidad, es decir, como un componente más de la adaptación necesaria al nuevo modelo de desarrollo. Por ello la Reforma del Poder Ejecutivo hoy involucra a la vez aspectos políticos, económicos, instrumentales o de gestión e institucionales.

Políticamente existe en América Latina un riquísimo debate sobre el régimen político o institucionalidad más conveniente para consolidar la democracia. Se parte de la constatación universal de que en doscientos años hemos aprendido y avanzado muy poco en el diseño de mejores instituciones democráticas que ayuden a superar los problemas de "agencia" (especialmente el riesgo de que políticos y burócratas se desvíen de los intereses generales) (Pzeworski). Pero en particular se discute sobre la pertinencia de transformar los actuales regímenes mayoritariamente presidencialistas en regímenes parlamentarios o semipresidencialistas al menos (Linz y Valenzuela, Sartori). Se trata, en definitiva, de buscar el régimen o arreglo institucional más conveniente para asegurar tanto la representatividad de los presidentes como el necesario apoyo de los legislativos. No nos corresponde aquí entrar en esta discusión. Sí señalar que sin representatividad y respaldo legislativo suficiente, la acción presidencial y, por arrastre, de todo el Poder Ejecutivo van a encontrarse con un importante limitante de partida. La cuestión del régimen político no está cerrada en América Latina y va a formar inevitablemente parte de la Agenda de la Reforma del Estado de muchos países durante los próximos años.

En tiempos de cambio del modelo de desarrollo, la calidad del liderazgo presidencial constituye el determinante fundamental de la calidad del Poder Ejecutivo. América Latina no superará sus retos de gobernabilidad sino completando el proceso de construcción de un nuevo modelo de desarrollo adaptado a las actuales condiciones de competitividad global. Ello implica nuevas reglas de juego, nuevos actores, nuevos equilibrios de poder y nuevos paradigmas culturales. La construcción del nuevo modelo de desarrollo integra la verdadera Agenda de Estado latinoamericana. Cada Presidente debe saber cuál es la parte de la tarea que corresponde a su mandato. Aquí no valen equívocos: ningún Presidente podrá terminar la tarea total, que por su alcance histórico, ocupará el tiempo de más de una generación; pero todo buen Presidente sabe perfectamente lo que no puede dejar de hacer durante su mandato. Es este conocimiento, que nada tiene que ver con la planificación tradicional, lo que constituye la base de la conducción estratégica de la acción de gobierno.

La Reforma del Estado latinoamericano exige así el fortalecimiento de las capacidades de la Presidencia como institución y como organización. En tal sentido, lo primero es fortalecer la capacidad de manejo de los conflictos políticosociales, ya sea para su resolución ya sea, al menos, para manejarlos en forma tal que no quiebre la institucionalidad o la estabilidad del régimen. Lo segundo es garantizar la coherencia de la acción del Gobierno entre sus distintos componentes y con los actores relevantes de la sociedad civil. Ello presupone la capacidad de producción y de comunicación de una visión o agenda presidencial creíble, soportada en la coherencia del comportamiento

y en el debido manejo de la imagen, capaz de movilizar una coalición suficiente de intereses y de opiniones (Sulbrandt).

Tal como ha insistido Yehezkel Dror, es necesario establecer una distinción esencial entre las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y sus funciones de orden superior. Las primeras son cuantitativamente más numerosas y constituyen el objeto de las políticas de modernización administrativa; pero las segundas son las más importantes, pues a ellas pertenecen todas las relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico. Todas las políticas conducentes a la construcción del nuevo modelo y las nuevas capacidades de desarrollo pertenecen claramente a las funciones de orden superior y son responsabilidad, en último término, de la autoridad presidencial. Fortalecer la capacidad para formular e implementar tales políticas resultará crítico para el futuro de las sociedades latinoamericanas.

Para lograr estos objetivos es necesario trascender las nociones convencionales de "eficiencia" y "eficacia" (no obstante su importancia) y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir en el futuro en la dirección deseada. Este es el principal objetivo de la mejora de las políticas públicas. Ésta es la justificación también del movimiento internacional observable por lograr un gobierno más compacto, que concentre sus esfuerzos en las funciones básicas de orden superior y traslade a otras estructuras (agencias independientes, sector privado, administraciones descentralizadas) las tareas de servicio, de ejecución y de gestión.

Para mejorar drásticamente la capacidad de toma de decisiones críticas en materia de desarrollo podemos partir de un modelo de formulación de políticas que tome en cuenta los aspectos siguientes:

- (a) las políticas deben enmarcarse en una estrategia nacional de superación de la "brecha de desarrollo", pero deben responder a la vez a una visión realista; el objetivo es vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas con la finalidad de suscitar credibilidad y movilización de apoyo; esto exige la difícil combinación de un conocimiento muy preciso de la realidad sobre la que se opera y a la vez de los procesos históricos profundos que han producido el auge y decadencia de las naciones;
- (b) las políticas deben responder a una priorización de las cuestiones críticas, salvando el riesgo de desviación a lo urgente; a su vez, es necesario introducir "creatividad" en el planteamiento de las opciones políticas, habida cuenta de que las exigencias del presente y del futuro se alejan cada vez más de las pautas y opciones exitosas en el pasado;
- (c) la formulación de políticas desde una visión de largo plazo ha de incorporar el dato ineludible de la incertidumbre; ésta hace que todas las decisiones no dejen de ser sino apuestas imprecisas con la historia, por lo que la formulación requiere de gran sutileza con la finalidad de obtener ventajas y de disminuir los riesgos ante los comportamientos inesperados;

- (d) la formulación ha de responder a un enfoque de sistemas, a una visión integrada que atienda a la interacción entre las distintas decisiones sectoriales; la cohesión se intenta con equipos de personal con cometido de integración, tales como las oficinas presupuestarias y diversos mecanismos de coordinación; la experiencia demuestra, sin embargo, que la visión integral resulta muy difícil, lo que abunda en la necesidad de adoptar un enfoque amplio de sistemas, a fin de que las decisiones puedan tener en cuenta las interacciones y las repercusiones amplias y de que se puedan agrupar varias decisiones con el propósito de conseguir efectos sinérgicos;
- (e) las políticas deben responder a un razonamiento moral y a la afirmación de valores, con la finalidad de incrementar el nivel de compromiso y de cultura cívica;
- (f) una formulación de políticas de calidad debe tener cabalmente en cuenta los recursos en sentido amplio, comprensivos tanto de los recursos económicos como de los recursos políticos, morales y cívicos, actuales y de futuro, lo que implica mejorar la capacidad para efectuar cálculos de costos de las políticas y de establecer presupuestos al respecto;
- (g) la formulación de políticas, especialmente en los países inmersos en grandes procesos de autotransformación, debe tomar como objetivo prioritario las instituciones y su evolución, incluidas las estructuras, los procesos, el personal, los sistemas de incentivos, el medio cultural, etc. El derecho reviste, en este sentido, particular interés debido a su doble función de marco constrictivo de las políticas y de principal instrumento de las mismas;
- (h) el éxito de la formulación de políticas depende en gran medida de la participación intelectual de toda la sociedad sobre una base pluralista; esto responde no sólo a una exigencia moral; la participación social es también una necesidad funcional de la formulación de políticas, porque la creatividad es un proceso difuso al que la atmósfera gubernamental no le resulta propicia;
- (i) en entornos turbulentos como los actuales, la formulación de políticas debe atender a la gestión de las crisis; éstas abren la oportunidad de poner en práctica lo que en circunstancias normales resultaría imposible; por lo que uno de los objetivos de la formulación de políticas ha de consistir en mejorar la adopción de decisiones relacionadas con las crisis, contando siempre con la inevitable improvisación, pero tratando de detectar las esferas más propensas a la crisis y mejorando la capacidad de las instituciones y el personal encargados de la gestión de las mismas;
- (j) un modelo de formulación de políticas debe concluir con el reconocimiento de la necesidad de organizar un aprendizaje constante; para ello es indispensable evaluar sistemáticamente los resultados de las grandes políticas; a estos efectos no siempre valen los indicadores de resultados; cuando se están evaluando políticas complejas de amplio alcance los resultados pueden no ser indicadores fiables de la calidad de las políticas; la evaluación puede avanzar entonces mediante un examen crítico de las hipótesis y los procesos que dieron lugar a las políticas.

Del modelo que acaba de evocarse se desprenden una serie de recomendaciones claras y específicas. La primera y más importante es la necesidad de avanzar en la profesionalización de la formulación de políticas. Las competencias requeridas para la formulación de políticas de calidad exige la formación de profesionales avanzados en

análisis de políticas. Ello plantea la necesidad de fortalecer y extender los centros de investigación y formación en políticas públicas, los cuales, desde su independencia, deben cumplir la doble función de producir conocimiento válido para la acción de gobierno y de alimentar el debate, aprendizaje y participación social (además de contribuir a la formación de los profesionales futuros y de los cuadros actuales). Plantea también la necesidad de construir en las presidencias y en algunos ministerios unidades de análisis de políticas, a cargo de profesionales que merezcan la confianza de los políticos y conozcan las realidades de la política, pero que actúen desde su responsabilidad exclusivamente técnica. Dichos centros y unidades pueden constituirse en redes que colaboran y compiten, contribuyendo con ello al proceso general de aprendizaje social.

Un caso especial de formulación de políticas públicas es el relativo a las "regulaciones". Existe un amplio acuerdo en que la capacidad de producción y de supervisión de buenas regulaciones es una de las falencias más notables del Estado latinoamericano frente a los retos del nuevo modelo de desarrollo. La teoría económica actual señala muchos casos en que la buena regulación puede producir resultados superiores a la ausencia de regulación. Pero la mala regulación también podría empeorar las cosas. El problema es, entonces, doble: por un lado se trata de capacitar al Estado para que, en los casos técnicamente fundados, produzca y supervise "buenas" regulaciones; por otro, se trata de asegurar que los agentes del Estado -políticos y funcionarios- además de capaces actúen en defensa del interés público.

Conforme a la teoría regulatoria comúnmente aceptada (Baron, Laffont y Tirol) para que la intervención estatal sea superior a la no intervención es necesario que los agentes estatales posean un conocimiento suficiente del mercado a regular como para organizar el "trade off" más conveniente entre las empresas y los consumidores. Ello implicará en muchas ocasiones la autoridad legal necesaria para fijar precios o para conceder subvenciones. Además, será necesario que una vez establecido un equilibrio de intereses adecuado, la institucionalidad vigente garantice el mantenimiento duradero de los compromisos. Cualquier fallo en estas tres exigencias puede determinar que el resultado de la regulación empeore el que se derivaría de la no regulación. Ahora bien, que se tenga la capacidad para regular y supervisar adecuadamente, no garantiza que la buena regulación se produzca. El comportamiento oportunista de políticos, funcionarios, empresas o grupos específicos de consumidores puede conducir a regulaciones "malas". Para conjurar este riesgo no tenemos otros medios que el rediseño de las instituciones de relación entre los ciudadanos, los políticos y los burócratas o funcionarios profesionales. Éste ha sido uno de los principales objetivos de las políticas de modernización administrativa en experimentación desde los años 80 en los principales países avanzados.

Los países latinoamericanos se encuentran en una posición paradójica ante la modernización administrativa. Por un lado, tienen que construir un verdadero Servicio Civil de base meritocrática y superar el riesgo del comportamiento arbitrario de las autoridades administrativas mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho. Por otro, deben tomar en cuenta la experiencia de los países desarrollados y no repetir el modelo de gestión burocrática. El reto es colosal, pero no imposible tal como está

demostrando la evolución chilena. La reordenación del Servicio Civil, y muy prioritariamente del que ha de soportar las funciones estatales de orden superior, es tarea imprescindible y de toda urgencia. La exposición de los criterios a que debería responder tal ordenación excede el ámbito de este trabajo, aunque debe advertirse que implican un importante grado de creatividad e innovación (Ferez).

América Latina también debe involucrarse, desde su especificidad, en el movimiento internacional de transformación de la gestión pública burocrática en una gestión pública gerencial. El movimiento está orientado no sólo por los valores gerencialistas de eficacia y eficiencia, sino por otros más sólidos y orientadores como son los de transparencia y accesibilidad de los procesos de decisión y de asignación de recursos, y por los valores clave de la rendición de cuentas y de la responsabilidad. El movimiento ha producido una inmensa literatura entre la que se encuentra alguna pieza de calidad (Olsen, March, Peters y Savoie, Tomasini, Bresser, Kettl) dentro de un océano dominado por la apologética y el mercadeo.

Las propuestas más positivas del movimiento consisten en: podar el Estado mediante privatizaciones o, al menos, la “corporatización” del sector público empresarial; mejoramiento de los sistemas de presupuestación y de contabilidad como soportes indispensables de las políticas de eficiencia; determinación de objetivos y medición de resultados como soporte de políticas de eficacia; reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los administradores y paso de un sistema de responsabilidad normativa a un sistema de responsabilidad por resultados; concentración de los ministros en las funciones estratégicas y transferencia de las funciones de provisión de bienes y de servicios a “agencias” sujetos a contratos de gestión con los respectivos ministerios; orientación al cliente y uso intensivo de las técnicas de mercadeo público; subcontratación y establecimiento de mercados internos o de cuasimercados siempre que resulte posible; establecimiento de técnicas de retribución por desempeño...

El paso de una administración burocrática a una administración gerencial plantea desafíos inmensos. La clave de dicha transformación estriba en la “responsabilización” no sólo por el cumplimiento de las reglas sino por la obtención de los resultados. Pero los sistemas y las técnicas de medición de resultados plantean exigencias que no son fáciles de colmar. En Estados Unidos la Ley que implantó en 1993 un vigoroso programa de medición de resultados en todas las agencias del Gobierno Federal, está produciendo importantes beneficios, aunque también levantando nuevos e imprevistos problemas. Entre ellos, los procedentes de públicos con perspectivas diferentes, de falta de claridad en la definición de las misiones y los objetivos, de la formulación de metas múltiples y contradictorias, de la diferente información requerida para la evaluación y para el monitoreo, de la falta de consideración de todos los resultados e impactos realmente producidos, de la dificultad de medir la satisfacción de los clientes en mercados regulados... Se llega incluso a la conclusión paradójica de que los sistemas de medición de resultados pueden desinformar tanto o más que informar cuando los usuarios de tales sistemas no son conscientes de sus sutiles limitaciones.

Avanzar hacia una administración gerencial, en la que los resultados debidamente medidos actúen como incentivo eficaz, plantea ir creando los marcos institucionales y las condiciones organizativas que hagan viables los sistemas de medición. No es sencillo y va a tomar su tiempo. Baste con considerar las exigencias planteadas por un sistema de medición de desempeño fiable (Kravshuc y Shack):

- (a) una comprensión clara de los objetivos de cada programa o del sistema multiprogramas de que se trate; esto significa partir del conocimiento de la misión y las estrategias organizacionales, de las que fluirán los objetivos principales y secundarios; sólo sobre esta base pueden desarrollarse los estándares y medidas específicas para el reconocimiento y la interpretación de resultados;
- (b) desarrollar una estrategia explícita de medición que incluya las categorías específicas a medir (insumos, productos, resultados, etc.), las mediciones específicas dentro de cada categoría, los datos a considerar, el procedimiento de recolección, archivo y acceso a los datos, el sistema de producción de informes y la especificación del entorno tecnológico; todo lo cual se orienta a construir un sistema que permita indicadores fundados sobre la eficacia y la eficiencia de los programas;
- (c) implicar realmente -y no consultar meramente- a los clientes y usuarios clave en la fase de diseño y desarrollo del sistema de medición, tomando conciencia todos de las potencialidades y limitaciones del sistema que se acabe estableciendo; este esfuerzo, aunque arduo y costoso, resulta necesario para asegurar la credibilidad del sistema y para evitar futuros malentendidos en su aplicación;
- (d) racionalizar la estructura de los programas, pues no hay medición sensata cuando la estructura de los programas no es racional; ello implica revisar principalmente las situaciones de "embrollo" programático, en las que la mezcla o confusión de programas y de objetivos estratégicos carece de fundamento; el desarrollo de sistemas de medición ofrece así la oportunidad de resolver no pocas inconsistencias estructurales;
- (e) deben desarrollarse series múltiples de mediciones cuando existen usuarios claves con intereses y necesidades diversas de información sobre el desempeño. El desempeño de muchos programas estará sometido a interpretaciones diversas y a veces conflictivas. Los diseñadores deben considerar este dato como parte ineludible del proceso político democrático, por lo que deberán incorporar las necesidades de información de todos los usuarios claves, evitando sesgar el proceso de aprendizaje organizacional;
- (f) al diseñar el sistema de medición deben considerarse las necesidades, aspiraciones y criterios de satisfacción de los clientes; tal consideración debe estar presente tanto en la fase de fijación de objetivos como en la determinación de mediciones; se trata, en definitiva, de evitar el hiato entre la satisfacción de los administradores y la satisfacción de los clientes por el mismo programa;
- (g) todo diseño enfrentará el dilema entre completud y adaptabilidad; una falta de información puede no permitir realizar inferencias fundadas acerca del desempeño; pero un exceso de información puede introducir sobrecargas inmanejables y un exceso de rigidez en el sistema; los criterios prevalentes deben ser la suficiencia y la flexibilidad; de hecho todo sistema debe incorporar un grado mínimo de flexibilidad, pues debe ser capaz de ser adaptado cada vez que se modifiquen los supuestos del programa

de que se trate o cada vez que la evaluación o la experiencia revelen inconsistencias en el sistema vigente.

Los especialistas en sistemas de medición del desempeño acaban siempre advirtiendo que *las mediciones no pueden utilizarse nunca como sustitutos ni del conocimiento experto ni del procedente de la gestión directa de los programas*. El proceso de aprendizaje organizacional no puede depender exclusivamente de "indicadores". Todos los usuarios deben reconocer el potencial y los límites de estos sistemas y desarrollar fuentes adicionales de información sobre el desempeño. Especialmente en programas amplios, complejos y diversos, los sistemas de medición del desempeño pueden actuar, a lo sumo, como complementos del juicio experto procedente de la experiencia directa. No debe olvidarse que es en esta "expertise" y en el compromiso ético con los intereses generales donde reside la clave del aprendizaje, la adaptación y la mejora permanente de los programas y servicios públicos (Kliksberg).

América Latina tendrá que incluir las políticas de modernización administrativa entre la nueva generación de políticas del desarrollo. Al hacerlo va a enfrentar *un dilema inevitable: las exigencias de una administración gerencial van a empujar hacia la introducción de rendición de cuentas por resultados; pero la dificultad y el coste de construcción de estos sistemas va a hacer que en muchos casos la organización administrativa razonable se base principalmente en sistemas de conformidad con las normas y con una deontología profesional exigente*, es decir, en una burocracia reinventada. Al fin y al cabo, éste es el sistema prevalente para la organización del Servicio Civil que ha afectado a las funciones superiores del Estado en países como Japón, Alemania o Israel, que han escapado de la presión ideológica angloamericana y parece que no mal del todo. Vamos sin duda a vivir una paradoja: la marcha hacia la administración gerencial es ineludible; la reinención de la burocracia también.

REFERENCIAS

BARON, D.T., "The Economics and Politics of Regulation: perspectives, agenda and approaches", en BANKS and HANUSHEK (eds.), *Modern Political Economy*, Cambridge, 1995, Cambridge University Press.

BRESSER PEREIRA, L.C., "Da Administração Pública Burocrática a Gerencial", en A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, paper presentado al Seminario Internacional organizado en Brasilia, 16-17 mayo 1996, Ministerio de Administración Federación y Reforma del Estado, MARE.

BURKI y EDWARDS, The Mexican Crisis of 1994 and the Future of Latin American Reforms, 1995, Servidor del Banco Mundial en Internet.

CAIDEN, G.E., Administrative Reform Comes of Age, 1991, Berlin, New York, de Gruyter.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, Our Global Neighbourhood, Oxford University Press, 1995, existe versión en español publicada por Alianza Editorial, Madrid, 1995.

DROR, Y., Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas, documento presentado a la 12 reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas sobre Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.

DROR, Y., La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma, Barcelona, Círculo de Lectores, 1994.

FEREZ y PRATS (eds.), Reinventando la Burocracia: Burocracia Y Gobernabilidad al Final del Milenio, obra en preparación, a aparecer en enero de 1997, Tirant lo Blanc, Valencia, España.

FLORES, G. y NEF, J., Administración Pública. Perspectivas Críticas, ICAP, San José de Costa Rica, 1984.

HAYEK, F., Law, Legislation and Liberty, Routledge and Kegan Paul, London, 1973.

HIRSCHMAN, A.O., Rival Views of Market Society, 1992, Cambridge MA, Harvard University Press.

JACOBS, S., "Regulatory Co-operation for an Interdependent World: Issues for Governments", en Regulatory Co-operation for an Interdependent World, OCDE, Paris, 1994.

ARQUIN, E., El BID ante la Reforma del Estado, paper presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, MARE, Brasilia, mayo 1996.

KETTL, D., The Global Revolution. Reforming Government Sector Management, paper presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, Brasilia, mayo 1996, MARE.

KLIKSBERG, B., "El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio: una Agenda Estratégica para la Discusión", en Reforma y Democracia, Clad, núm. 2, julio 1994.

KRAVCHUK y SHACK, "Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Result Act of 1993", en Public Administration, July-August 1996, volume 46, number 4.

- LAFFONT, J.J. y TIROL, J., A Theory of Incentives in Procurement and Reaulation, Cambridge, MA, 1994, MIT.
- LINZ, J.J. y VALENZUELA, A., The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, Baltimore, 1994, The John Hopkins Press.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P., Democratic Governance, The Free Press, New York, 1 995.
- METCALFE, L., "Public Management: From Imitation to Innovation", en KOIMANN, J. (ed.), Modern Governance, Sage, London, 1993.
- MOORE, M., Creating Public Value, Michigan University Press, Michigan, 1995.
- NAIM, M., Latin America: Post-Adjustement Blues, en Servidor del Banco Mundial en Internet.
- NORTH, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge MA, Cambridge University Press, 1991.
- OSTROM, E., GARDNER, R. y WALKER, J., Rules, Games and Common-Pool Resources, The University of Michigan Press, 1994.
- POPPER, K., La Sociedad Abierta y sus Enemigos, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1982.
- PRZEWORSKI, A., On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective, paper presentado al Seminario sobre Reforma del Estado, Brasilia, mayo 1996, MARE.
- PUTNAM, R., Making Democracy Work, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- SARTORI, G., La Democracia-después del Comunismo, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- STIGLITZ, J.E., El Papel Económico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1 993.
- SULBRANDT, "Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la Presidencia Autocrática a la Democrática", en Reforma y Democracia, núm. 2, Caracas, 1994.
- TOMASINI, La Reforma del Estado Y las Políticas Públicas, Centro de Analisis de las Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1994.
- WASHINGTON, S., Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments, OCDE, Paris, 1996.

El Ministerio Público y la Investigación

*Dr. Edmundo Orellana Mercado
Fiscal General de la República de Honduras*

I. La Responsabilidad del Estado

El fin supremo del Estado, según nuestra Constitución, es la persona humana y por ello su objetivo es el de asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.

La sociedad debe constituir el Estado de modo que su organización y funcionamiento garantice el disfrute efectivo de esos bienes.

Ningún bien ni servicio puede disfrutarse realmente mientras no existan las garantías para que las personas, individualmente u organizadas, accedan a ellos y no sean perturbadas en el goce de los mismos. Esto significa que los bienes como la libertad, la cultura, el bienestar económico y social y cualesquier otro, así como los servicios que de éstos se derivaren, no podrán efectivizarse plenamente mientras la justicia como bien y servicio prestado por el Estado no esté debidamente estructurado.

¿Cómo se puede disfrutar del bien de la libertad allí donde la impunidad impera?
¿Quién está seguro cuando los tribunales son indulgentes con los infractores de la ley?
La vida, la integridad física y síquica, la seguridad familiar, la libertad, la propiedad privada y demás, todos son bienes expuestos a ser lesionados por los delincuentes y quedar en la impunidad, cuando los mecanismos que los garantizan son débiles.

Para asegurar a sus habitantes el acceso a la justicia, el Estado debe crear los mecanismos que permitan a sus habitantes lo siguiente: someter, sin acudir a fórmulas complejas, sus conflictos interpersonales a tribunales cuyos titulares tengan idoneidad e independencia; sujetarse a un procedimiento que no se constituya en una carrera de obstáculos y cuya característica sea la brevedad; y obtener, finalmente, una decisión motivada, exclusivamente, en los hechos y antecedentes de cada caso y en el ordenamiento jurídico.

No basta, entonces, crear el Poder Judicial y organizar los tribunales. Es imprescindible, por tanto, dotarlo de lo siguiente: de los recursos humanos idóneos, y éstos solamente se pueden obtener mediante un sistema de reclutamiento y selección que asegure la adquisición de lo mejor que el mercado puede ofrecer; de procedimientos expeditos cuyo propósito sea el de garantizar a los intervinientes su derecho a ser escuchados en sus alegaciones y presentación de pruebas, es decir, despojados de trámites, ritos y

fórmulas inútiles para este propósito; de mecanismos que representen a la sociedad para que el acceso a la justicia no sea oneroso para los usuarios; de auxiliares que coadyuven con los tribunales para que éstos puedan disponer de los elementos que les permitan conocer los hechos y los análisis técnicos de los mismos, a efecto de que puedan adoptar la decisión que otorgue el derecho a quien, de conformidad con el ordenamiento jurídico, lo tengo; de independencia para que sus decisiones no estén contaminadas por factores externos a los hechos, antecedentes y al derecho aplicable, pero esto solamente se puede lograr mediante la creación de un sistema que excluya toda posibilidad de que esos factores externos puedan incluir en el que tiene la potestad de decidir, es decir, reconocer y garantizar una carrera sustentada en los méritos y la inamovilidad.

El Estado que no ofrece a sus habitantes los instrumentos adecuados que hagan efectiva la justicia, se constituye en el más importante promotor de la impunidad y corresponsable, desde luego, de cada delito que se cometa. Por ello, no es con consignas ni con simples declaraciones que se ataca la impunidad, es con acciones concretas que permitan el castigo real del delincuente, que tengan el efecto de desestimular a los potenciales delincuentes y así poder crear un ambiente de confianza y credibilidad en el sistema de garantías a la persona.

II. El Ministerio Público

En este sistema de garantías, el Ministerio Público se constituye en el representante, defensor y protector de los intereses generales de la sociedad y en el auxiliar de los tribunales.

a) Representante, defensor y protector de la sociedad

La sociedad, por sí, no tiene posibilidades de ejercer un control sobre la impartición de justicia y por ello requiere del concurso de una entidad que tenga el deber de asegurar que en los tribunales se sustancien los procesos y se tomen las decisiones con sujeción al ordenamiento jurídico. Corresponde al Ministerio Público, por tanto, la función de vigilar que los tribunales ejerzan impecablemente su función de impartir justicia, observando que se sometan, en todos los trámites procesales, a lo establecido en la legislación.

También, en representación de la sociedad, tiene la responsabilidad de accionar ante los tribunales para que éstos castiguen a quienes incurren en la comisión de un delito. Convencido de que se ha cometido un delito, el Ministerio Público ineludiblemente debe presentar la acción penal ante los tribunales y para ello ni siquiera requiere de la presentación de una denuncia por un particular, porque su obligación es actuar de oficio.

El Ministerio Público, en consecuencia, cumple una doble función, a saber: por un lado, es la institución que hace posible que la sociedad controle el ejercicio de la función de impartir justicia, que de otro modo sería imposible; por otro lado, por su medio las

personas pueden acceder a la justicia penal sin costo alguno y sin temores, porque quien asume la responsabilidad de iniciar el proceso y exigir el castigo del delincuente es única y exclusivamente el Ministerio Público.

b) Auxiliar de los tribunales

El Ministerio Público ofrece a los tribunales todos los medios que éstos requieren para tomar sus decisiones.

En ausencia del Ministerio Público, los jueces son fundamentalmente investigadores. Sin ninguna preparación para ello ni el tiempo suficiente para llevarla a cabo, los jueces se ven obligados a sumergirse en una labor de investigación que nunca termina, porque sin salir de su despacho pretenden encontrar la verdad que le permitirá juzgar el caso. Asimismo, la inexistencia de la prueba científica lo lleva a utilizar a quienes con su leal saber y entender formulan opiniones desprovistas de conocimientos técnicos y científicos. En estas condiciones, la confesión del imputado y la declaración de los testigos son las únicas pruebas creíbles.

Pero cuando la justicia solamente puede aplicarse cuando se produce una confesión o una aportación testifical, el resultado es la impunidad. En efecto, la regla general es que el delincuente no confiesa y que los testigos tienen temor de decir lo que efectivamente vieron.

Con el nacimiento del Ministerio Público, la investigación criminal la practican los agentes de investigación profesionalmente preparados para ello. Los análisis científicos y técnicos son proveídos por los peritos del Ministerio Público, sin perjuicio de los que ofrezcan los defensores de los imputados. Las peticiones para practicar diligencias, que si son adoptadas de oficio por los mismos jueces pueden dar la impresión de parcialidad o prejuizgamiento, y los análisis jurídicos desinteresados, son planteados por los fiscales.

La labor del Juez, entonces, se aligera, porque de un juez-investigador se ha convertido en un juez que imparte justicia, pero también lo coloca en los límites legítimos de su función. Esta metamorfosis lo libera de aquella carga de la investigación que le consume todo su tiempo y que finalmente lo hace incurrir en incumplimiento de los deberes de su cargo, por cuanto no tiene tiempo para dictar sentencias, que es la función que, histórica y constitucionalmente, corresponde a los jueces.

III. La investigación del delito

La investigación del delito solamente se justifica como una actividad auxiliar de los tribunales de la República.

La investigación con otros propósitos nos lleva a la violación del ordenamiento jurídico y, por ende, a la lesión de los derechos fundamentales de la persona humana. En nuestro pasado reciente, la desaparecida DNI, órgano de investigación dependiente de la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), se caracterizó porque sus investigaciones conducían indefectiblemente a la violación de los derechos humanos, ya que no tenían como

objetivo auxiliar a los tribunales, sino que su objetivo era ofrecer información a sus superiores para perseguir a los hondureños que pensaban distinto o bien se agotaba en la captura del sospechoso, a quien sometían a crueles torturas para arrancarle una confesión y luego lo presentaban ante los medios de comunicación como culpable.

La investigación como actividad auxiliar de los tribunales se lleva a cabo en dos dimensiones, a saber: la criminal y la científica o técnica.

Antes del nacimiento del Ministerio Público la investigación criminal o era responsabilidad de la DNI, que como señalamos no era útil para los tribunales. La investigación científica o técnica era totalmente desconocida.

Con el nacimiento del Ministerio Público la investigación se ha humanizado y se ha modernizado.

La criminal está en manos de los agentes de investigación criminal. En la Dirección de Investigación Criminal se ha superado aquel modus operandi de la DNI, que consistía en arrancar a los sospechosos, después de varios días de detención ilegal, una confesión mediante torturas, que luego era negada por aquellos ante el Juez al cual eran remitidos y éste se encontraba obligado, bajo severas críticas de la sociedad, a liberarlos por falta de méritos. Actualmente, recaban toda la información existente, con las formalidades de ley, incluida la declaración del imputado y de los testigos, con el propósito de establecer si existen evidencias que permitan al Juez determinar si existen indicios racionales para imputar la comisión del delito al sospechoso. La prueba más convincente de que actualmente no se detiene ilegalmente ni se somete a torturas a los detenidos, es que ningún recurso de exhibición personal se ha interpuesto contra acciones de la DIC y, en general, en todo este año casi no se ha interpuesto recursos de exhibición personal.

La técnica forense es la producida por los peritos forenses. En ésta intervienen profesionales de la medicina, de la química, de la biología, etc. y de la criminalística. Esta investigación se traduce en dictámenes que constituyen pruebas a evaluar por el tribunal. La prueba científica, como se dijo, no era conocida en nuestro país hace apenas un año; a partir de la instalación de los laboratorios de la Dirección de Medicina Forense, gradualmente se va imponiendo en los tribunales el criterio de que la prueba científica es un recurso importante para la determinación de la culpabilidad o la inocencia de los imputados, independientemente de la confesión o de la declaración testifical.

En suma, actualmente la investigación nos conduce a la identificación del responsable de la comisión de un delito. Antes la investigación perseguía encontrar un culpable, que era presentado ante los medios de comunicación, antes de su remisión a los juzgados. Su posterior liberación por falta de méritos, producía desconcierto en la población, la cual, por desconocer las técnicas jurídicas, culpaba a los tribunales y a los abogados defensores de la liberación de los delincuentes y del incremento de la violencia.

IV. Los delitos

La sociedad ha evolucionado y con ella la forma de cometer delitos y los delitos mismos.

a) Nuevos delitos

Nuevos delitos surgen con la modernización de las sociedades. Hasta hace relativamente poco tiempo, los delitos del narcotráfico y de lavado de dinero eran desconocidos en la mayoría de los países. En Honduras, por ejemplo, no existe el delito de lavado de dinero. Otros delitos que están consignados desde el nacimiento de la República, jamás habían sido perseguidos en forma sistemática en nuestro país, no obstante de que su comisión era ininterrumpida y causaba grandes perjuicios a la nación. Me refiero a los delitos que quedan comprendidos en el término de "CORRUPCION".

Nuestra sociedad, perseguía los delitos tradicionales: asesinato, hurto, robo, violación, etc. Pero el enriquecimiento ilícito, cohecho, la prevaricación, el fraude contra el Estado, la malversación de caudales públicos, abuso de autoridad, etc., eran delitos que no llegaban a los tribunales. Era aceptado, de hecho, que quien ejerciere una porción del Poder Público, lo hiciese a su capricho y lo aprovechara para incrementar su patrimonio.

La Dirección de Probidad Administrativa, que es un órgano con rango constitucional y cuyos titulares son electos por el Congreso Nacional, cuya función principal es la de investigar a los funcionarios y empleados para determinar si se producen incrementos injustificados en su patrimonio personal, en treinta años de existencia jamás ha presentado un informe final de una investigación. Es decir, el órgano encargado de velar por la probidad administrativa nunca ha cumplido con su función, lo que resulta inaudito en un país en donde la corrupción ha sido la fuente de enormes capitales y, por ende, una de las causas principales de los enormes problemas económicos y sociales del país.

En estas circunstancias, es fácil comprender por qué nuestra sociedad rendía culto a la impunidad. Ahora que se pretende perseguir la corrupción, por ejemplo, conspicuos personajes de la vida nacional, se oponen a esta pretensión alegando que los funcionarios y empleados no trabajan porque están bajo el temor de que pueden ser perseguidos por ejercer sus funciones. Es decir, estaban tan acostumbrados a la arbitrariedad y a la corrupción que las consideran parte intrínseca de la función pública, no conciben, por ende, que existe otra forma de ejercer las funciones. Para ellos la violación de la ley es el proceder natural de los funcionarios y así debe seguir siendo.

b) Las formas de cometer delitos

Actualmente la sociedad es agredida por nuevas formas de cometer los delitos. Ya no somos víctimas solamente de delincuentes solitarios o de pandillas, sino del crimen organizado.

El narcotráfico, el lavado de dinero, el robo de carros y el tráfico de armas son típicos delitos cometidos por bandas organizadas a nivel internacional.

El lavado de dinero, específicamente, es un delito sumamente atractivo. Resulta irresistible para todos, no existe segmento del organismo social que resulte impenetrable. Pero quien más garantía ofrece al crimen organizado son los políticos y los empresarios del sistema financiero privado, de la construcción, del turismo y, en general, de todas aquellas actividades que se constituyen en motor de un país. Para quien queda atrapado en sus redes no importa el origen del dinero. Los escrúpulos desaparecen, lo importante es el disfrute del dinero y la operación de lavado, es indiferente que éste provenga de los secuestros de personas, del narcotráfico, del robo de carros, del tráfico de armas, de los asesinatos por encargo, de los asaltos bancarios, de la prostitución, etc.

Ante este cuadro, cabe la siguiente pregunta: ¿Está preparado el Estado hondureño para enfrentar esta nueva modalidad delictiva?

V. Problemas a superar en la lucha contra el delito

Entre los problemas urgentes que debemos superar para luchar eficazmente contra el delito tenemos: carecemos de una política gubernamental de lucha contra el delito; los criterios de los jueces; el sistema procesal penal; facilidades del sistema para cometer delitos; la modernización del sistema penitenciario; programas de rehabilitación efectiva del delincuente.

VI. La política para enfrentar el delito

El Estado debe afrontar con decisión y firmeza la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado. Esta empresa, sin embargo, debe acometerse mediante una acción concertada de todos los organismos del Estado y con la participación de la sociedad civil. Es imprescindible, entonces, crear una instancia para generar las estrategias que nos permitan elaborar organizada y racionalmente todos los programas y proyectos encaminados a combatir el crimen.

En esta instancia deben concurrir todos los órganos que tengan competencias en la materia. Y en el diseño de las estrategias deben considerarse todos los factores que se repunten como determinantes de la génesis de la delincuencia, con el propósito de atenderlos específicamente, determinando la participación que cada una de las entidades concurrentes debe tener en la lucha contra el crimen.

Ahora bien, la política contra el crimen no debe limitarse al ámbito nacional. El Estado, en efecto, está obligado a promover mecanismos e instancias que permitan luchar organizada e internacionalmente contra el crimen organizado. De nada sirve que formulemos programas y proyectos nacionales para combatir el delito, como, por ejemplo, emitir leyes con penas severísimas y dotar a nuestros órganos de seguridad de

las más sofisticadas técnicas de lucha contra el crimen, si la impunidad a esos delincuentes se la garantizan las fronteras y el ser nacional de otro país. El crimen organizado no conoce fronteras, su territorio no tiene límites; la debilidad de los Estados centroamericanos en su lucha contra el crimen organizado se encuentra, precisamente, en la ausencia de instrumentos que les permita perseguir más allá de sus fronteras a delincuentes nacionales de los demás países centroamericanos.

Los Estados centroamericanos, por tanto, no solamente deben integrarse política y económicamente, sino también en la lucha contra el crimen organizado. Este ya está integrado a nivel centroamericano, pero los órganos policiales y los jurisdiccionales del área no tienen ni siquiera los instrumentos elementales que les permitan luchar conjuntamente contra ese flagelo social.

VII. Criterios de los jueces

Con el nacimiento del Ministerio Público, muchas prácticas constitutivas de violaciones a los derechos humanos fueron eliminadas. Después de un largo proceso que exigió la emisión de un Auto Acordado las trabas meramente formales desaparecieron, sin embargo, todavía algunos jueces se resisten a abandonar las que se derivan de criterios ya superados por la mayoría.

Uno de los criterios que hace mucho daño a la justicia y fomenta la impunidad, es el de investigar al testigo. Algunos jueces, en efecto, todavía pierden su tiempo investigando todos los puntos contenidos en la declaración del testigo, aunque no tengan relación alguna con el delito que se investiga.

Se abusa de la inspección personal. No importa que se le presenten documentos auténticos, debidamente expedidos por la autoridad competente, él insiste en practicar una inspección personal para verificar que ese documento obra original en los archivos de la entidad.

Algunos se aferran a la confesión y la declaración testifical. Esto significa que si alguien es víctima de robo, de lesiones, de violación, etc., y no tiene testigos para identificar el responsable y éste no confiesa, la liberación por falta de méritos no se hace esperar. Todavía no dan crédito a la prueba científica.

Practican cuanta diligencia se propone. No importa que sea irrelevante para la investigación del delito, cree que está obligado a practicarla porque fue solicitada.

Admiten cuanta impugnación se les presenta en el sumario. En el caso del amparo, los jueces remiten el expediente y suspenden la investigación, no obstante que la Ley de Amparo claramente dispone que la investigación no debe detenerse y a tal efecto se dejará en el tribunal un extracto de las actuaciones principales. Y en el de la inconstitucionalidad es todavía más grave, por cuanto se admite la garantía dentro de la investigación, antes de elevar la causa a plenario, cuestión que no es procedente ya que

la Constitución permite que la inconstitucionalidad se oponga, ante el Tribunal de la causa, sólo como excepción, y las excepciones solamente proceden en el plenario.

Con estas prácticas irregulares los sumarios duran años y los jueces evitan tomar decisiones desagradables. Quien sufre las consecuencias de este proceder, además del imputado, es el sistema judicial mismo, porque la sociedad se harta de tantos saltos y sinuosidades procesales que adquieren connotación de escándalo en los medios de comunicación y terminan finalmente perdiendo la confianza en el sistema mismo.

VIII. El sistema procesal penal

El actual proceso penal es una camisa de fuerza para la justicia; constituye su propia prisión y no existe poder humano capaz de liberarla.

La duración indefinida de los sumarios, el desconocimiento absoluto del imputado sobre las incidencias de su defensa, el encarcelamiento de quien en defensa de su vida y de su familia se ve obligado a privar de la vida a otra persona, la ausencia de publicidad en el manejo de la causa, la prevalencia del sistema escrito en todo el proceso, etc., son, entre otras, los eslabones de las cadenas que tienen prisionera la justicia.

De nada sirve que se aumenten las penas, si se deja intacto el proceso penal. No se olvide que las penas se aplican en la sentencia y ésta solamente puede proferirse hasta que se concluyan los trámites pertinentes del proceso, es decir, hasta que transcurran no menos de cinco años después de iniciarse el proceso.

Por tanto, no podremos hablar de justicia penal mientras no suprimamos de nuestro universo legislativo esa expresión odiosa de una época superada en todos los aspectos. Por eso, es urgente la aprobación del nuevo Código Procesal Penal.

IX Debilidades del sistema institucional

El sistema institucional tiene debilidades que es preciso atacar para evitar que la inseguridad jurídica cobre nuevas víctimas.

La propiedad inmueble y mueble carece de protección jurídica suficiente como para ofrecer garantías a quienes pretenden invertir. El sistema registral de la propiedad inmueble no es confiable por obsoleto; igualmente, la propiedad de los bienes muebles como los carros usados, por ejemplo, está desprovista de las formalidades adecuadas que permitan tener la seguridad de que se adquiere un vehículo que no es robado.

La distribución y portación de armas es un problema de grandes dimensiones en nuestro país. El mercado oficial y el no oficial ofrece enormes cantidades de armas que están fuera de control y muchos delincuentes, al momento de su captura, exhiben permisos de portación de armas legalmente extendidos. Es fácil identificar quién está armado porque la porta visiblemente, sin temor a que la autoridad se la decomise.

El libre tránsito de personas por las fronteras nos trae todo tipo de delincuentes de los países vecinos; igualmente, los nuestros se internan en aquellos países con suma facilidad. En estas circunstancias la comisión de delitos se torna imposible de perseguir, porque basta atravesar la frontera para quedar fuera del alcance de las autoridades.

La policía uniformada cuenta con un cuerpo especial que usa armas y equipo del Estado, pero que no está destinado a la protección de la población. Este cuerpo solamente atiende, previo pago por sus servicios, los requerimientos de los bancos, comercios privados, etc. Esta práctica resulta inaudita en un momento en el que la sociedad reclama mayor presencia policial para la seguridad ciudadana.

Todas estas debilidades y muchas otras que no se mencionan por falta de espacio, deben ser estudiadas por nuestras autoridades y tratar de encontrar la forma de eliminarlas.

X. La participación de la sociedad civil

La sociedad civil también tiene responsabilidad en la lucha contra el crimen. Su intervención, por tanto, es imperativa.

Las organizaciones por medio de las cuales la sociedad civil tiene su expresión, deben asumir un rol preciso en esta empresa. Para ello deben definirse, por ellas mismas, las reglas bajo las cuales deben participar.

Algunas iniciativas aisladas son loables, como la de dotar de vehículos a la policía uniformada. Pero no basta, es preciso que se integren en una actividad más amplia y articulada para que todas esas iniciativas puedan ser debidamente canalizadas. No obstante, debemos señalar algunos comportamientos que contribuyen a la impunidad y al incremento del crimen.

En primer lugar, se destaca el incumplimiento de las obligaciones tributarias. En el caso de la defraudación fiscal, por ejemplo, no existe posibilidad de que el funcionario aduanero permita el ingreso de mercancías subvaloradas sin la participación directa del empresario dueño de éstas; en el pago del impuesto sobre la renta, ¿cuántos efectivamente declaran todos sus ingresos?; en el del impuesto sobre ventas, ¿cuántos realmente lo entregan al fisco y cuántos hacen uso de él para transacciones antes de entregarlo? En conclusión, se calcula que miles de millones de lempiras se dejan de percibir por este incumplimiento; esto quiere decir que si se cumpliera con este deber se tendría mayor disponibilidad financiera para atender los requerimientos de la seguridad ciudadana.

En segundo lugar, el poco entusiasmo en proteger sus propios intereses, las personas no siguen ninguna técnica de seguridad para proteger sus bienes o su familia, las empresas no hacen esfuerzos para adquirir mecanismos de seguridad para sus negocios, etc.

En tercer lugar, muchas iniciativas del Congreso Nacional se han frenado por la protesta de ley que pretende regular los vidrios polarizados.

La Jurisdicción Penal y el Problema Penitenciario

Dra. Aura Emérita de Villalaz
Magistrada de la Corte Suprema
de Justicia de Panamá

Los Estados modernos a través de sus Constituciones Políticas recogen los principios fundamentales de su estructura organizativa, al igual que los derechos y valores esenciales que garanticen la convivencia democrática y consoliden el Estado de Derecho. La protección de esos derechos y libertades requiere del establecimiento de un órgano jurisdiccional que le permita al ciudadano accionar legítimamente para lograr el respeto de los valores e instituciones reconocidas por la Constitución.

Surge así la potestad jurisdiccional que le confieren al poder u órgano judicial la tutela penal de esos valores. Dicho en otras palabras, establecido el orden jurídico formal con su normativa dotada de imperatividad y coercibilidad, frente a la inobservancia o quebrantamientos de la juricidad de las relaciones de convivencia, aparece la indispensable intervención del órgano jurisdiccional por medio de un proceso matizado de todas las garantías que la Constitución y los instrumentos jurídicos internacionales reconocen.

Como bien anotara el procesalista Jorge Clairá Olmedo "para llegar a la aplicación jurisdiccional de la pena se requiere la declaración de culpabilidad, la que sólo puede ser obra del órgano judicial competente en cuanto a culminación de un proceso de conocimiento impulsado por la actividad persecutoria, indefectiblemente integrado por la defensa del perseguido".¹

Cabe enfatizar que el proceso penal en la actualidad no sólo representa el "jus puniendi" del Estado, sino también un mecanismo de tutela de la convivencia en libertad, de allí que se eleven a rango constitucional las pautas elementales que el proceso jurisdiccional está obligado a cumplir.

En apoyo a lo apuntado, el magistrado costarricense Paulino Mora Mora, siguiendo la doctrina moderna, sostiene que "un derecho democrático se realiza solamente en la medida en que los principios superiores establecidos en las Constituciones Políticas y que limitan el "jus puniendi" del Estado, irradian la interpretación-aplicación de la ley penal, ya que la limitación y racionalización del Derecho Penal forma parte de un aspecto más general de control y regulación jurídica del poder".²

1. Clairá Olmedo, Jorge A., *El Proceso Penal*, Edit Depalma Es. As. 1994, pág. 5

2. Mora Mora, Luis Paulino y Navarro Solano, Sonia. *Constitución y Derecho Penal*. San José, Costa Rica. 1995, pág. 11.

La estructura del Proceso Penal permite distinguir tres fases esenciales: a) instrucción b) plenario o juicio oral c) ejecución.

Para los fines del tema asignado en esta ocasión, interesa detenernos en la tercera fase, la de ejecución de la sentencia como una de las manifestaciones de tutela efectiva.

La Ejecución Penal

En algunas legislaciones esta fase aparece desvinculada del órgano jurisdiccional, aunque la experiencia demuestra la necesidad e importancia de incorporar este control como garante del respeto a los derechos de los sentenciados. En ese sentido aparecen los jueces de ejecución penal o jueces de Vigilancia Penitenciaria, esencialmente en los casos de ejecución de penas privativas de libertad.

Como se anotó antes, las penas privativas de libertad y entre ellas la prisión, continúa siendo el eje central de la mayoría de las legislaciones, generando así un Derecho de Ejecución Penal (Código y leyes especiales) y una estructura compleja de instituciones, personal y un aparato logístico para enjaular o internar a quienes resultan sentenciados con ese tipo de penas. Centros penitenciarios, cárceles, colonias y sofisticada infraestructura de alta, mediana y baja seguridad, regímenes abiertos y toda una variedad de recursos se destinan a la ejecución penal.

Los Sistemas Penitenciarios

Durante la segunda mitad del siglo XVIII con la aparición de la obra-denuncia del inglés John Howard, encaminada a humanizar las cárceles prevalecientes en la Europa de esa época, logró que se llevaran a cabo reformas sustanciales en las instituciones penitenciarias de Gran Bretaña, Holanda, Rusia, Italia, Estados Unidos y otros países.

A Howard le siguieron Bentham, Maconochie, Crofton, Montesinos, Concepción, Arenales, quienes crearon sistemas penitenciarios tales como el celular, el correccional, el progresivo en sus distintas modalidades, cárcel abierta, etc., destinados a darle otra finalidad al cumplimiento de las penas privativas de libertad, con énfasis en la prevención, la enmienda y la readaptación social.

Más recientemente, en el ámbito latinoamericano, Alfonso Quirós Cuarón, Antonio Sánchez Galindo y Javier Peña y Palacios en México, García Gasalo y Elías Newman en Argentina, a los que se suman más penitenciaristas en otros países del continente, se han dedicado a estudiar, promover y divulgar la reforma de la ejecución penal de las sanciones privativas de libertad.

Algunas de estas ideas apoyadas por la voluntad y acción política de los gobernantes, han dado lugar a cambios positivos.

La Crisis de la Prisión

Las experiencias negativas que recogió John Howard a fines del siglo XVIII en su estudio sobre las prisiones europeas, los relatos escalofriantes de la literatura contemporánea que recogen novelas como "Papillón", "Archipiélago Gulag", "La Isla del Diablo", "La Isla de los Hombres Solos", "Rumbo a Coiba", escritas por literatos nacionales y extranjeros, a las que se unen estudios completos e investigaciones realizadas por la comunidad científica internacional, son testimonios claros de los efectos nocivos de la prisión.

Pero tras los muros de las prisiones un submundo de tragedias y abusos permite que a nombre del Estado y de la tranquilidad social, se legitime la desaparición de todas las garantías penales y procesales que la Constitución y la Ley consagran.

Sergio Huacuja Betancourt, simpatizante de la corriente abolicionista de la prisión, encuentra una estrecha vinculación entre la cárcel y el delito y nos recuerda que "la cárcel es una sociedad que convive dentro de otra y que, como tal, tiende también al desequilibrio si alguno de sus miembros quebranta su devenir armónico, los delincuentes conforman subculturas marginales con tendencia al delito y alimentan un resentimiento contra el régimen jurídico que los ha encerrado".³

Antonio Berinstain, el conocido criminólogo e investigador del Instituto Vascoi y profesor de la Universidad de San Sebastián, en su obra sobre "La Crisis del Derecho Supresivo", hace un recuento de todos los desaciertos y contradicciones que la privación de libertad trae consigo, al igual que detalla el trabajo sin pausas de distintos organismos internacionales, ya de la comunidad europea como de Naciones Unidas, en la búsqueda de sustitutivos y alternativas a la prisión, que más efectos nocivos que beneficios ha traído consigo, dados los informes de la justicia penal en los distintos Estados miembros. En sus notas para un libro blanco de la justicia penal, aboga por la creación de un nuevo Derecho Penal que reestructure de raíz el concepto, la denominación, las fuentes, el objeto material, el objeto formal, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el fin, el método, los términos, las respuestas, el proceso y la docencia del Derecho Penal y la Criminología.⁴

Un fenómeno que sirve de indicador de esa crisis lo encontramos en los motines de las prisiones, algunos de gran resonancia por el saldo negativo de muertes entre guardianes y reos, Brasil, Perú, Argentina, Venezuela, Estados Unidos, México, tienen esa experiencia. Panamá también registra varios motines, algunos de gran notoriedad, pero los estudiosos de esta materia consideran que dadas las condiciones de nuestras cárceles, son escasos los amotinamientos, generándose así otro fenómeno o síndrome negativo, el de la prisionalización que no es más que la adaptación y habituación al internamiento institucional.

3. Huacuja Betancourt, Sergio. *La desaparición de la Prisión Preventiva*. Edit. Trillas, México. 1989, pág. 97.

4. Berinstain, Antonio. *Crisis del Derecho Represivo*, pág. 290.

La fase de ejecución penal con relación a las penas privativas de libertad no ha tenido el éxito esperado, por el contrario, las distintas manifestaciones de la criminalidad organizada, de la violencia en sus distintas formas y de la criminalidad creciente, han provocado las mismas deficiencias que se admitieron por Howard en su obra "sobre el Estado de las prisiones": hacinamiento, condiciones infrahumanas, maltrato, mala alimentación.

En los países centrales la cárcel ha sido una forma de explotación laboral que ha marchado conforme a los procesos económicos y regímenes políticos o como señalara Foucault "una expresión microfísica del poder".

Investigaciones locales, regionales y a nivel mundial indican que la prisión, como la justicia penal, se encuentra en crisis y exige una revisión de las teorías y principios que la rigen.

El Problema de los Presos sin Condena

La fase de ejecución penal exige la expedición de una sentencia firme, ejecutoriada, antecedida de todas las garantías procesales que la Constitución y la Ley reconocen. Por tanto, el internamiento de los sentenciados a penas privativas de libertad tiene un soporte jurídico irrefutable.

Empero, los centros penitenciarios de la mayoría de nuestros países también internan a través de la aplicación de medidas cautelares personales a las personas acusadas de la comisión de un delito, pero en las fases infructorias o plenarias del proceso. Se trata de personas que aún no han sido declaradas culpables, son los llamados presos sin condena.

Sobre esta temática, el ILANUD ha realizado varias investigaciones cuyos resultados se recogen en monografías y en revistas jurídicas que nos ofrecen un panorama alarmante sobre esa realidad.

En la revista *Jueces para la Democracia* N° 26, de julio de 1996, aparece un trabajo de Elías Carranza, Sub-Director del ILANUD, en el que aborda el tema señalando que en nuestros países de América Latina representan el grupo de presos más numeroso y a pesar de que las leyes nacionales como las internacionales recogen los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, acontece que estas personas son privadas de libertad en la fase instructoria y luego se les concede la libertad en la fase de juicio porque ya han cumplido la pena aplicable o porque reciben sentencia absolutoria.

Varios factores dan lugar a este fenómeno casi aberrante, entre otros, el sistema procesal, el catálogo de penas, la presión social, el régimen político, la gravedad del delito y los compromisos internacionales.

El cuadro N° 1 ofrece una visión de los presos sin condena en 12 países de América Latina que tienen sistema penal continental-europeo, en los que solo 4 países tienen menos de

50% de los internos en calidad de procesados, mientras 8 sobrepasan ese porcentaje. También se registra una tendencia a la aplicación de penas privativas de libertad y detención preventiva en proporciones notorias, como es el caso de Panamá, República Dominicana, Uruguay y El Salvador. El cuadro N° 2 nos da una idea sobre esta realidad.

Carranza considera que la tarea de reducir la población de presos sin condena no es tan difícil si se conjuga una buena dosis de interés y buena voluntad; no obstante, apunta que "existen obstáculos, derivados de limitaciones materiales, de un auge cierto en una serie de delitos y de la consiguiente alarma social, que podrían conspirar para que hiciéramos aún más las cárceles de presos condenados y sin condena, haciendo un uso irracional del sistema de justicia penal".⁵

Los Esfuerzos Internacionales

1) *Las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos*

Desde 1934, a través de la Sociedad de las Naciones, se planteó la idea de formular reglas universales para el tratamiento de los reclusos, pero no fue hasta el primer Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1955, cuando se adoptó el texto de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Dichas reglas, en un total de 95 artículos, muy difundidas, pero poco incorporadas a las legislaciones de los Estados signatarios, contienen principios básicos de administración de los establecimientos penitenciarios y correccionales aplicables a reclusos con sentencia condenatoria y a personas detenidas preventivamente.

En México, por ejemplo, en su reforma penitenciaria de los años setenta, el doctor Quiroz Cuadrón las adaptó a un reglamento interno que era de conocimiento de los reclusos desde el momento de su ingreso.

2) *Las reglas de Tokio*

Con la aprobación de la Resolución A/RES/45/110 del 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General de Naciones Unidas, acoge la recomendación del Octavo Congreso de las Naciones Unidas para Tratamiento del Delincuente que contiene las "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad", conocidas también como Reglas de Tokio.

Estas reglas son el producto del esfuerzo combinado de los institutos regionales, de la comunidad científica internacional, pero esencialmente del Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente (UNAFEI) y aporta ventajas considerables en la prevención del delito, en mejoras sustanciales al tratamiento del delincuente y la participación de la comunidad.

5. Carranza, Elías. "Estado actual de la Prisión Preventiva en América Latina". *Lev. Jueces para la Democracia*. 1926 Julio, 1966, pág. 88

La necesidad de las mismas es obvia, si tomamos en cuenta el aumento incontrolado de la población penitenciaria y las serias dificultades para la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los reclusos.

Por la trascendencia histórica de estas reglas, se impone una amplia difusión a todos los niveles, en los organismos gubernamentales y no gubernamentales, en las universidades y a la ciudadanía en general para que se promueva su aplicación al tenor de las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y las tradiciones y valores de cada país.

a) Objetivos:

Uno de los primeros objetivos de estas reglas es que cada Estado cuente con sustitutivos adecuados a las penas privativas de libertad. Igualmente se propone lograr mayor participación de la comunidad en la aplicación y vigilancia del tratamiento aplicado a los delincuentes, a la vez que persigue la formación de un mayor sentido de responsabilidad en los delincuentes hacia la sociedad y sus integrantes. Se anota como objetivo el que cada Estado, al momento de aplicar estas medidas, se esfuerce por "alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito".

b) Alcance de las medidas

Las Reglas de Tokio se pueden aplicar a todas las personas que se encuentran sometidas a investigación penal, enjuiciamiento o en ejecución penal, ya que éstas se han diseñado para ser aplicadas antes del juicio, en el sumario, en el plenario o con posterioridad al cumplimiento de la sentencia.

Se deben aplicar sin discriminación de ninguna índole (raza, sexo, idioma, religión, procedencia social, económica, etc.).

Se deben utilizar, atendiendo siempre el principio de mínima intervención y reforzando los objetivos del movimiento de despenalización y destipificación de delitos.

c) Su proyección en nuestros países:

En la fase anterior al juicio, se prevé hasta el retiro de cargos siempre que el tipo de delito y la protección de la sociedad lo aconsejen.

En la etapa del juicio y la sentencia se insiste en una correcta individualización penal, teniendo la prisión como último recurso.

Entre las medidas no privativas de libertad, aparecen: la amonestación, la representación, las advertencias, la libertad condicional, penas privativas de derechos, inhabilitaciones, sanciones patrimoniales, mandamiento de restitución o indemnización a la víctima, régimen de prueba, suspensión de la sentencia, arresto domiciliario, etc.

En la fase posterior a la sentencia se posibilita la aplicación de las medidas alternas de permisos y centros de transición, liberación con fines laborales o educativos, distintas formas de libertad condicional, remisión, indulto, etc.

Dentro del movimiento abolicionista del sistema penal, la minimización de la prisión es una etapa que debe cumplirse con la mayor participación de la comunidad, pues de esta manera se involucra y responsabiliza en la protección de la sociedad y en los programas de prevención y disminución de la criminalidad.

Para concluir cabe mencionar el artículo 388 del Código Procesal Penal para Iberoamérica que se refiere a los derechos del condenado en la fase de ejecución penal y la continuidad de la defensa técnica ante el tribunal de Ejecución.

c. CONCLUSIONES

1. La Constitución Política le asigna al Organo Judicial potestad jurisdiccional para la tutela penal de los derechos y valores indispensables en la convivencia democrática.
2. El proceso penal en la actualidad no sólo es el instrumento del "jus puniendi" del Estado, sino un medio de defensa y protección de los derechos humanos.
3. Entre las penas privativas de la libertad, la prisión es el centro de la coerción penal de la mayoría de las legislaciones actuales.
4. A pesar de todas las bondades, propósitos y tratamiento ideados para humanizar la prisión, sus efectos son altamente nocivos y criminógenos en la práctica.
5. La ausencia de una normativa de ejecución penal, adecuadas infraestructuras, personal especializado y apoyo logístico, ha propiciado la crisis de la prisión.
6. Muchas voces críticas contra las penas privativas de libertad se han levando a través del presente siglo. Se aboga por reformas sustanciales y hasta por la abolición de la prisión.
7. Son problemas actuales del sistema penitenciario, la sobrepoblación penal, la falta de espacio físico, carencia de personal técnico, el abuso de la aplicación de la detención preventiva, la dilación de los procesos y la falta de recursos para mejorar las cárceles existentes.
8. Como guía normativa para iniciar una reforma penitenciaria, Naciones Unidas ofrece las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos y el procedimiento para su aplicación efectiva.
9. Una recomendación conciliatoria aparece cuando se plantea la necesidad de crear alternativas a la prisión.
10. Las Reglas de Tokio aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 1990, ofrecen esa alternativa e invita a su estudio, adopción y evaluación, como una solución a corto plazo al grave problema que representa el crecimiento incontrolado de la población penitenciaria en la mayoría de nuestros países.

CUADRO I

Total de presos, presos sin condena, porcentajes y tasas por cien mil, en países de América Latina con sistema penal continental-europeo.

País	Año	Total Presos	Sin condena	Presos sin condena	
				%	x 100.000
Argentina (sólo prov. Buenos Aires)	1993	9.427	6.186	66	48
Brasil	1994	129.169	17.086	13	11
Colombia	1995	30.131	14.748	49	41
Costa Rica	1995	4.200	1.164	28	35
Chile	1993	21.311	12.675	59	92
Ecuador	1995	9.646	6.421	67	54
El Salvador	1993	5.576	4.270	77	76
Honduras	1995	8.554	7.741	90	130
Panamá	1995	6.108	4.842	79	182
Perú	1993	18.500	12.469	67	54
Uruguay	1995	3.192	2.728	85	86

Fuentes: Elaborado con información penitenciaria gentilmente provista por los ministerios a cargo de los sistemas penitenciarios de cada país y datos de población de CELADE, *Boletín Demográfico* Año XX, núm. 40. No se incluyen los presos en dependencias policiales, cuya cifra suele ser alta. A sólo título de ejemplo, las autoridades penitenciarias de la Provincia de Buenos Aires, al 31 de diciembre de 1973 estimaron que había 7.000 presos más en dependencias policiales: Nicaragua al 30 de junio de 1995 estimó 2.500.

CUADRO I.1

Total de presos sin condena, porcentajes y tasas por cien mil, en países
de América Latina con el sistema penal continental-europeo
Comparación en el tiempo: 1981-1995

País	Año	Total Presos	Sin condena	Presos sin condena	
				%	x 100.000
Colombia	1981	28.680	21.107	74	77
	1995	30.131	14.748	49	41
Costa Rica	1981	2.407	1.141	47	48
	1995	4.200	1.164	28	35
Chile	1981	12.876	6.723	52	59
	1993	21.311	12.675	59	92
Ecuador	1981	5.709	3.658	64	44
	1995	9.646	6.421	67	54
El Salvador	1981	3.402	2.809	83	61
	1993	5.576	4.270	77	76
México	1980	58.352	43.318	74	61
	1995	92.623	45.592	49	46
Panamá	1981	2.339	1.556	67	78
	1995	6.108	4.842	79	182
Perú	1978	14.322	10.161	71	57
	1993	18.500	12.469	67	54
R. Dominicana	1981	5.355	4.278	80	70
	1995	12.663	11.423	90	144
Uruguay	1981	1.890	1.446	76	49
	1995	3.192	2.728	85	86

Fuentes: Elaborado con información penitenciaria gentilmente provista por los ministerios a cargo de los sistemas penitenciarios de cada país, y datos de población de CELADE, *Boletín Demográfico Año XX*, núm. 46.

CUADRO II

Países de América Latina de sistema continental-europeo
total presos y tasas por cien mil habitantes
Comparación en el tiempo 1981-1995

País	Año	Presos	Tasa x 100.000	% de aumento sobre tasas
Colombia	1981	28.680	104	
	1995	30.131	83	
Costa Rica	1981	2.407	102	
	1995	4.200	124	22
Chile	1981	12.876	114	
	1993	21.311	154	35
Ecuador	1981	5.709	68	
	1995	5.709	81	19
El Salvador	1981	3.402	74	
	1995	6.740	113	53
México	1980	58.352	83	
	1995	92.623	95	12
Panamá	1981	2.339	117	
	1995	6.108	467	300%
Perú	1978	14.322	81	
	1993	18.500	81	0
R. Dominicana	1981	5.355	92	
	1995	12.663	160	68
Uruguay	1981	1.890	64	
	1995	3.192	100	56

Fuentes: Elaborado con información proporcionada por los ministerios a cargo de los sistemas penitenciarios de cada país, y con datos de población de CELADE, *Boletín Demográfico* N° 46. No se incluyen los presos en dependencias policiales, cuya cifra suele ser muy alta; Ver sobre esto la información al pie del cuadro 1.

La Reforma del Sistema de Justicia Penal y la Seguridad del Habitante

Sergio J. Cuarezma Terán¹
Catedrático de Derecho Penal y Criminología
Universidad Centroamericana (UCA)

I. Introducción

Nuestras sociedades están experimentando uno de los cambios sociales, políticos, culturales, económicos y tecnológicos más radicales que se han presentado en nuestra historia. Nuestras instituciones educacionales, legales y otras instancias de control social, aún las enteras estructuras de autoridad en las cuales yacen, están siendo profundamente afectadas y debilitadas por estos cambios.

Hay serios problemas y preocupaciones por los sistemas de justicia penal en todo el mundo y que deben haber cambios significantes de manera rápida, antes de que las predicciones pesimistas de un derrumbamiento total de todos estos sistemas se vuelva una realidad. Otros aún niegan la necesidad de cambio, y nos mantendrían apegados a la ilusión de que castigos más drásticos y más prisiones serán suficientes para mantener nuestra sociedad durante estos tiempos críticos. La verdad es que la reforma segura de estas instituciones se hace inaplazable. Si los esfuerzos de reforma y renovación no son exitosos, otras instituciones democráticas tal vez no sobrevivan.

Los problemas fundamentales de los sistemas de justicia de la región son tan similares que hay gran acuerdo en cuanto al resultado que surgiría si se adhiere a las actualmente desacreditadas políticas y prácticas. Nuestras naciones, con la esperanza de evitar o de resolver estos problemas, están buscando vías de avance, pero las vías que tratan con los problemas sociales están fragmentadas. También lo están los medios que tratan con el crimen y los delincuentes, dentro del sistema de justicia penal de un solo país. En muchos países la credibilidad de las instituciones de justicia criminal ha sido profundamente afectada, y un acrecentado temor al crimen es una cruda realidad a la que debe dársele atención para que el sistema de justicia criminal vuelva a obtener su credibilidad y apoyo público. La indiferencia de la sociedad hacia la prevención del delito, educación y justicia social, conducen a la expectación de que el sistema de justicia penal por sí solo proveerá la solución.

1 Asesor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Managua, Nicaragua y Experto Científico del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

Los sistemas de justicia penal tienen por objeto sancionar los delitos, las formas más graves de conducta antisocial. Es por ello que su funcionamiento regular y legítimo, verdaderamente justo y humanitario, puede contribuir en mucho a la paz y a la estabilidad social. Pero, por otra parte, el funcionamiento distorsionado de esos sistemas puede producir graves injusticias e incluso violaciones a los derechos humanos, algunos irreparables.

Es casi común decir que los sistemas de justicia penal de los países de nuestra región son, como caracterización general, ineficaces, multiplicadores de los problemas que le corresponde resolver, y una paradójica fuente de injusticias. América Central se encuentra, como nunca, - y en especial Nicaragua- en una crisis de transformación, y sin duda contará en el futuro inmediato con nuevas estructuras penales así como en otras materias. Los vientos de reformas corren por los países de toda la región.

En los países de la región centroamericana, especialmente en Nicaragua² y Honduras se ha presentado un deterioro de las condiciones de la seguridad de los habitantes y una de las necesidades más urgente es la lucha contra la delincuencia.

La seguridad del habitante y el fenómeno de la criminalidad tienen importancia por la incidencia que tiene en el proceso de democratización y desarrollo del país, marcado por un estancamiento económico y deterioro social, una cultura de violencia, dictaduras y conflictos armados, y con los consecuentes abusos en el uso de la fuerza por parte del Estado.

II. Seguridad del habitante³

Concepto

El concepto de seguridad de los habitantes, como lo presenta el PNUD, comprende no sólo la seguridad personal y patrimonial, sino también su seguridad jurídica bajo un

2 La población nicaragüense está compuesta por un 75% de población mestiza, un 14% de raza blanca, un 8% de raza negra y un 3% de indígena, distribuida en un área territorial de 148,000 km².

Según las investigaciones, en Nicaragua viven varias étnias indígenas al parecer provenientes de un mismo origen y cuyo grupo mayor es el de los miskitos, constituidos por unos 17,000 individuos. Otros grupos son los zumos, los payas y los ramas.

Las comunidades indígenas representan, según la subcomisión de la ONU, un 4% de la población total del país.

3 Hay autores, como Rosa del Olmo, que prefieren el adjetivo "ciudadana", ya que permite introducir variables que van más allá del proceso subjetivo que implica el "sentimiento de inseguridad", cuando se restringe a determinados delitos. Para estos autores utilizar dicho adjetivo permite dar una mayor proyección social al tema, y abrir un abanico de posibles fuentes de inseguridad.

Para este trabajo utilizo el término "habitante", ya que la palabra "ciudadano" es más restrictivo que el de habitante, siendo que los extranjeros residenciados o no, no son titulares de la ciudadanía, pero no por ello quedan excluidos del derecho al goce de la seguridad del habitante, o del padecimiento de la inseguridad del habitante. En definitiva "la seguridad del habitante" es un derecho de todas las personas residenciadas, domiciliados o en tránsito por el país.

Estado de Derecho, en el cumplimiento de la ley, posibilitando la coherencia del ordenamiento jurídico y la consolidación del desarrollo humano sostenible mediante el paso de su reivindicación de necesidades humanas a su constitución como derecho efectivo.

En otras palabras, la seguridad de los habitantes, como expresa Elías Carranza, debería incluir no sólo la seguridad de no ser víctima de delitos, sino también la de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho, y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materia de salud, de educación, de vivienda e ingreso. Este concepto sería el de desarrollo humano sostenible que tiene a la equidad como principio.

III. Desarrollo humano sostenible

El objetivo del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de las personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas en un clima de convivencia, libre de todo peligro, daño o riesgo a su vida, integridad física o a su patrimonio. Esa libertad sería lo que se puede calificar como seguridad, siendo el Estado el responsable a garantizarla a través de sus instituciones, para evitar lo que el PNUD califica como "perfil de sufrimiento humano". La esencia del desarrollo humano sostenible es que todas y todos tengan igual acceso a las oportunidades de desarrollo ahora y en el futuro.

IV. Tipos de inseguridad del habitante

La inseguridad del habitante se ve deteriorada; entre otras, por el incremento delictivo, por la falta de institucionalidad y legislación de carácter democrático, negligencia, deficiencia e indiferencia del mismo.

A. La inseguridad producto del delito. Algunas categorías.

El incremento de los delitos genera temor y alarma social en la población. Para Carranza tal temor y alarma social origina, a su vez, actitudes y reacciones al nivel de los individuos, y al nivel de las políticas públicas; finalmente el delito, el temor al delito y las medidas de reacción (que no siempre son las correctas) se combinan para deteriorar la naturaleza de nuestra sociedad, haciéndola más violenta y menos solidaria.

Hay cuatro categorías de delitos que afectan especialmente la seguridad del habitante

*1) Delitos contra la vida y la integridad personal **

Esta categoría de delitos representa el tipo de inseguridad más importante, ya que está de por medio todo tipo de amenaza y violencia física al cuerpo humano.

En Nicaragua las tasas por 100 mil habitantes sobre la base de las denuncias consignadas en las estadísticas policiales son: 176 en 1990; 217 en 1991; 262 en 1992; 266 en 1993 y 308

* (los datos estadísticos fueron obtenidos de ILANUD y la Policía Nacional de Nicaragua).

en 1994. La explicación del incremento de estos delitos tiene su base en la tenencia de armas de fuego por parte de la población como consecuencia de la postguerra y de la "mano de obra desocupada" que durante la década de los 80 tuvo empleo en las fuerzas armadas regulares y de oposición.

2) *Delitos contra la propiedad*

Esta categoría de delitos también producen un alto sentimiento de inseguridad.

La tasa por 100 mil habitantes de estos delitos fue: 516 en 1990; 510 en 1991; 547 en 1992; 638 en 1993; y 663 en 1994. En otros países se ha demostrado que en estos delitos se da una correlación inversa entre la relación consumo-delitos: al reducirse el consumo per cápita aumentan los delitos contra la propiedad, y viceversa. En Nicaragua se estaría verificando la relación inversa entre las variables consumo y delitos contra la propiedad, ya que a mayor pobreza corresponde menor ingreso, a lo que obviamente corresponde menor capacidad de compra, a lo que corresponde menor consumo, como explica Elías Carranza.

Se encontró correlación entre la variable desempleo y delitos contra la propiedad, al verificar que de los delincuentes capturados por la policía en los últimos cinco años (1990 a 1995) el 30% no tenía ningún tipo de trabajo y un 48% estaba subempleado, por lo que el 78% de los detenidos estaban en el desempleo, ya sea abierto o encubierto.⁴ En este sentido el desempleo estaría más directamente relacionado con la reducción de ingreso y con la consiguiente reducción de consumo.

Por otra parte, respecto a las características de los detenidos, la mayor población de comisiones de estos delitos son hombres desempleados, trabajadores por cuenta propia y obreros agrícolas: los sectores más desprotegidos de la población y en donde recae con mayor fuerza la crisis económica nacional.⁵

Por último, es importante tener en cuenta la incidencia de la pobreza en esta categoría de delitos.

4 Granera, Aminta y Cuarezma Terán, Sergio. "Evolución del delito en Nicaragua 1980-1995". Editorial UCA. Managua. (En prensa).

Esta investigación fue auspiciada por el Programa de Derechos Humanos de la UCA/CE y el ILANUD.

5 Compendio estadístico 1991-1995. Ministerio de Gobernación. Policía Nacional. p.31.

En Nicaragua, un estudio de la pobreza⁶ concluyó, entre los aspectos más importantes, que la pobreza es un fenómeno extendido en Nicaragua. El 74.8% de los hogares del país presentan una o más necesidades básicas insatisfechas. A nivel nacional el 25.2% de los hogares corresponden a la categoría de no pobres, el 31.2% de los hogares se encuentran en condición de pobreza (una necesidad básica insatisfecha), y el 43.6% de los hogares en indigencia (dos o más necesidades insatisfechas).

La pobreza, así como extensa, es un fenómeno con características de intensidad. La indigencia, una forma de pobreza extrema representa más del cuarenta por ciento de los hogares nicaragüenses. Desde el punto de vista del método de medición NBI, son los hogares en peores condiciones, mostrando situaciones agudas de pobreza. Es un fenómeno predominantemente rural; la indigencia prevalece en el área rural representando un 60.1% de los hogares, aunque la misma en las áreas urbanas es significativa (39.9%). En cambio los hogares pobres se concentran más en las áreas urbanas, los primeros con 61.8% de los hogares y los segundos con un 77.8% de los hogares.

El 48.3% de los hogares del país tienen alta dependencia económica; el 42.2% de los mismos presentan problemas de hacinamiento. Asimismo, el 33% de los hogares de Nicaragua tienen servicios básicos insuficientes y el 20% de los mismos poseen baja educación. En cuanto al comportamiento de los indicadores éstos varían, según el área de residencia de los hogares. Existen más hogares en condiciones de hacinamiento en las áreas urbanas (51.4%) que en las rurales (48.6%). Los otros indicadores tienen mayor incidencia en las áreas rurales.

En las regiones con mayor intensidad de la indigencia aparecen con mayor frecuencia, en el siguiente orden, las necesidades de servicios higiénicos y de agua, educación, la atención para reducir la alta dependencia económica en el hogar y, finalmente, la necesidad de reducir los problemas de hacinamiento. Los pobres tienen una estructura

6 Este informe presenta los resultados iniciales del ESTUDIO DE LA POBREZA en Nicaragua. Y forma parte de un programa de estudios sobre el tema cuyo propósito consiste en conocer los niveles de pobreza en el país. El mismo representa un primer avance de los resultados del análisis de la pobreza, basado en la información provista por la Encuesta de Medición de los Niveles de Vida (EMNV) levantada por el INEC, entre marzo y junio de 1993.

El estudio ha sido elaborado utilizando el método Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se han considerado cuatro indicadores: Hacinamiento, Servicios Insuficientes, Baja Educación y Alta Dependencia Económica.

El informe comprende una introducción, una nota metodológica y cuatro capítulos. El primer capítulo presenta la magnitud de la pobreza en Nicaragua. El segundo se refiere a su distribución e intensidad. El tercero analiza la pobreza en relación al sexo y edad de los individuos. El cuarto capítulo presenta las conclusiones.

etárea más joven que los no pobres. A medida que la pobreza se intensifica, se incrementa la participación poblacional de los más jóvenes⁷.

3) *Delitos contra la libertad sexual.*

Para Elías Carranza, en los últimos años se han elevado los registros de denuncia de estos delitos, lo cual es un avance positivo o se pone de manifiesto un fenómeno que se había mantenido oculto, lo que favorece las medidas de prevención adecuadas y el tipo de sanción correspondiente. Las tasas por 100 mil habitantes de dichos delitos es de 13.9 en 1990; 17.8 en 1991; 30 en 1992; 41 en 1993 y 44 en 1994.

La interpretación de este incremento se encuentra en la falta de educación sexual, la ausencia de prevención de abusos y agresiones sexuales a la niñez y a la mujer, el papel de los medios de comunicación que generalmente es negativo a la hora de abordar este tema, la extralimitación de la represión en el aumento de las penas de los mismos y el nulo trabajo con la familia para prevenir estos delitos (el 75% de estos delitos ocurren en el interior de las familias). Para Carranza, estos delitos se practican, en una alta proporción, en el seno de los grupos primarios, por lo cual la labor de prevención en su interior, y en especial en la familia y la escuela, son de mayor importancia.

4) *Accidentes de tránsito*⁸

Los accidentes de tránsito (terrestre) presentan dos niveles de análisis de inseguridad del habitante: primero, como conducta relacionada por la lesión puesta en peligro a la vida por negligencias y descuidos de la conducta; y segundo, el hecho de la responsabilidad del Estado por carencia de políticas de prevención, por falta de mantenimiento de las vías, porque no se aplican las normas de seguridad ni la obligatoriedad de la revisión de vehículos, etc. El hecho cierto es que los accidentes de tránsito generan una cantidad importante de muertes y lesiones.

La ocurrencia de accidentes de tránsito ha tenido un incremento sostenido, al pasar de cinco mil 474 en 1991, a nueve mil diez en 1995. Entre 1991 y 1995 se registraron 37 mil 851 accidentes, con un promedio de siete mil 570 anuales, 631 mensuales y 21 diarios.

Estos accidentes han dejado como saldo una gran cantidad de personas muertas y lesionadas. En 1991, un mil 946 personas resultaron lesionadas, cifra que ha cambiado a un ritmo ascendente; en 1995, tres mil 585 personas lesionadas. El total de personas lesionadas en el período fue de trece mil 659, con un promedio anual de dos mil 732, mensual de 228 y 7 diario.

7 Esta conclusión se relaciona íntimamente con el hallazgo de que en los delitos contra la propiedad hay mayor participación de jóvenes menores de 20 años (23.2%), y en los delitos de drogas los comisores son jóvenes de 16 a 25 años (54.5%). Véase Granera Aminta y Cuarezma Sergio. Evolución del delito en Nicaragua 1980-1995. Editorial UCA, Managua, 1986 (En prensa).

8 Compendio estadístico 1991 1995. Ministerio de Gobernación. Policía Nacional.

La cantidad de personas muertas pasó de 435 en 1991, a 457 en 1995. En ese período se registraron dos mil 175 muertos, que significan 435 al año, 36 al mes y uno diario.

A pesar del incremento sostenido de los accidentes, en términos absolutos, la peligrosidad de los mismos expresada en muertos por cada cien accidentes, se rebajó de ocho en 1991 a cinco en 1995. El índice de lesionados se redujo de 36 en 1991 a 31 en 1993, aunque se elevó a 39 en 1995.

La variación de los indicadores de tránsito por departamento es sumamente amplia: En Managua ocurren la mayor cantidad de accidentes del país. El aporte en 1995, al total nacional fue del 70 por ciento; sin embargo, este porcentaje es menor en cuanto al aporte de muertos y lesionados: 31 por ciento en muertos y 40 lesionados.

Entre las causas inmediatas de la accidentalidad figuran "las malas maniobras" que pasaron de mil 461 en 1991 a dos mil 479 en 1995; en segundo lugar, con igual comportamiento ascendente, se encuentra "no hacer el alto", que pasó de 765 en 1991 a mil 484 en 1995. En tercer y cuarto lugar lo ocupan "no guardar la distancia" que pasó de 594 en 1991 a mil 28 en 1994, año de mayor repunte, aunque descendió a 919 en 1995; y el "exceso de velocidad" con 449 en 1991 y 875 en 1995. Esas cuatro causas concentran el mayor peso porcentual, que oscila entre 60 y 66.

Las causas que han provocado mayores saldos trágicos fueron las malas maniobras con 89 muertos en 1991 y 99 en 1995; el exceso de velocidad con 81 y 89 muertos en esos años y la violación peatonal, la que a pesar de no tener mucho peso en la ocurrencia de accidentes, sí ha sido importante en su peligrosidad.

En cuanto a las causas de letalidad por cada cien accidentes, los resultados varían. "La caída de pasajeros" es la que ha provocado más muertos y el "mal estado mecánico" los lesionados.

Por tipos de accidentes, la "colisión entre vehículos" ocupó el primero lugar en 1994-1995, con un peso porcentual de 80 por ciento en 1994 y 71 por ciento en 1995, en relación a los otros tipos. En segundo lugar se encuentra el "atropello de peatones", seguido por "choque con objetos fijos" y "vuelcos". La peligrosidad por tipo de accidentes es mayor en los casos de muertes por "atropellamiento" y "colisión entre vehículos" y en los lesionados es mayor su frecuencia en colisiones, atropellamiento y vuelcos. Sucediendo en mayor frecuencia durante los días viernes y sábado, bajando ligeramente su ritmo el domingo. No obstante, suele ser mayor en sábado, día en que se registra la mayor cantidad de víctimas con un promedio mensual de 8 muertos y 45 lesionados en este día de la semana.

En relación con las horas, los accidentes han ocurrido entre las 16 y 20 horas, con la mayor circulación de vehículos en las calles y carreteras.

El incremento de los accidentes con su secuela de muertos y lesionados, es uno de los problemas de importancia social que aqueja al país. En esta problemática inciden una serie de factores interrelacionados tanto de carácter objetivo como subjetivo.

Entre los objetivos se pueden mencionar la red vial deficiente, señalización obsoleta, incremento del parque vehicular, falta de mantenimiento de los vehículos y de educación vial y peatonal.

La red vial nacional cuenta con 17 mil 146 kilómetros de longitud. Las asfaltadas y revestidas representan el 22.5 por ciento; esto es tres mil 867 kilómetros cuadrados. Las principales carreteras del país que comunican la capital hacia los diferentes puntos fronterizos, puertos y poblaciones principales, cuentan con 656 kilómetros. El costo de inversión para el cien por ciento de señalización por kilómetro cuadrado es de dos mil 500 dólares y su mantenimiento anual es de alrededor de 250 dólares. El estado actual de la señalización en Nicaragua es precario debido a sus costos, prácticamente no hay programas de mantenimiento y sus consecuencias en la seguridad de tránsito vehicular son negativas.

La situación de la señalización vertical se resume en que el 35 por ciento de las señales son antiguas, están descoloridas, desniveladas, oxidadas y sus mensajes son obsoletos; otro 15 por ciento se encuentra en mal estado e incompletas; el 30 por ciento de los grandes tramos carecen de señales. Se considera que el 20 por ciento de la red vial principal tiene su señalización en buen estado.

La situación de la señalización horizontal no es mejor; el 45 por ciento de la red vial tiene longitudes con marcas con más de cinco años de antigüedad; el 35 no tiene. Se considera el 20 por ciento en buen estado.

El parque vehicular ha aumentado desde 1991, habiendo en ese año 142 mil 737 vehículos registrados; en 1995, la Jefatura de Tránsito Nacional tenía en sus registros 171 mil 652 vehículos automotores.

Entre los factores subjetivos se encuentra el estado de stress y angustia de la ciudadanía, factor que casi siempre está detrás de los accidentes.

B. Debilidades del Estado

1) La Administración Pública y el Estado de Derecho

La existencia de un Estado de Derecho es esencial para la vigencia de la seguridad jurídica del habitante, y se apoya en tres presupuestos: La vigencia de un orden jurídico, el principio de legalidad, bajo el cual el Estado somete su actividad; y la separación de los poderes del Estado.

La noción de Estado de Derecho incluye, como elemento fundamental, la creación del derecho, basada en que la Constitución es la Ley Suprema, es decir, las leyes han de contribuir al desarrollo pleno y profundo del marco de acción constitucional.

Los principios inherentes al orden democrático, igualdad, justicia social y respeto a la dignidad humana, que son valores superiores que rigen el ordenamiento del Estado. Estos principios y valores de rango constitucional se organizan en libertades individuales, derechos sociales, económicos y políticos.

La sujeción al principio de legalidad, a la jerarquía normativa, a la reserva de ley y al control judicial de los actos administrativos, características del Estado de Derecho, se convierten en la seguridad para la realización de los valores sociales y su respeto frente a probables actos arbitrarios de los poderes públicos.

El Estado de Derecho tiene como base el principio de legalidad, el cual es la garantía contra el abuso del Estado y de la protección del habitante. El principio de legalidad nace y resulta de identificar la acción del Estado con la ley, se refiere a la forma cómo el Estado desarrolla su acción limitada y sujeta a la norma. En este sentido el habitante queda protegido cuando el Estado se ve imposibilitado a violentarla, o sea, que la relación Estado-Habitante está fundamentada en el fin primordial y la razón de ser del Estado de Derecho: la Seguridad Jurídica.

Desde su perspectiva actual, el texto constitucional nicaragüense requiere de un desarrollo legislativo, pues todavía no hay una total correspondencia entre la titularidad formal de los derechos en él consagrados y su ejercicio real y efectivo.

Para ello el Estado nicaragüense necesita de un ordenamiento jurídico moderno y adecuado a la realidad social que garantice, en primer lugar, que el Estado esté conceptualizado, estructurado y organizado de forma coherente a su naturaleza constitucional. De tal forma que el Estado estaría organizado con los procedimientos adecuados y seguros para desarrollar su actividad estatal y administrativa (Ley de Organización del Estado; Ley General de la Administración Pública y Ley de lo Contencioso Administrativo, entre otros).

Los habitantes contarían con un ordenamiento jurídico armónico con los principios constitucionales, formas seguras de relacionarse con el Estado, y entre sí con un sistema jurídico garantista y realista. Además se crearían las bases de una cultura jurídica distinta de la actual, donde el sentido y utilidad de la legalidad será condición para el desarrollo de la sociedad.

2) Administración de Justicia y el Habitante

La Administración de Justicia como garante del Estado de Derecho⁹

Una de las bases del Estado de Derecho es un Poder Judicial verdaderamente autónomo, provisto de suficientes recursos humanos y materiales, dotado de una infraestructura

9 Para el caso de Nicaragua, véase Cuarezma Sergio. *La Posición del Juez en Nicaragua: La Administración de Justicia como garante de los Derechos Humanos*. En el cual sintetiza el panorama de la historia contemporánea de la justicia en Nicaragua, desde la colonia hasta nuestros días, centrandose su análisis en la posición del juez y en su independencia, tanto formal como material, por cuanto la investigación incluye los aspectos jurídico, funcional, social y económico. Editorial UCA Managua, 1996.

técnica moderna y formado por jueces capacitados que reúnan las condiciones de integridad moral, y por tribunales cuya organización y funcionamiento aseguren un rendimiento satisfactorio y oportuna resolución de los juicios. Asegurándose de esta forma el imperio de la Constitución y las leyes y con ello la plena vigencia de los derechos y garantías de la colectividad y de los ciudadanos, esenciales para el desarrollo democrático.

En el caso de Nicaragua, que atraviesa serias dificultades, necesita de modo urgente rescatar la confiabilidad en sus instituciones fundamentales. Un indicador básico de las sociedades mal estructuradas y de su fragilidad institucional, es la debilidad del Poder Judicial y su falta de respetabilidad colectiva, cambio propicio para la violación de normas que él debe garantizar.

Funcionamiento del Poder Judicial

Una reforma del Poder Judicial no se agota en la modificación de la estructura de los tribunales, sino que debe aspirar a un adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, mediante la adopción de sistemas, métodos y procedimientos que permitan una mayor eficiencia en el servicio de administración de justicia, y se traduzca en más rendimiento de los tribunales y del gasto que ellos ocasionan. Para ello es necesario adoptar medidas como la de regular adecuadamente el régimen vacacional de jueces y tribunales mediante una Ley Orgánica del Poder Judicial. Así como reformar los sistemas administrativos y, entre otras medidas, establecer un régimen de distribución de expedientes en todas las jurisdicciones y modernizar los sistemas de archivo; e incorporar la informática a todo el sistema de administración de justicia, como requisito indispensable para agilizar y modernizar los procedimientos y procesos, tanto administrativos como jurisdiccionales.¹⁰

América Latina vive la contradicción de aspirar a profundizar sus sistemas democráticos, mientras los operadores políticos no se atreven a renunciar a la manipulación de sus poderes judiciales. Por desgracia, aún nuestros líderes creen en los jueces amigos o en

¹⁰ Para dotar al país de una administración de justicia autónoma, imparcial y eficiente, es preciso que el juez desarrolle su función dentro de condiciones jurídicas, sociales, científicas y materiales adecuadas. Es indispensable crear la Ley de Carrera Judicial e implantar la misma. En el caso de Nicaragua no hay carrera judicial, a pesar de que en la Constitución está establecida, por tanto no está normado el ingreso a la misma de los judiciales. Jueces y magistrados son nombrados en base a la confianza.

La formación de los jueces y de los abogados en general es deficiente, ya que las Facultades de Derecho de las distintas Universidades del país y sus programas no se ajustan a los avances de la ciencia del derecho y a la realidad nacional, y carecen de capacidad material para implementar rigurosamente la cultura científica de los mismos. En cuanto a la estabilidad laboral y el ingreso económico de los jueces no corresponde a su alta investidura, provocando indiferencia y estimulando actos de corrupción, además de no contar con más prerrogativas que su salario, no tienen derecho a jubilación, tampoco cuentan con un servicio de salud propio y son despedidos con telegramas, lo que ha provocado en el ámbito judicial el fenómeno del denominado "síndrome del telegrama" .

los amigos jueces. El resultado es un desafortunado espectáculo de poderes judiciales poco prestigiados, en los que el público no confía: las estructuras de poder de nuestros judiciales, por regla general, responden a esquemas de designación partidista de todos los jueces o de sus cúpulas; sus tribunales supremos ejercen un poder verticalizante casi ilimitado; cualquier tendencia independiente que surge en las instancias no supremas puede ser neutralizada desde los vértices fuertemente partidizados; la libertad de información -garantía casi única frente a los abusos- permite que estos defectos trasciendan en frecuentes episodios escandalosos.¹¹

Es inútil atribuir estos problemas a defectos de personas o gobiernos: su única causa son estructuras en que el poder ejecutivo y, en menor medida, el legislativo -pero siempre los poderes partidistas-, controlan a las cúpulas judiciales y éstas controlan a sus inferiores (o bien los primeros controlan directamente a todos). En cualquier caso se lesiona la independencia externa del poder judicial (esto es, su independencia interna de los jueces o sea, la necesaria independencia del juez respecto de los órganos colegiados del poder judicial). Ambas lesiones son gravísimas: la primera usualmente por escandalosa y descalificante; la segunda, por reducir al juez a un empleado de los órganos supremos, es tan grave como la anterior, aunque por cotidiana suele ser más deteriorante.¹²

Sin decisión política no es posible construir un estado democrático de derecho y un aspecto elemental de esa decisión es la estructuración del poder judicial sobre una base democrática. Los jueces italianos de las "manos limpias" no nacieron de una incubadora, sino de una estructura judicial democrática. Sin justicia independiente, sobre la base de disposiciones claras y de una ley orgánica o de un código judicial, el estado de derecho se degrada a estado de policía, con el consiguiente costo para la seguridad jurídica y para el pueblo todo, porque esta última es condición o premisa para el desarrollo no sólo económico sino también humano. Nadie invierte sin seguridad, y cuando lo hace en condiciones de inseguridad la compensa con réditos desproporcionados en relación a la inversión. Nuestros pueblos deben pagar en pobreza y en mayores costos el precio de una justicia dependiente.¹³

Es por esta vía que los costos de una justicia lenta, pesada y carente de independencia, los paga toda la ciudadanía: en los fueros del derecho privado, con réditos desproporcionados, y en el derecho punitivo, con un sistema penal más selectivo, más violento y más corrupto. En cualquier caso, con violaciones a los Derechos Humanos, incluidos los llamados de última generación y, entre ellos, el Derecho Humano al desarrollo.¹⁴

11 Introducción que hace el Prof. Dr. E. Raúl Zaffaroni al libro *La posición del Juez: la Administración de Justicia como garante de los Derechos Humanos en América Latina*, del Prof. Dr. Sergio Cuarezma Terán. Editorial UCA, Managua, 1996. s/n.

12 Idem.

13 Idem.

14 Idem.

Los Derechos Humanos deben ser, ante todo, garantizados por los gobiernos y, en especial, por los poderes judiciales nacionales. Los organismos internacionales, políticos o jurisdiccionales, no son más que reaseguros que operan cuando fallan las garantías nacionales, pero jamás pueden sustituir a éstas. Y los Derechos Humanos no son patrimonio de ningún sector en particular, sino de toda la población. Cuando quienes ejercen el poder político o financiero se sienten inmunes a determinadas violaciones de derechos y prefieren desentenderse de las que sufren otros o desacreditan el discurso de Derechos Humanos, incurren en una terrible hipocresía pero, al mismo tiempo, en una enorme ingenuidad: dejan de contar con el tiempo, con la dinámica, con la dimensión que nos enseña que el poder y el dinero pasan de manos muy rápido. Aquí en el extremo sur de esta región, en mi tierra, hay un poema nacional escrito en el siglo pasado, en el que un gaucho da consejos, y uno de los más certeros dice: "Naidés se sienta seguro aunque en el estribo esté, que el gaucho más precavido se suele quedar de a pie"¹⁵

Cuando algunos sectores dirigentes de nuestras sociedades comprendan el sentido de estas palabras, tendremos poderes judiciales independientes. Lástima que, por lo general, lo comprenden cuando ya han perdido el poder y sufren el de otro.¹⁶

3) Sistema de Justicia Penal

La credibilidad del sistema de justicia penal es afectada por la percepción pública, el cual es percibida como poco responsable a las expectativas de la comunidad. Ha habido una tendencia por parte de las autoridades a pasar estas expectativas como algo simplemente dictado por el deseo de venganza, temor e ignorancia. Las víctimas del crimen tienen también sus propias expectativas en el sistema de justicia penal, y están formando grupos de apoyo para hacer estas expectativas explícitas y visibles al público. La falta de respuesta a las expectativas y las inquietudes del público, han resultado en una reacción de enojo y desconfianza hacia las instituciones de la justicia penal.

La sobreconfianza en el sistema de justicia penal, de la encarcelación en particular, de lidiar con los problemas sociales es otro problema endémico de todas las naciones. Subyacente a esto se encuentra la creencia en la eficacia del castigo que no está basado en la realidad. A pesar de los numerosos llamamientos para el refreno, muchos países han incrementado el alcance de la ley criminal y la confianza en las sanciones penales. Actualmente se ha desarrollado una peligrosa política de reinstauración de la pena de muerte, y en algunos casos, la cadena perpetua.

Todo estos factores han contribuido a la sobrepoblación en las prisiones. Esto, aunado a la falta de alternativas a la pena privativa de libertad dentro de la comunidad, presenta problemas insuperables.

15 Idem.

16 Idem.

El requisito principal de la reforma del sistema de justicia penal es una forma de gobierno democrática. Con respecto al uso de sanciones penales para la solución de los conflictos sociales existentes, debe ser obvio que, el orden social así preservado, debe reflejar los valores culturales pertinentes y proteger los derechos humanos y políticos fundamentales de los grupos individuales. Otro requerimiento es que la justicia penal debe ser eficaz para las personas que estén sujetas a ella. Finalmente, éstas instituciones deben contribuir a la paz y armonía social, de manera que no se sofoque la habilidad de la sociedad de renovarse a sí misma y de reinventar el orden social de manera que refleje las cambiantes condiciones sociales - las instituciones de justicia penal deben proveer medios pacíficos para promover el orden social que están designadas a proteger.

Situación del sistema penal nicaragüense

a) Organo Policial

Las relaciones entre la Policía y el habitante están reguladas y ordenadas por un Reglamento de Policía de 1880, lo cual significa que la misión constitucional de la Policía de garantizar el orden interno, la seguridad de los habitantes, la prevención y persecución del delito se realiza con base en un conjunto de normas jurídicas totalmente fuera de contexto, particularmente de las garantías constitucionales vigentes. Esto se refleja en una situación particularmente grave en materia de detenciones arbitrarias, carencia de garantías del detenido, indefensión de los acusados, retardo procesal, falta de igualdad frente a la ley, y de derechos y protección a la víctima. Por otra parte, la Policía carece de recursos económicos y técnicos que dificultan su misión constitucional y, por lo tanto, hacen más factible la vulneración de derechos y libertades del ciudadano.

b) Códigos Penales

Los Códigos Penal (1870) y de Instrucción criminal (1879) son textos elaborados en épocas, realidades, intereses y necesidades distintas a las que vive actualmente Nicaragua; sin embargo, están vigentes y regulan la vida cotidiana de los habitantes. En ambos encontramos aspectos positivos que forman parte de la idiosincracia del pueblo nicaragüense y que valdría la pena conservar, pero son muchos los aspectos negativos que ponen en riesgo la seguridad del ciudadano. Prevalece la responsabilidad objetiva, por lo tanto, el hecho se supone doloso hasta que no se pruebe lo contrario. Se persigue al delincuente por criterios relacionados más con su actividad o apariencia, que con la conducta o el hecho particular que genera el delito. Principalmente, por la imposibilidad legal de aplicar la prueba técnica en el manejo del proceso penal.

Para los casos de las niñas, niños y adolescentes infractores de la Ley Penal, está vigente la Ley Tutelar de Menores (1973) de naturaleza tuteladora y protectora, inspirada en la doctrina de la situación irregular del menor, por tanto, contraria a la doctrina de la protección integral cuyos postulados garantistas los encontramos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño .

c) El Sistema Penitenciario

El Sistema Penitenciario carece de una Ley de Control de la Ejecución de las Penas, es decir, carece de una normativa que regule las relaciones entre el juez, el condenado y el funcionario penitenciario. Las modalidades y los procedimientos de ejecución de la pena se hacen de forma discrecional. El Sistema Penitenciario depende del Ministerio de Gobernación, sus funcionarios son profesionales de la milicia. La situación penitenciaria se caracteriza por el hacinamiento, cuando no de franco peligro a la vida de los reos.

V. Cultura y Seguridad del Habitante

La seguridad del habitante como manifestación cultural

La seguridad de los habitantes, el equilibrio y la consolidación del Estado Democrático y Social de Derecho en Nicaragua se fundamenta en la estabilidad del orden jurídico, en la interiorización de dicho ordenamiento por el propio sistema, y en la transformación de la cultura jurídica de su comunidad. Este último aspecto es importante para la concepción de una reforma legal, ya que la misma no puede ser percibida tan sólo como una secuencia de transformaciones formales de códigos y leyes, sino como un esfuerzo orgánico, integrado y continuo de cambios sociales, que ha de tener como premisa y resultado contable, una transformación cultural de gran dimensión.

La inseguridad del habitante no es solamente un problema derivado del incremento de delitos, de la calidad, vigencia o no del ordenamiento jurídico o de las condiciones materiales del Estado, sino también producto de una cultura asumida por la propia sociedad.

La inseguridad del habitante debe abordarse también desde el punto de vista cultural basado en el comportamiento social. Las violaciones de los derechos de las personas se producen a pesar de la existencia de garantías suficientes en el ordenamiento jurídico. Ese comportamiento ilegal responde a una cultura en donde el Estado de derecho no es un valor fundamental. Debe implantarse el Estado de derecho como un valor social, para lo cual hay que incidir sobre los mecanismos de reproducción social de los valores y sobre el proceso de internalización de forma individual.¹⁷

17 En este sentido la Asamblea de Nicaragua aprobó la Ley de la Promoción de los Derechos Humanos y la enseñanza de la Constitución Política de la República de Nicaragua, cuyo objeto es garantizar a la población el conocimiento de sus derechos, libertades, deberes y garantías, mediante la enseñanza obligatoria en los centros educativos preescolar, primaria, educación media y técnico vocacional públicos y privados, militares y policiales.

La base fundamental de dicha enseñanza la constituirán los textos de la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales de Derechos Humanos ratificados o posteriormente ratificados a la vigencia de la presente ley.

La formación dentro del núcleo familiar y la educación institucional de las personas es la vía idónea para la formación de valores sociales que permitan condiciones óptimas para la seguridad del habitante. Es importante el diseño de programas de fortalecimiento del Estado de derecho que operen desde las organizaciones de la sociedad y desde las instancias del Estado al mismo tiempo. De esta manera habrá cambios conductuales que refuercen los controles sociales sobre las instituciones públicas.

Negligencia estatal

Para Rosa del Olmo, su margen es muy amplio ya que habría que detectar las condiciones de residencia de las personas, la ubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, la deficiencia en la infraestructura para la protección de las viviendas, la situación deficitaria en el equipamiento de emergencia, la deficiencias en las políticas estatales de información y prevención de desastres naturales, hasta el daño o riesgo a la vida por falta de agua potable, como resultado, por ejemplo, de no darle mantenimiento a las tuberías, o el daño a la propiedad por inundaciones ocasionadas por falta de drenaje adecuado, o por los cortes violentos del servicio de luz eléctrica que afecta, de manera especial, a los electrodomésticos de las viviendas de los ciudadanos sin recursos, que viven en los barrios de nuestras ciudades y los cortes de agua sin aviso previo y por tiempo ilimitado que generan insalubridad en los hogares.

En este orden de ideas es importante establecer la relación entre la presencia permanente de huecos en las calles de la ciudad, así como en las carreteras del país¹⁸, y el daño o riesgo a la vida de quien conduce un vehículo y de terceros, sin olvidar el posible riesgo a su propiedad por los daños que ocasionan al vehículo el estado en que se encuentran las vías de tránsito.¹⁹

18 Véase Supra 4. "Accidentes de tránsito"

19 Las causas anteriores nos ponen de manifiesto que la inseguridad del habitante no es un tema exclusivo de la criminalidad. Es decir, la "inseguridad" no sólo nace del miedo de ser víctima de un delito de homicidio, robo o secuestro, sino de estar sujetos a leyes obsoletas y a condiciones materiales que ponen en grave peligro la vida, la integridad física y psicológica, la seguridad jurídica y el patrimonio de las personas.

Administración de Justicia y Proceso de Pacificación

*Abogado Ricardo Umaña Aragón,
Presidente del Organismo Judicial
y de la Corte Suprema de Justicia,
Guatemala*

He escuchado en los últimos tiempos y con mucho interés, importantes conceptos que giran en torno a temas de modernización del sistema de administración de justicia y gobernabilidad democrática. Adicionado ahora, con el tema de máxima actualidad en mi país, como es la consecuencia para el Organismo Judicial de los Acuerdos de la paz que han sido firmados y los que están próximos a serlo. Al respecto, me permito pronunciar estas palabras que reflejan una opinión totalmente personal y no oficial.

Como servicio público esencial, la administración de justicia constituye uno de los pilares necesarios y fundamentales para el integral desarrollo democrático del Estado guatemalteco. Mi país ha sufrido crisis en toda su estructura y ha experimentado por más de 36 años una guerra interna que ha enlutado, empobrecido y desorganizado a la sociedad guatemalteca, en el que las víctimas han sido predominantemente personas inocentes, ajenas a la confrontación armada.

Se inicia realmente el proceso de la paz en el año 1991, firmándose en Querétaro, México, el Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la paz por Medios Políticos. Recientemente ha surgido una tregua, que ha permitido a las partes en conflicto sentarse a la mesa de negociaciones con el propósito de lograr un cese al fuego, con miras a la consecución de una paz firme y duradera, anhelo, no sólo de mi pueblo y de sus autoridades, sino de la comunidad internacional, que en todo momento ha contribuido en apoyo de esa paz.

Arribar al status actual ha sido tarea ardua, debido a la diversidad de criterios en los puntos objeto de agenda de la negociación; sin embargo, se ha avanzado considerablemente en las negociaciones, al grado de estar próximos a suscribir los acuerdos finales*, que incluyen alguna reestructuración del Estado, con incidencia directa en institutos jurídico-políticos plasmados en la constitución política, tratados, convenios y leyes que imperan en nuestro ordenamiento jurídico y que exigen la modernización y reorganización del Estado.

Es obvio que la administración de justicia se ha visto afectada, a través del tiempo, por cambios violentos y procesos fraudulentos en la integración de los poderes del Estado, con la intervención de seudopolíticos inescrupulosos apoyados por personas y grupos

* Los acuerdos fueron suscritos en diciembre de 1996

que no se han interesado en el desarrollo económico, social, político y cultural del país; así como por la violencia, delincuencia, desorden institucional y, básicamente, la corrupción, que han socavado las bases de nuestra sociedad.

Es importante hacer una aclaración sobre la eficacia o tutela de los tribunales y cualificar y cuantificar el valor de los servicios ofrecidos por la administración de justicia. Es una labor compleja.

Los parámetros que pueden contribuir a evaluar en forma aproximada la eficiencia del sistema judicial no son necesariamente de carácter numérico. Entre ellos hemos tenido conocimiento se encuentran: La celeridad del proceso, la capacidad del sistema para recibir y tratar los casos, el grado de satisfacción del público y de los propios actores del sistema con el servicio ofrecido y con las personas que lo ofrecen.

La celeridad del procedimiento judicial plantea el problema del equilibrio que debe conseguirse entre el principio de una justicia pronta y el respeto de la garantía fundamental consistente en asegurar una pronta y eficaz administración de justicia. Se tiene la experiencia de que las plazas legales no se suelen cumplir y que la opinión generalizada es que la justicia es lenta.

Se pueden mencionar los ataques y observaciones más frecuentes contra los servidores de la justicia y de su servicio, que provocan serias preocupaciones. Se les acusa de falta de comunicación con los ciudadanos, de falta de credibilidad e iniciativa, de bajo nivel técnico o científico, de falta de mística y vocación de servicio, de exceso de formalismo, etc. No todo es cierto ni imputable a todos los trabajadores del Organismo Judicial, la gran mayoría son dignos de respeto.

Desde luego, como reitero en esta ocasión, también existen causas externas que afectan la administración de justicia; existencia de una guerra, una cultura de violencia, dictaduras políticas corruptas, pérdida de valores, leyes obsoletas, subdesarrollo económico, presupuesto insuficiente, etc.

Diversos estudios e investigaciones coinciden en señalar que la justicia en América Latina está en crisis. Crisis significa cambio favorable o desfavorable, momento decisivo y peligroso en la evolución de las cosas. De acuerdo a lo anterior, la justicia en América Latina podría llegar a un colapso o avanzar favorablemente para asumir el papel que le corresponde en un Estado moderno.

La realidad ha demostrado el fracaso de las soluciones parciales, razón por la que debe propugnarse por una mejora global. Ejemplos, han fracasado las reformas a las leyes procesales que disminuyen plazos o modifican requisitos, o los que disminuyen o abrevian fases procesales. La historia está plagada de reformas insustanciales, que no resolvieron ni siquiera en lo inmediato los problemas citados.

Las modificaciones parciales a la administración de justicia mediante la implementación de la informática, aunque tienen valor no han generado resultados satisfactorios porque

los juzgados no se han adaptado adecuadamente. Tampoco la simple inyección de recursos económicos es suficiente. Otro tanto puede decirse de la ampliación de personal y del número de juzgados, pues el incremento de recursos humanos y físicos sólo reproduce los vicios del sistema que se intenta cambiar.

Podría decirse que la reforma debe abarcar las siguientes áreas:

I. Area de transformación de leyes procesales

Encargada de elaborar los proyectos de ley que resuelvan los arcaicos y caducos procedimientos, e impulse e implemente los cambios procesales.

II. Area de administración de tribunales y acceso a la información legal.

Su objetivo es impulsar el mejoramiento en la gestión de los tribunales, a través de una utilización más eficiente de sus recursos humanos, materiales y técnicos. Igualmente persigue difundir la información jurídica, tanto en cuanto a las fuentes legislativas como a las jurisprudenciales y doctrinales.

III. Area de capacitación judicial.

Su finalidad es llevar a cabo actividades de evaluación de las necesidades de capacitación judicial, confeccionar materiales y desarrollar modelos de capacitación para funcionarios y empleados del poder judicial, preparar instructores, desarrollar cursos de capacitación y preparar lo relativo a la selección para ingreso al Organismo Judicial y control de ascensos de la carrera judicial.

IV. Area para la reducción de demoras y el establecimiento de mecanismos de resoluciones alternativas de disputas.

Su objetivo es reducir de manera significativa el rezago y atraso judicial, estudiar e impulsar mejoras en los procedimientos, detectar los aspectos que retrasan la justicia e impulsar fórmulas de conciliación, advenimiento y mediación que favorezcan la resolución de casos. En Uruguay, por ejemplo, se resolvieron el 50% de los casos mediante la conciliación; en tanto en Argentina el arbitraje y la mediación generaron resultados similares.

V. Area de asistencia jurídica.

Encargada de realizar estudios y análisis destinados a conocer mejor la situación y percepción de los sectores de más bajos ingresos económicos frente al sistema judicial, el costo de la justicia para la comunidad. Promover la difusión y educación en el Derecho y el fortalecimiento de sistemas alternativos de resolución de conflictos, derecho consuetudinario, estudio del problema agrario y distribución de tierras, tomando en cuenta la situación pluriétnica de Guatemala.

En todas estas áreas pretenden influir los Convenios de la Paz a que me referiré más adelante.

La actual administración de justicia en Guatemala, que tengo el honor de presidir, está convencida de que es necesario promover políticas efectivas e integrales frente a los diversos hechos, problemas o conflictos que aquejan a la sociedad. Para ese efecto, con la conveniente y oportuna ayuda de Organismos Internacionales, se han redoblado esfuerzos para precisar y determinar las causas, deficiencias y anomalías en la administración de justicia. Con tal propósito, se han realizado de parte de la Corte Suprema de Justicia, reuniones, seminarios y talleres, con la concurrencia de magistrados, jueces, fiscales y fuerzas de seguridad. Existe una comisión permanente encargada de atender y coordinar esta clase de eventos.

Las políticas que se apliquen en torno a la modernización y gobernabilidad, deben comprender una amplia variedad de acciones, en todos los ámbitos del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población, sin exclusión de los sectores más pobres, necesitados y marginados, tomando en cuenta los fenómenos de desempleo, subempleo, explosión demográfica, guerra, delito, violencia organizada, corrupción e inobservancia de valores morales, éticos y jurídicos, así como la afectación directa en nuestra identidad, costumbres y tradiciones.

Corresponde al Estado garantizar la condición, situación, seguridad, libertad, integridad personal, seguridad de las personas y sus bienes, atendiendo a los valores y principios constitucionales y los tratados sobre derechos humanos, debe imponerse la tarea de construir una democracia perdurable, convirtiendo en poder constituyente en uno de los actores privilegiados de la vida cotidiana, hacia la modernización del Estado. Es significativo mencionar que en Guatemala, por el solo hecho de haber entrado en vigor un nuevo Código Procesal Penal que atiende las distintas recomendaciones de expertos de Naciones Unidas en derechos humanos, aproximarse a las bases para una legislación común en América Latina y vivificarse los principios y garantías contenidos en la Constitución Política, tratados y convenios que versan sobre derechos humanos, se pone a la vanguardia en las transformaciones de las legislaciones penales, que claro está, debe complementarse con otros cambios con la emisión o reforma de otras leyes, leyes del Organismo Judicial, Código Penal, Código de Trabajo, Código Procesal Civil, Código de Familia, Leyes de Menores, la Oralidad en los Procesos, Sistema Penitenciario, etcétera.

La circunstancia de que en Guatemala se haya iniciado una política abierta y definida para erradicar las violaciones a los derechos humanos, unido a la inminente conclusión de la subversión, mediante los acuerdos a que me he referido con anterioridad, pueden generar y así lo esperamos, un gran alivio para nuestra sociedad.

La administración que presido se ha planteado los siguientes objetivos:

- A. El diseño de una función judicial que asegure y garantice la selección técnica y adecuada del juzgador, en el entendido de que éste debe ser honesto, capaz, responsable y con una indiscutible vocación de servicio, características que deben ser extensivas al personal auxiliar de la administración de justicia.

- B. Respeto a los derechos humanos, especialmente a la no discriminación por razón de sexo, raza, origen, creencias religiosas, posición económica o ideas políticas.
- C. La correcta interpretación y aplicación de la ley en la administración de justicia, para poder alcanzar la paz y el bienestar general.

Los objetivos anteriores se pretenden realizar bajo la más absoluta honestidad, en los aspectos económicos e intelectual, con profundo sentido humano. Con tal orientación, el Organismo Judicial, como un todo, no la Corte Suprema de Justicia, que no es más que una parte de él, tiene la enorme responsabilidad de superar mediante la administración de justicia, la atmósfera de incertidumbre, de miedo y de intranquilidad que ha asediado a la sociedad guatemalteca.

Existen grandes problemas y dificultades en la aplicación de la ley, pero ya se dio inicio a la transformación de la justicia en Guatemala, por el momento, quizás existirán problemas de interpretación o carencia de recursos económicos, materiales y humanos; sin embargo, para el cumplimiento de la propia administración y de tratados y convenios internacionales, es nuestra preocupación formular los proyectos de reforma, en los cuales es necesaria la participación y el protagonismo de la sociedad, de las entidades gubernamentales, de las naciones y, básicamente, de las organizaciones internacionales, de las cuales hemos recibido oportuno y significativo apoyo.

Puedo afirmar que en Guatemala hemos iniciado una verdadera transformación en la administración de justicia, lo cual unido a las transformaciones promovidas por los otros organismos del Estado he denominado "La REVOLUCION DE LA HONESTIDAD". Con ella estamos combatiendo los flagelos que la han dañado y lograremos los objetivos que nos hemos trazado, con la finalidad esencial de alcanzar la eficiencia y modernización de la justicia, así como la consolidación de un verdadero Estado de Derecho y renovación de los valores éticos, morales y jurídicos.

Hasta aquí me he referido en términos generales a la pacificación, a su necesidad y al anhelo de los guatemaltecos porque no haya más derramamiento inútil de sangre de nuestros hermanos. Ahora, me referiré al aspecto puramente jurídico, aclarando que no soy un experto en los acuerdos de paz, acuerdos que son el producto de largas discusiones de carácter puramente político. Por esa razón, por ser político, el Organismo Judicial se ha abstenido no sólo de participar en las conversaciones respectivas, sino de emitir opinión, aún después de firmados. Debemos tener en cuenta la naturaleza jurídica de los convenios ya firmados, y aquí me permito citar al estimado amigo uruguayo Hugo Lorenzo, quien trabaja para las Naciones Unidas en Guatemala, en la Misión respectiva. Dice el Doctor Lorenzo: "Los acuerdos de paz, individualmente considerados y, en el futuro, como integrantes, todos, de un único acuerdo, denominado "de paz firme y duradera", son expresiones de voluntad política coincidente, entre instituciones políticas: el gobierno y la URNG. No tienen, pues, naturaleza de normas de derecho positivo, sino de convenciones políticas."

En otras palabras, los convenios celebrados no constituyen leyes, es decir, normas jurídicas de carácter general y obligatorio. Por otra parte, según se conoce a la presente

fecha, los convenios ya firmados, serán seguidos por la firma de tres convenios, que según está planificando se firmarán en diciembre del presente año, uno El Acuerdo del Cese al Fuego en Oslo, otro el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, en Estocolmo y el Acuerdo sobre Bases para la Reintegración de la URNG a la vida política, en Madrid, y finalmente en la Ciudad de Guatemala se firmará el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, estimada para el veintinueve del referido mes de diciembre.

Resumiendo, el Organismo Judicial no ha participado ni debe participar en los convenios de la paz.

Ahora bien, esos convenios pueden llegar a formar parte de nuestro derecho, como tal obligatorio. Es más, las posibilidades son muy altas de que se llegue a tal fase, y aquí se da un fenómeno muy especial en el desenvolvimiento o desarrollo de las instituciones jurídicas: Normalmente el derecho se mantiene a la zaga de los acontecimientos: se legisla sobre aspectos del acontecer que son ya historia, y luego el juez resuelve con base en esas normas que como dije, sirvieron para regular un campo de hechos que son pasados.

Pues bien, en el presente caso podríamos estar en una situación diferente. Podríamos estar, no ante la Crónica de una Muerte Anunciada, sino ante la de un Nacimiento Anunciado. Con anticipación se nos está indicando lo que posiblemente suceda en el futuro para que legislemos y preparemos nuestras instituciones adecuadamente para el próximo renacer.

Veamos ahora para qué labores concretas debemos prepararnos como Organismo Judicial, y no pretendo agotar aquí la lista de cambios que deben efectuarse, sino simplemente dar ejemplos. Insisto, no soy experto en los convenios de la paz, no puedo decir que los conozco a fondo, sino simplemente he captado algunos de sus puntos relacionados con la administración de justicia.

Debo aclarar antes de abordar este subtema: muchas de las actividades que los convenios requieren que realice el Organismo Judicial las hemos iniciado ya en el período actual de la Corte Suprema de Justicia, incluso antes de aceptados y conocidos los acuerdos, por tratarse de reformas obvias, que debieron efectuarse hace ya algunos años, y que por diversas razones han tenido gran retardo, no sólo en Guatemala, sino en muchos países.

1. Uno de los primeros puntos relacionados con la organización de los tribunales es el referente al idioma. El artículo V del acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado el 31 de marzo de 1,995 en la Ciudad de México, establece la obligación de "Promover los programas de capacitación de jueces bilingües e intérpretes judiciales de y para idiomas indígenas".

La utilización de intérpretes presenta dificultades, pero eliminables. Actualmente, si bien no se cuenta en todos los tribunales con intérpretes cuya única misión sea ésa, el

problema se soluciona nombrando oficiales de la localidad y que obviamente hablan la lengua de su sede. Ahora bien, respecto a jueces el problema es muchos más complicado. Tenemos serias dificultades para conseguir jueces que tengan una verdadera vocación de tales, preparados adecuadamente en cuanto a sus conocimientos de derecho, honestos, de buen criterio. Ante esa realidad no creo que podamos efectuar un considerable avance en la materia a corto plazo. En todo caso, la disyuntiva parece ser o mejorar la preparación idiomática de los jueces o preparar en derecho a quienes ya saben el idioma o lengua indígena. Hasta la fecha no hay ningún plan concreto al respecto.

2. Otro aspecto importante de los acuerdos de la paz, íntimamente relacionado con la administración de justicia es el relacionado con el Derecho Consuetudinario Indígena. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas señala que: "En aquellos casos donde se requiera la intervención de los tribunales, y en particular en materia penal, las autoridades correspondientes deberán tener plenamente en cuenta las normas tradicionales que rigen en las comunidades" y después de establecer que las autoridades comunitarias señalarán "las costumbres que constituyen su normatividad interna", agrega que habrá "un programa permanente para jueces y agentes del Ministerio Público sobre la cultura y rasgos de identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de sus normas y mecanismos que regulen su vida comunitaria"; en otras palabras, un programa de enseñanza de cultura y de derecho consuetudinario indígena.

Las dificultades sobre este punto serán inconmensurables, baste citar la dificultad del deslinde de lo que es una simple costumbre con lo que llega a ser costumbre constitutiva de derecho, aparte, claro está, de la dificultad probatoria respecto a que es y que no es una costumbre arraigada.

La problemática que plantea la aplicación del derecho consuetudinario deberá estudiarse científicamente en colaboración con las universidades del país.

Parte de este estudio incluirá los posibles conflictos entre una persona indígena y una que no lo sea, sobre el ámbito de aplicación del derecho consuetudinario indígena, aparte de los problemas inherentes a la mistificación de razas.

3. El mismo Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas establece otra obligación relacionada con la administración de justicia: "promover el aumento del número de juzgados para atender los asuntos de tierras y agilizar procedimientos para resolución de dichos asuntos."

Es una afirmación imposible de refutar que Guatemala necesita más juzgados. El número de tribunales ha permanecido casi estático por muchos años. Pero es innegable también que es imposible establecer juzgados especializados para cada una de las materias del derecho. Contamos ya con tribunales Constitucionales, de Familia, de Cuentas, de Trabajo, Contencioso Administrativos, Civiles y Penales. Sin embargo, los ambientalistas desean que haya tribunales que conozcan exclusivamente de delitos contra el ambiente. Los combatientes del narcotráfico desean tribunales exclusivos en

ese ramo. Los mercantilistas desean tribunales exclusivos para el derecho comercial. Para cumplir con el citado párrafo del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, bastará, en mi opinión, aumentar efectivamente el número de tribunales, poniendo énfasis en el estudio de los problemas de tierras. En todo caso, la Corte Suprema de Justicia ha hecho pública la inminente creación y apertura de más de quince tribunales de distintos ramos.

4.- El Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1996, en cuanto al Sistema de Justicia reconoce, como lo hacemos todos los que tenemos algún contacto con él, como lo hacen el Banco Interamericano de Desarrollo en su evaluación del sistema y cuanta entidad estudia el tema, que la administración de justicia presenta graves deficiencias. En mi discurso de toma de posesión como Presidente de la Corte Suprema de Justicia y en diversas oportunidades lo he reconocido y he aceptado el reto de ayudar a la corrección de esas deficiencias, sabedor, por una parte que muchas de ellas no provienen del pasado cercano, sino son casi tradicionales, y por otra, que las deficiencias no pueden corregirse con la simple emisión de leyes por parte del Organismo Legislativo, ni por la emisión de acuerdos de la Presidencia del Organismo Judicial. La corrección de los defectos necesita no sólo eso sino de la creación de un estado de conciencia por parte de los juzgadores a todo nivel.

Pues bien, el referido Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática expresa que el sistema de administración de justicia es uno de los servicios públicos esenciales, que la "obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales propician corrupción e ineficiencia". Para corregir tal defecto propone reformas constitucionales y legales que el organismo Ejecutivo deberá promover.

Las reformas constitucionales que se gestionarán son: Incluir referencia al libre acceso a la justicia "Y en el propio idioma", con "respeto por el carácter multilingüe del país", referencias a la Ley de la Carrera Judicial, estableciendo su contenido básico, así: "derechos y responsabilidades de los jueces, dignidades de la función y adecuado nivel de remuneraciones; sistema de nombramiento y ascenso de jueces con base en concursos públicos, que busquen excelencia profesional; derecho y deber de formación y perfeccionamiento en la función; régimen disciplinario, con garantías, procedimientos, instancias y sanciones preestablecidas, así como el principio de que un juez/magistrado no puede ser investigado y sancionado sino por quien tiene funciones jurisdiccionales".

Haré una breve referencia a cada una de estas propuestas, relacionadas con las reformas constitucionales.

En primer lugar, debo aclarar que no soy partidario de las constituciones detallistas. Creo que en la Carta Magna deben establecerse principios básicos, sin entrar a pormenores

que como tales son cambiantes en el tiempo, según las circunstancias, en su esencia es un plan de trabajo para su desarrollo y realización.

La obligación de incluir en la Constitución el libre acceso a los tribunales “en el propio idioma”, obviamente requiere de un esfuerzo de interpretación, no creo que pueda simplemente obligarse a los tribunales a recibir demandas en cualquiera de las veinte o más lenguas que existen en nuestro país. La interpretación podría ser, según he oído a algunos jurista, la correspondiente a permitir el uso de lengua distinta al español, en los juzgados que cuenten con traductor. No quiero emitir opinión sobre el punto.

En cuanto a la Ley de la Carrera Judicial, estimo totalmente innecesario llevarla a la categoría de mandato constitucional. Basta con emitir la ley respectiva. En todo caso, debo aclarar que se ha puesto un énfasis desproporcionado en esta ley, considerando que su simple emisión va a solucionar los problemas del Organismo Judicial. Nada más alejado de la realidad, si no existe lealtad, honestidad y vocación de servicio.

Al referirse a la inclusión de la Ley de la Carrera Judicial como mandato constitucional se expresa que deberá incluir que un juez o magistrado “no puede ser investigado y sancionado sino por quien tiene funciones jurisdiccionales”. Algunos críticos han expresado que equivale a que un caso de negligencia de un médico en el ejercicio de su profesión sólo pueda ser investigado y sancionado por un médico, crítica que también se ha hecho extensiva por la tendencia que se ve en la práctica de la ayuda que se prestan las personas de la misma profesión en situaciones disciplinarias.

En la práctica, en Guatemala la investigación que sigue contra un juez no es efectuada por otro juez, sino por un abogado, Supervisor de Tribunales, quien tiene igual sueldo y jerarquía que un juez, pero que no ejerce jurisdicción. La sanción sí es impuesta por quien tiene jurisdicción, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia o la Corte misma, según la gravedad de la sanción.

La inconformidad que se refleja en esta parte del Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, proviene de críticas sostenidas por algunos jueces que consideran vulnerado su derecho de independencia por las investigaciones que sobre su actuación realizan los referidos supervisores de tribunales.

Sin embargo, si se analiza objetivamente la situación, no se establece una verdadera necesidad de un cambio al respecto, cambio que en todo caso puede verificarse con relativa facilidad y que puede aceptarse sin ningún forzamiento.

Las reformas legales que persigue el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se refieren a la Carrera Judicial, al Servicio Público de Defensa Penal y al Código Penal. Ya me referí a la primera. En cuanto al Código Penal, expresa que deberá reformarse a efecto de darle “prioridad a la persecución penal de aquellos delitos que causan mayor daño social; tome en cuenta las diferencias culturales propias del país y sus costumbres, garantice plenamente los

derechos humanos y tipifique como actos de especial gravedad las amenazas y coacciones ejercidas sobre funcionarios judiciales, el cohecho, soborno y corrupción, los cuales deberán ser severamente penalizados". No requiere mayor comentario ni ninguna implementación por parte del Organismo Judicial. Sin embargo, sí trae a la memoria el ya citado Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y cuya Sección II (Lucha contra la Discriminación), parte B (Derechos de la Mujer Indígena) número 1 romano I obliga a "promover una legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra mujer indígena", pero que no se repara, según algunos juristas, en que en esa forma se está estableciendo una discriminación en sentido contrario, aparte de la dificultad de establecer esa agravante en el caso de que el acosante sea a su vez indígena.

La parte final del Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática se refiere ya no a reforma de normas sino de sistemas, incluye la dotación de presupuestos adecuados, la separación adecuada de las funciones administrativas y jurisdiccionales, el fortalecimiento del Servicio Público de la Defensa Penal y obliga básicamente a establecer en un plazo de treinta días posteriores a la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, una comisión que en seis meses haga recomendaciones para el fortalecimiento de la justicia y que en su agenda incluirá como mínimo y con relación a la administración de justicia, la modernización, el mejoramiento al acceso a la justicia, la agilización, la excelencia profesional y la incorporación a la temática de la reforma judicial a entidades que no integran el sistema estatal de justicia. Cada uno de estos aspectos sería digno de una conferencia, de manera que no me detendré en ellos.

Afirmamos que: Los acuerdos de la paz son acuerdos políticos, que en cuanto al Organismo Judicial respecta, no hacen reflejar las inquietudes provocadas por las deficiencias de la administración de justicia. Las soluciones que se proponen en dichos acuerdos, en mayor o menor grado han sido puestas en marcha por la actual Corte Suprema de Justicia, con la ayuda de los otros Organismos del Estado y la comunidad internacional.

En efecto, el Organismo Judicial de Guatemala, por medio de su Corte Suprema de Justicia, ha iniciado una serie de planes que pueden sintetizarse como una modernización del sistema judicial.

En primer lugar, hace dos años y medio apenas, se introdujo un nuevo Código Procesal Penal que introdujo el sistema oral y acusatorio, en oposición a uno escrito e inquisitivo. Conste, su introducción tuvo lugar seis meses antes de la toma de posesión de la actual Corte Suprema de Justicia, y es a la actual a la que le ha correspondido su implementación.

En el último año se han creado más de diez juzgados penales, dos de ellos específicamente tributarios. En un acto especial dedicado a la comisión tripartita, formada por trabajadores, iniciativa privada y gobierno, se dió lectura en la Corte Suprema de

Justicia al acuerdo por el que se crean ocho juzgados laborales y dos Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo, y en poco tiempo se hará otro tanto con respecto a los órdenes civil, familia y menores.

Se ha dado gran impulso a la modernización de equipo y sistemas. Así, se reactivó el sistema de información de legislación, el cual había sido abandonado; dicho programa es recibido ya, por modem, por el Congreso de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Corte de Constitucionalidad, dos universidades, y se estima que en el mes de diciembre se principiará el servicio a bufetes. También se han establecido, entre otros, programas para el control de notarios, control de procesos administrativos sancionatorios, y control de recursos de casación.

Se está trabajando en la mejora del sistema de intérpretes en un proyecto de Ley de la Carrera Judicial, y en una reforma de la Ley del Organismo Judicial que iniciará la oralidad en los incidentes del proceso civil.

Para los primeros meses del año mil novecientos noventa y siete se tiene previsto un cambio administrativo, a efecto de separar hasta cierto grado las funciones administrativas de las jurisdiccionales.

Me atrevo a presentar algunas conclusiones sobre el tema que he tratado, a título totalmente personal, como ya aclaré anteriormente:

- I. Al igual que todo el pueblo de Guatemala, manifiesto mi profunda satisfacción por la firma de los acuerdos finales para la paz: La terminación de más de 36 años de lucha fratricida, que ha llevado luto y miseria al pueblo de Guatemala. Los Acuerdos permiten ver el futuro con optimismo.
- II. El Organismo Judicial de Guatemala, pese a las deficiencias de que adolece, está dispuesto a afrontar la nueva tarea de crear la paz, y digo "crear" la paz, porque todos estamos conscientes, de que la simple firma de los acuerdos no traerá una verdadera paz al pueblo de Guatemala, sino que será necesaria una labor coordinada de todas la entidades públicas y privadas para alcanzarla. La firma en sí es sólo un paso, que debe ser complementado con acciones decisivas.
- III. Los acuerdos de paz no han constituido causa de reformas al sistema judicial. La gran mayoría de reformas para la modernización del sistema que se han verificado o que están en proceso de planificación, no son consecuencia de los acuerdos de la paz.
- IV. No obstante lo anterior, al realizarse las reformas legislativas y constitucionales, requeridas por los acuerdos de paz, con algunas de las cuales podría colaborar el Organismo Judicial, implicarán algunos cambios en la organización actual, que pueden verificarse si se cuenta con el apoyo en general de los otros organismos del Estado y de la ciudadanía en general.

Espero que esta breve exposición haya sido informativa y de utilidad para tan distinguida audiencia.

Discurso del Señor Presidente de la República, Doctor Carlos Roberto Reina, con Ocasión de la Conferencia Hispano Centroamericana sobre Justicia y Seguridad Ciudadana

Miércoles 13 de noviembre de 1996

La justicia y la seguridad de las personas y los bienes, son conceptos indisolublemente vinculados; así lo comprendió el ser humano desde las profundidades de la historia y en la cual destacan el Código de Hammurabi, La Ley de las XII Tablas, el Derecho Romano en general, el Bill of Rights, las normas jurídicas del derecho oriental, pasando por las declaraciones de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y por los Códigos Napoleónicos, hasta las legislaciones de nuestros días.

Aunque el concepto de justicia ha mejorado, la idea de la misma es semejante. En las sociedades esclavistas, el concepto de justicia era excluyente, ya que no comprendía a los esclavos que estaban despojados de derechos. También era claramente discriminatoria la justicia en relación a la mujer. Verdaderas cataratas de sangre fueron necesarias para que la justicia se fuera ensanchando hasta abarcar a la universalidad de las personas. Profundas revoluciones precedieron al hecho de lograr que la justicia se aplicara con imparcialidad, honestidad y prontitud.

Esa hermosa lucha aún no ha terminado y seguramente nunca termine, ya que la Ley que expresa los conceptos fundamentales de la Justicia, es infinitamente perfectible. En rigor, no puede existir el Estado de Derecho sin la apropiada administración de la Justicia y no puede haber justicia duradera si no es en el ámbito del Estado de Derecho. Centroamérica, la patria que aprendimos a amar con Morazán, está saliendo de las consecuencias nocivas de una etapa en la que, Justicia, Seguridad y Estado de Derecho, estaban supeditadas a los criterios ideológicos que impregnaban toda la vida de la región. La Diosa Astrea estaba encadenada a prejuicios ideológicos y a poderosos intereses. Esos prejuicios e intereses debemos romperlos y evitar que vuelvan a reducir al cautiverio a la bella Diosa.

En ese contexto surgió y encontró caldo de cultivo la llamada Doctrina de Seguridad Nacional. Esta concepción antidemocrática de la seguridad, se olvidó de los Derechos Humanos y de los seres humanos que clamaban justicia, bienestar y pluralismo. Dicha doctrina incorporó a su arsenal lingüístico expresiones que hoy debemos borrar tales como desaparecido o ejecución extrajudicial.

Esta doctrina que colocó a los aparatos represivos por encima del derecho de las personas. En medio del agobio por las confrontaciones, el derramamiento de sangre, el

desaparecimiento de ciudadanos y la indefensión legal, se generó un creciente clamor popular por la seguridad de las personas y sus bienes y por el abandono de la Doctrina de Seguridad Nacional como política oficial de los Estados centroamericanos.

Comenzaron así las iniciativas encaminadas a un tratado de seguridad regional. Estas primeras propuestas expresaban una marcada connotación militar. Al crearse la SICA en el protocolo de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991, se señaló como una tarea fundamental la de configurar un nuevo modelo de seguridad regional cuyo perfil fundamental fuera el ser humano. Esta misma idea surgió en la IV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Cartagena de Indias en junio de 1994. Esta misma idea estuvo presente en las Cumbres de Guácimo Costa Rica y Managua. Fue en la Conferencia de Paz y Desarrollo de Centroamérica de Tegucigalpa del 24 y 25 de octubre de 1994 donde se adoptaron nuevos compromisos encaminados al mejoramiento de la administración de justicia y el combate contra la delincuencia garantizando la seguridad de los habitantes. Asimismo se acordó el compromiso de reactivar la Comisión de Seguridad de Centroamérica a fin de concretar el nuevo modelo de seguridad democrática regional.

El 15 de diciembre de 1995, en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras, se suscribió el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, el cual en su letra y espíritu, asocia, por primera vez en la historia centroamericana, la expresión seguridad al vocablo democracia. Comienza así la era oficial de la SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA, la cual deja en el pasado... como un ave de negro plumaje la Doctrina de Seguridad Nacional.

La naturaleza de la Seguridad Democrática es integral, forma parte de la ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE que orienta e informa el concepto de desarrollo sostenible adoptado por Centro América.

La expresión Seguridad Democrática se encuentra cercanamente emparentada con la expresión Gobernabilidad Democrática. En ambos conceptos el adjetivo Democrática constituye un elemento definitorio respecto a la seguridad y a la forma de gobernar. Gobernabilidad democrática no es lo mismo que simple Gobernabilidad. Lo propio sucede con Seguridad Democrática y simple Seguridad.

Centroamérica en 1995 y ahora Iberoamérica en noviembre de 1996 han suscrito instrumentos internacionales con apellido democrático. La diferencia entre Seguridad Democrática y Seguridad Nacional, igual que la distinción entre Gobernabilidad a secas y Gobernabilidad Democrática, va mucho más allá que la expresión formal. La diferencia es de fondo o mejor dicho profunda. Una cosa es Gobernabilidad a base de represión dictatorial, que Gobernabilidad respetando los derechos del pueblo. Otro tanto sucede con Seguridad Nacional y Seguridad Democrática.

La Seguridad Nacional no es la seguridad de las personas y sus bienes, es simplemente supeditar a la supuesta Seguridad del Estado, la libertad y los derechos de los

individuos y organizaciones. La Seguridad Democrática es totalmente diferente, es la seguridad basada en el consenso.

La experiencia nos enseña que todas las dictaduras se aprecian de lo que ahora llamaríamos Gobernabilidad y de la seguridad que practican. Entre dictadura y Gobernabilidad Democrática existe una contradicción; la primera se hace sin y contra el pueblo y la segunda se practica con y en favor del pueblo.

El punto de referencia que distingue a esos dos mundos en relación a la Gobernabilidad y a la seguridad, es el pueblo, pues en un caso éste la padece y en el otro, él la ejerce.

Todos estos conceptos son expresión de una nueva concepción del Estado, del papel del pueblo y de la motivación que determina las decisiones públicas. Entre la Razón de Estado y la Razón de Humanidad hay más de un siglo de distancia y muchos grados de orientación diferente.

Centroamérica pues, está elaborando una nueva cultura en torno al desarrollo, al ejercicio del Poder, al papel de la sociedad civil en los asuntos públicos, al bienestar de la población, a la convergencia y a otros aspectos. Este nuevo camino que luce viable, apropiado y prometedor, tropieza, sin embargo, con obstáculos de todo género.

En Honduras después de muchos esfuerzos históricos, la justicia ha comenzado a caminar por sus propios pies y por su propia voluntad. Las sentencias se dictan donde deben dictarse; las leyes se aplican a quien deben aplicarse; las sanciones resultan de los hechos probados; en fin el Poder Judicial, de manera creciente, garantiza la seguridad jurídica de las personas y sus bienes.

Este avance extraordinario, aunque todavía insuficiente, ha despertado la ira de minúsculos grupos de antisociales. El jueves recién pasado, un par de malhechores, con una acción cobarde enlutaron a la familia hondureña y atentaron contra la majestad de la Justicia. Cuando los criminales seleccionan el blanco de sus fechorías, sin quererlo confiesan el motivo de sus odios y se retratan a sí mismos. La Justicia sólo puede tener como enemigos a los delincuentes de diferente laya, pero igual tiene como amigos a los hombres de buena voluntad, a los pueblos y a la sociedad civil.

El fortalecimiento de los Poderes Judiciales es un imperativo de nuestro tiempo y un prerrequisito para la seguridad de las personas y los bienes. La seguridad jurídica es la garantía indispensable para que cada personas natural o colectiva, pueda desplegar todo su potencial productivo y humano.

Es muy claro que en la frontera de dos siglos y dos milenios, los pueblos demandan transparencia en el manejo de todos los asuntos públicos, de los Poderes del Estado. Esa transparencia, además de ser una justa respuesta al reclamo colectivo, es también una garantía para el honesto manejo de los dineros del pueblo y para la justa, imparcial y pronta administración de justicia.

Durante muchas décadas, la acción de los tribunales estuvo en la penumbra de la información pública. Hoy en día los jueces y magistrados son protagonistas de la información, por cierto a veces, más allá de lo prudente. Este fenómeno indica el creciente papel que los administradores de justicia asumen en la vida pública de las naciones, y la mayor capacidad de los tribunales para llegar a la profundidad de las causas que ventilan, sin ser perdidos de vista por la sociedad.

Quisiera llamar la atención sobre la moderna expresión: Seguridad Ciudadana. Esta expresión frecuentemente utilizada en la actualidad, conviene ser revisada debido a la insuficiencia conceptual de que adolece. La Seguridad Ciudadana comprende a todos los ciudadanos, pero no a todas las personas. De la universalidad de las personas solamente una parte son ciudadanos. Ciudadano es el que tiene la capacidad de ejercicio de los derechos políticos. La Real Academia de la Lengua dice que ciudadano es el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. Cabanellas nos dice que ciudadano es el habitante de un país cuando puede ejercer los derechos políticos. Por su parte, la Constitución de Honduras prescribe: Artículo 36.- Son ciudadanos todos los hondureños mayores de dieciocho años.

Estoy seguro que quienes utilizan la referida expresión Seguridad Ciudadana quieren referirse a la totalidad de las personas, sin embargo, la frase puede prestarse a involuntarios equívocos. Por tal razón en esta intervención he preferido utilizar Seguridad de las Personas por ser más exacta, respecto a que la seguridad debe para todos los seres humanos que habitan en un país, es decir, para todas las personas.

Otro aspecto vinculado con la Gobernabilidad Democrática y con la Seguridad Democrática es la urgencia de consensos o convergencias que permitan políticas con respaldo multisectorial y proyectos de país apoyados por todos. Esta urgencia de la historia tropieza, como es natural, con la vieja cultura de confrontación, pasivo de la herencia que nos dejó la guerra fría.

Todo proceso de convergencia supone una nueva actitud de los actores que participan en ello; una actitud de diálogo y de combinar esfuerzos en pos de objetivos comunes y de identificar las diferencias a efecto de que puedan administrarse de manera que no rompan la unidad en los esfuerzos emprendidos. Al mismo tiempo, la convergencia contribuye a generar una nueva actitud en los actores; ella hace posible darle la verdadera dimensión a los acuerdos y a los desacuerdos, a los consensos y a los disensos, a los problemas sectoriales y a los asuntos nacionales. En pocas palabras, la convergencia supone una nueva actitud y a su vez genera una nueva actitud.

Nuestro proceso de convergencia ha logrado extraordinarios resultados y, por qué no decirlo, ha tropezado con obstáculos. Por fortuna los puntos de consenso y los resultados positivos son asuntos de magnitud histórica, los obstáculos, en cambio son de naturaleza específica y coyuntural. Grandes proyectos nacionales hemos logrado mediante la convergencia. La sustitución del Servicio Militar Obligatorio por el Servicio Militar

Voluntario Educativo; el traspaso de la Policía a la autoridad civil, mediante la reforma constitucional que será ratificada en el próximo mes de diciembre; la elaboración del primer censo nacional electoral en el cual todos los difuntos figuran en el censo de los muertos, y sólo los ciudadanos en el censo de los vivos. La nueva Tarjeta de Identidad, de naturaleza indubitable es asimismo un producto legítimo de la convergencia de partidos políticos, empresarios, trabajadores y gobierno.

Mi gobierno confía en que dejará como legado a las generaciones presentes y futuras, el camino de la convergencia o consenso, como método de encarar los asuntos cardinales del Estado.

Gobernabilidad Democrática, Seguridad de las personas y los bienes y Convergencia son aspectos entrelazados en el tejido de la vida democrática y del desarrollo sostenible, sendero por el cual transitamos y del cual no debemos apartarnos.

Señores participantes en esta magna Conferencia Hispano-Centroamericana sobre Seguridad Ciudadana o de las personas, con un fraternal saludo y la más cordial bienvenida a Tegucigalpa y Honduras, deseo los mejores éxitos a este evento extraordinario.

Muchas gracias.

Programa de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica. Aspectos Generales

*Fernando Zumbado
Director Regional para América Latina
y el Caribe del PNUD*

Señores y Señoras:

El agradecimiento de la Organización de las Naciones Unidas por su presencia en este acto. Es un honor para mí presentarme ante ustedes con la grata responsabilidad de anunciar, en nombre de las Naciones Unidas, en particular de su Programa para el Desarrollo para América Latina y el Caribe, el programa de Gobernabilidad, en sus vertientes de Justicia y Seguridad Ciudadana, en que nos hemos comprometido para el área centroamericana. Tal honor se ve incrementado al ser acompañado en este acto por el señor Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Sr. D. Jesús Gracia, no sólo por las características personales de don Jesús y especiales sentimientos por Centroamérica sino por cuanto el donante de este fondo de gobernabilidad que el PNUD administra lo ha sido el gobierno de España.

Las cuatro grandes áreas definidas para el programa de gobernabilidad están compuestas por actividades dirigidas a mejorar la capacidad de procurar, administrar y ejecutar la justicia; al apoyo a las iniciativas tendientes al proceso de descentralización y desconcentración estatal; a la asistencia al mejoramiento de la seguridad ciudadana; y al acompañamiento institucional en los programas de modernización de la equidad tributaria. Todas áreas de principal importancia en el esfuerzo común centroamericano de reformar el Estado y hacerlo más eficiente, eficaz y transparente. Campos de trabajo asimismo que promueven la consolidación de nuestras democracias, no sólo en su aspecto representativo sino también en la dimensión participativa.

En cumplimiento a los procedimientos convenidos con el gobierno de España, nos dimos a la tarea de identificar áreas de asistencia y a formular los proyectos.

Pusimos especial atención durante la fase de identificación de necesidades y de formulación de los más de veinte proyectos que el Fondo está ya financiando, en trabajar de manera muy cercana con las autoridades de los gobiernos ejecutivos y judiciales de cada país. Asimismo, escuchamos cuidadosamente a la sociedad civil preocupada por estos temas. Una vez formulados los proyectos, fueron de nuevo presentados a la consulta de instituciones y autoridades de cada país y no fue hasta que las mismas los aprobaran que los sometimos a la consideración de la Comisión Mixta que el Fondo creó y a la ratificación del señor Secretario de Estado para la Cooperación Española. Después

de este cuidadoso proceso, caracterizado, repito, por el respeto a las necesidades y particularidades de cada país, es que hoy me presento ante ustedes celebrando el inicio de la fase de ejecución del programa.

En dos campos que hoy nos reúne, Justicia y Seguridad Ciudadana, el programa incluye un componente regional de formación de jueces y magistrados cuya ejecución se llevará a cabo mediante las escuelas judiciales de cada país y en el cual destaca la asistencia de tres instituciones españolas de primer nivel: el Consejo del Poder Judicial representado en este acto por su Vice-Presidente, el Dr. Luis López Guerra, y la Universidad de Salamanca representada por su Rector, Dr. Ignacio Berdugo Gómez de la Torre. Ya a nivel de cada país y en apretada síntesis descriptiva, los proyectos son los siguientes:

- En Guatemala se fortalece la policía nacional mediante asistencia técnica impartida por dieciséis altos oficiales de la Policía española; se mejora el sistema nacional de defensa pública mediante capacitación y fortalecimiento organizacional; habremos de asistir al sistema de notificaciones para lograr que el mismo sea mucho más expedito y reducir de esta forma el atraso judicial; y se proporcionará asistencia técnica a la Corte Suprema de Justicia en el proceso de estudio y logro de recomendaciones tendientes a separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales.

- En el Salvador se procura fortalecer el acceso a la Justicia de las personas de escasos recursos mediante un fuerte impulso a la Defensa Pública; se está financiando una campaña de educación legal popular que lleva como propósito el conocimiento de los Derechos Fundamentales a todos los niveles; se asiste al Consejo de Seguridad Ciudadana en la perfección de políticas y estrategias tendientes a hacer más efectiva la lucha contra el delito; y finalmente se habrá de ayudar a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

- En Nicaragua dedicaremos la energía financiera e intelectual del programa a mejorar los laboratorios forenses y a asistir en el proceso de modernización de las leyes penales.

- En Costa Rica se asistirá en la capacitación de jueces y fiscales en la ejecución del nuevo Código Procesal Penal.

- En Panamá el programa está respondiendo a la necesidad de modernizar y humanizar el sistema penitenciario.

- Finalmente, en Honduras estamos lanzando un ambicioso proyecto que incluye el fortalecimiento de la Defensa Pública; un análisis exhaustivo de todos los casos judiciales para establecer a ciencia cierta los puntos de atasco y de atraso judicial; un diagnóstico-acción relativo al problema carcelario; asistencia en el proceso de instalación de la nueva normativa sobre el menor infractor; y asistencia técnica a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio de Gobernación y Justicia para reducir la cantidad de reos presos sin sentencia.

Hemos intentado diseñar proyectos que fortalezcan el Estado de Derecho y la cultura de respeto a la ley y hemos tenido muy en cuenta que Justicia y Seguridad Ciudadana representan un sistema de tensiones. Sabemos que los Derechos Fundamentales se deben hacer respetar y que es el juez el primer llamado a hacerlo pero incluimos dentro de estos Derechos el de poder vivir en paz y tranquilidad, ese derecho a salir a la calle sin la preocupación de ser atacado o robado o que nadie vaya a interrumpir la misma paz y tranquilidad de nuestras familias en las casas. Creemos firmemente en la defensa del régimen de garantías y derechos fundamentales dado por las Constituciones y el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos, pero además creemos que la mejor forma que tal defensa se haga efectiva es mediante la instalación de una cultura de respeto a la seguridad de los ciudadanos y a la efectiva defensa de estos ciudadanos frente al delito común, de cuello blanco, organizado o a la violación de Derechos Humanos. Es de esta forma que creemos no sólo en los Derechos sino también en los Deberes Fundamentales, deberes del Estado y de la ciudadanía de respetar a las demás personas y a sus bienes.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se siente muy complacido por la confianza depositada tanto por el gobierno de España en calidad de donante como por las autoridades gubernamentales y judiciales centroamericanas en calidad de receptores de la asistencia. La modalidad de ejecución nacional de estos proyectos ha sido convenida con España y con los países receptores. Creemos que la participación de todos ustedes en esta actividad debe fortalecer nuestra vocación de servicio y el compromiso de nuestra institución para que estos proyectos sean efectivos mecanismos de desarrollo tendientes a la definitiva instalación de un método de gobernabilidad democrática en nuestros países.

Conclusiones de la Conferencia Hispano-Centroamericana sobre Justicia y Seguridad Ciudadana

I. Se confirmó claramente durante las exposiciones que la crisis del sistema de administración de justicia y de la seguridad ciudadana o de los habitantes o de las personas, es más que una crisis y ha sido realmente un problema estructural de larga data. Es así que en vez de fortalecer el sistema de administración de justicia, la sociedad centroamericana está pidiendo su transformación. Transformación dirigida a convertir esta potestad del Estado que también es servicio público, en respuesta adecuada a las necesidades de solución de conflictos, de resolverlos oportunamente y de hacerlo imparcial y transparentemente.

Las necesidades sociales que han tratado los conferencistas se pueden clasificar en cuatro tipos :

- a) De protección contra los abusos de poder del Estado o violación de derechos humanos y de protección de los ciudadanos contra los daños perpetrados por otros ciudadanos o la comisión de delitos;
- b) De certidumbre, en el sentido que el sistema debe asegurar los derechos económicos de los inversionistas nacionales y extranjeros con el propósito de propiciar un desarrollo económico constante;
- c) De protección de las nuevas instituciones, como las policías civiles, las nuevas fiscalías, los procuradores de derechos humanos o "ombudsmán", las oficinas de control de cortes de cuentas, etc.y;
- d) De la necesidad de tolerancia tendiente al respeto de las minorías o mayorías indígenas, menores infractores y de aquellas personas que por razones religiosas o de comportamiento social, nos parecen diferentes a la mayoría. Estas necesidades no han sido satisfechas o protegidas adecuadamente por los sistemas y las preocupaciones, la falta de acceso a la justicia y la falta de confianza social se fundamentan en la ausencia de cumplimiento del deber de administrar pronta e imparcial justicia.

II. La existencia del Estado de Derecho y garantías que protegen a las personas contra la utilización arbitraria del poder punitivo del Estado, constituyen las normas principales del ordenamiento jurídico.

El derecho procesal penal y el derecho penal desarrollan los principios, derechos y garantías constitucionales que regulan y limitan el poder de castigo del Estado. De tal forma que los códigos a reformar primero son los penales y que se debe respetar plenamente tales valores consagrados a nivel constitucional. Es así que no es admisible la contradicción entre leyes y Constitución.

No es posible salvar al poder judicial sin hacer un gran esfuerzo por mejorar las facultades de Derecho, instalar una cultura de investigación jurídica nacional, asignar fondos para profesorado a tiempo completo y la motivación de estudiantes de derecho con mentalidad crítica y no repetitiva o memorística.

III. El sistema jurídico demanda para su debido éxito de independencia, imparcialidad y transparencia judicial. La independencia judicial tiene cuatro importantes vertientes: la externa frente a los demás poderes del Estado; la interna en el sentido que no es admisible el temor reverencial o las imposiciones de un juez superior sobre el de primera instancia; la independencia burocrática en el sentido que debe evitarse la triste práctica de la delegación de las funciones jurisdiccionales a secretarios o asistentes del despacho; y tecnológica en el sentido que el juez debe contar con instrumentos y equipo moderno para hacer el seguimiento de casos y revisión de jurisprudencia y doctrina. La justicia sólo puede ser administrada por jueces independientes, inamovibles, responsables, técnicamente calificados y comprometidos con sus altas funciones.

IV. El fundamento del derecho de defensa se desprende de la Constitución, en particular de los principios de legalidad, de contradicción y de audiencia. La búsqueda de la verdad material requiere que la evidencia no se logre más que mediante la oposición entre acusación y defensa y que el derecho de defensa nace desde el momento que el imputado conoce de la acusación o que es arrestado.

V. Si no hay crecimiento económico no se consolidará jamás el Estado de Derecho ni la democracia y en ese sentido la gobernabilidad, en una de sus dimensiones, consiste en la capacidad de una sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que tiene planteadas y que la misma se mide por dos indicadores:

- a) la capacidad de los gobiernos para formular e implementar políticas públicas oportunas y;
- b) la capacidad de las instituciones de gobierno para ajustar a las reglas de juego el orden de actuación. La gobernabilidad no mejora si no se eleva la cultura económica, política y cívica. América Latina enfrenta el triple reto de consolidar a la vez las democracias, construir mercados abiertos y eficientes y mejorar la cohesión social.

VI. Las conferencias, que pasaron de lo técnico jurídico a políticas judiciales, permitieron unir conceptos como el derecho de defensa, los derechos fundamentales y la gobernabilidad democrática y confirmar así que la realidad de los jueces, fiscales, defensores públicos y privados no se puede limitar a sus juzgados sino que cumplen una labor tremendamente importante dentro de una realidad compleja de la que no pueden separarse y a la que deben comprender. Un juez penal debe entender de globalización económica o se convierte en un obstáculo a la misma.

VII. No es posible la conversión judicial sin hombres valientes, sinceros y capaces de tomar riesgos y estas personas deben tomar el liderazgo en todas y cada una de las instituciones que componen el sector justicia.

Es de especial importancia esta afirmación a la luz del dicho del profesor John Rawls en el sentido que "la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento".

VIII. Las escuelas judiciales deben estar al servicio de las otras instituciones del sector justicia. En ese sentido también se hizo un llamado para que el juez y magistrados muestren una actitud humilde y someterse también a procesos de capacitación. La capacitación debe mezclar grupos de fiscales con policías, a jueces superiores con aquellos de primera instancia, a defensores con jueces.

La capacitación además de tomar en cuenta las necesidades debe insistir o ser orientada por los fines de la misma, por sus objetivos. Esto nos lleva más que a una capacitación determinada por las demandas a una organizada en base a perfiles reales y deseados de los operadores del sector justicia.

El derecho de la jurisdicción es un derecho fundamental e implica accesibilidad, eliminación de formalismos innecesarios e igualdad entre las partes.

Finalmente, las características de un juez son definitivamente remarcables en el sentido que el mismo debe ser independiente, imparcial, probo y capaz.

Este libro se terminó de imprimir en los
talleres de Litografía LOPEZ, S.
de R. L. en el mes de junio de 1997
su edición consta de 2,000 ejemplares.

