

**REVISTA DEL**  **PENSAMIENTO** **213**  
**CENTROAMERICANO**

**La psiquiatría como tortura en Cuba**

*Vladimir Bukovsky*

*Charles J. Brown*

*Armando M. Lago*

**Militarismo, policía y derecho en Centro América**

*Johanna Mendelson Forman*

*Luis Salas*

*Martha K. Huggins*

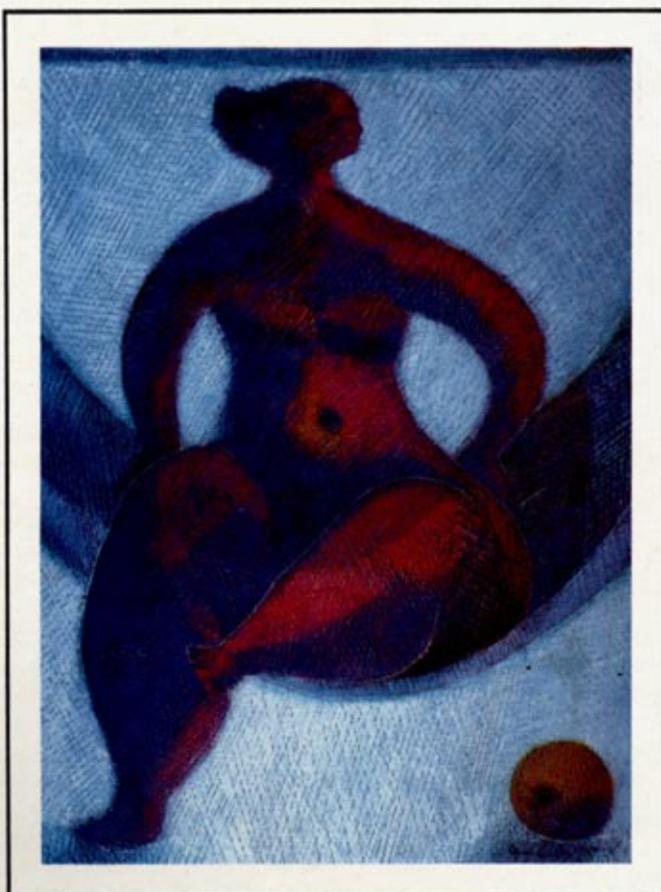
*Hugo Alfonso Muñoz*

*Ebrahim Azvat*

*Roger Thayer Stone*

**Haití y  
la O.E.A.**

*Gonzalo Facio S.*



**Acta  
de  
Nueva York**

**La pintura de Omar d'León**

Publicada por el *Centro de Investigaciones y Actividades Culturales* (Managua, Nicaragua)  
y la *Asociación Libro Libre* (San José, Costa Rica), Apartado 1154-1250, teléfono 28-23-33, FAX 286028  
Escazú, Costa Rica.

## Indice

La psiquiatría como tortura en Cuba ..... 1 <i>Charles J. Brown y Armando M. Lago</i>
En los suburbios del imperio ..... 3 <i>Vladimir Bukovsky</i>
Sinopsis del Derecho y los tribunales en América Latina ..... 12 <i>Johanna Mendelson Forman</i>
La policía, el derecho y la transición democrática en América Latina ..... 19 <i>Martha K. Huggins, Roger Thayer Stone</i>
Policía Judicial: asuntos preliminares ..... 27 <i>Luis Salas</i>
La policía en Costa Rica ..... 39 <i>Hugo Alfonso Muñoz Quesada</i>
Política de seguridad pública del gobierno panameño ..... 52 <i>Ebrahim Azvat</i>
La pintura de Omar d'León ..... 59
La crisis haitiana y la voluntad pro-democrática de la O.E.A. .... 61 <i>Gonzalo Facio Segreda</i>

### Sección Archivo

Carta Pastoral de los Obispos de Nicaragua ..... 74
Discurso de despedida de Gorbachov ..... 79
Acta de Nueva York ..... 80

Foto de Portada:  
Omar d'León: *Mujer en hamaca*, 1984. Oleo sobre tela,  
18 X 24 pulgadas.

**Director**  
Xavier Zavala Cuadra

**Consejo Editorial**  
Pablo Antonio Cuadra  
Fernando Vollo  
Carlos Meléndez Chaverri  
José David Escobar Gallardo  
Jaime Daremblum  
Franco Cerutti  
Ralph Lee Woodward  
R. Bruce McColm

**Distribución Internacional**  
Ann McCarthy Zavala

**Corrección, diagramación y montaje**  
Dennis Arciniegas R.

### Valor de la suscripción anual (cuatro números)

Area geográfica	Precio
Costa Rica	₡900.00
Centro América y Panamá	US\$ 18.00
Estados Unidos y Canadá	US\$ 24.00
México y El Caribe	US\$ 24.00
América del Sur	US\$ 24.00
Europa	US\$ 28.00
Asia	US\$ 30.00

Haga un cheque a nombre de  
Asociación Libro Libre

Las opiniones expresadas en los artículos no representan necesariamente las de esta publicación. Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización de la dirección. Los artículos de esta revista son resumidos y catalogados en Historical Abstracts.

This publication is available  
in microform from University  
Microfilms International.

Call toll-free 800-521-3044. Or mail inquiry to:  
University Microfilms International, 300 North  
Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106.



---

---

# La psiquiatría como tortura en Cuba\*

Charles J. Brown y Armando M. Lago\*\*

## La psiquiatría y las teorías de la criminalidad

En enero de 1979, el gobierno de Cuba adoptó un nuevo Código Criminal que redefinió muchos actos políticos como crímenes comunes. Ejemplos de estos cambios son la reclasificación de actos como "el abuso de la libertad religiosa", "la salida ilegal del país" y "la participación en mítines ilegales" en delitos criminales comunes de acuerdo con el Código Criminal de 1979. El régimen de Castro pudo entonces reclasificar gran número de presos políticos como criminales comunes, reduciendo drásticamente el número "oficial" de prisioneros políticos en las cárceles de Cuba.

La teoría criminalista vigente en Cuba, al igual que en otros países comunistas, sostiene que el capitalismo es la causa principal de la conducta criminal. De acuerdo con esta teoría de la criminalidad, el crimen en la sociedad capitalista

---

\*Resumen del libro *The Politics of Psychiatry in Revolutionary Cuba*, publicado recientemente por Freedom House y Of Human Rights, de Washington, D. C. La obra es resultado de un proyecto de estudio combinado de ambas organizaciones y presenta los casos de 27 disidentes políticos cubanos que han sido objeto de abuso psiquiátrico por parte de las autoridades de su país. Incluimos, en un recuadro, la introducción al libro, hecha por el famoso disidente ruso Vladimir Bukovsky.

\*\* Activistas de derechos humanos. El primero está terminando los requisitos para su doctorado en la Universidad de Indiana y es coordinador de estudios para la oficina de Washington, D.C. de *Freedom House* y el segundo tiene un doctorado de la Universidad de Harvard y es miembro de la junta de directores de *Of Human Rights*.

representa la rebelión individual o colectiva contra las directrices y políticas económicas represivas dirigidas por la clase capitalista; mediante la abolición de la propiedad privada, el socialismo elimina la base de la criminalidad. Los sistemas comunistas, como el de Cuba, aducen que el crimen es una condición contranatural causada por la continuada presencia residual del capitalismo; una condición producto de elementos negativos y no socialistas en las sociedades marxistas. Sólo la re-educación de los criminales, al reintegrarlos a la sociedad socialista, puede eliminar la criminalidad.

La teoría de la criminalidad aplicada en Cuba explica la presencia de la reincidencia criminal y política, después del proceso de re-educación, como resultado de dos influencias. Primero, algunos casos de conducta criminal son el resultado de intentos contrarrevolucionarios, externos e internos, de corrupción dirigidos contra la sociedad socialista de Cuba. Segundo, un pequeño porcentaje de crímenes —particularmente los que pueden considerarse como políticos— son producto de mentes patológicas y de mentes con trastornos funcionales. En otras palabras, los que continúan actuando de manera contraria a la voluntad del régimen son agentes de una potencia extranjera o enfermos mentales.

Esta conceptualización de la criminalidad le ha permitido al gobierno de Cuba redefinir algunas actividades de reincidencia política como enfermedades mentales. Como resultado, el aparato de Seguridad del Estado ha asumido control sobre el proceso de diagnóstico en casos de índole eminentemente política. Aunque las salas forenses de los hospitales psiquiátricos de Cuba están nominalmente bajo el control conjunto

Pensamiento Centroamericano- 1

de agentes de Seguridad del Estado del Ministerio del Interior y de médicos del Ministerio de Salud Pública, en realidad las salas forenses son parte integral del aparato de castigo de la policía secreta y de los agentes de seguridad. La psiquiatría en Cuba se ha convertido en un instrumento de represión del Estado cubano.

### Tipología de casos de abuso psiquiátrico

Antes de presentar una tipología que resuma los casos de abuso psiquiátrico presentados en este reporte, es necesario aclarar que la estabilidad o estado de salud mental parece tener poca relación con el confinamiento de disidentes políticos cubanos en hospitales psiquiátricos. Las víctimas del abuso psiquiátrico incluyen tanto a disidentes políticos cuerdos, como a disidentes con enfermedades mentales moderadas, y a otros cuyas enfermedades mentales son lo suficientemente graves para

requerir institucionalización e internado forzoso. Es importante enfatizar que el problema del abuso de la psiquiatría en Cuba tiene bastante poca relación con la salud mental de la víctima. Como dijo el fallecido Andrei Sakharov, el problema crítico es "cualquier uso de la psiquiatría con fines políticos o ideológicos, y no sólo los casos en que individuos mentalmente sanos son forzosamente confinados o internados en hospitales psiquiátricos".<sup>1</sup>

Los casos de abuso psiquiátrico investigados en este reporte pueden ser clasificados en cuatro tipos, a saber:

*A- Disidentes políticos cuerdos, sin historia previa de enfermedades mentales, que son confinados a salas forenses de hospitales psiquiátricos usualmente reservadas para criminales dementes. El confinamiento usualmente ocurre como parte del proceso de interrogación,*

## En los suburbios del imperio

Tras leer los documentos y testimonios recogidos en este libro, uno podría sentirse disgustado y enfurecido, pero no sorprendido.

---

\*Destacado miembro del movimiento democrático en la Unión Soviética durante los años 60's y 70's. Por su labor en favor de los derechos humanos, en especial sus revelaciones en torno al abuso psiquiátrico en la Unión Soviética, pasó doce años en cárceles, campos de trabajo y hospitales psiquiátricos. En diciembre de 1976, fue excarcelado y enviado a Suiza, gracias a un intercambio por el líder comunista chileno Luis Corvalán. Actualmente reside en Cambridge, Inglaterra. Es autor de *To build a Castle: My Life as a Dissenter; Letters of a Russian Traveler*; y *The Peace Movement and the Soviet Union*. Su obra más reciente, *USSR: From Utopia to Disaster*, fue publicada recientemente en Europa.

Desde hace mucho tiempo sabemos que los regímenes comunistas, ya se encuentren en Viet Nam o Cuba, Etiopía o China, son muy parecidos: sólo son las chispas, las ascuas del enorme fuego que se encendió en el mundo hace setenta y cuatro años. Lo que debería sorprendernos es no encontrar características familiares en cada uno de ellos porque, para usar una metáfora de Solzhenitsyn, son como metástasis de un mismo cáncer que lucha por reproducirse en cada parte del globo. Desde este punto de vista, Cuba es única sólo por el apresurado avance de la enfermedad: en treinta y dos años cubrió lo que a la Unión Soviética le tomó setenta y tres. En una sola generación, Cuba pasó de la "justicia revolucionaria" a la "legalidad socialista", de la liquidación de los "enemigos de

clase" a la "reeducación política" y al tratamiento psiquiátrico de los "apáticos ante el socialismo".

Por supuesto también hay algunas diferencias. Hablando estrictamente, el régimen cubano, cuyo líder supremo es una combinación de Lenin y Stalin, de Khrushchev y Brezhnev, no necesita emplear la represión psiquiátrica. Inventada en la época de la "coexistencia pacífica", perfeccionada en la era de la *detente*, la política psiquiátrica soviética fue concebida como un camuflaje que permitía al régimen presentar una imagen más "liberal", mientras continuaba con su represión política. Sin embargo, en el contexto cubano no es más que otra forma de tortura. Políticamente, no hacen falta los diagnósticos sofisticados, ni la súbita epidemia de "esqui-

con el objetivo de desmoralizar y aterrorizar al disidente para quebrar su voluntad.

*B- Disidentes políticos cuerdos, sin historia previa de enfermedades mentales, que forzosamente reciben terapia electroconvulsiva (electrochoques) y/o dosis masivas de drogas psicotrópicas como castigo por sus opiniones y conducta política. Estos tratamientos se usan unas veces para atemorizar al disidente y hacerlo cooperar con sus captores; otras para castigar al disidente por un comportamiento específico.*

*C- Disidentes políticos con enfermedades mentales leves, que forzosamente reciben terapia electroconvulsiva y/o dosis masivas de drogas psicotrópicas como castigo por opiniones y comportamiento político adverso al régimen. Estos tratamientos o son contrarios a los procedimientos terapéuticos recomendados para dichas*

enfermedades, o son administrados en dosis masivas a niveles muy superiores a los recomendados para dichas enfermedades.

*D- Disidentes políticos con enfermedades mentales cuyos derechos como pacientes han sido violados como resultado de sus creencias y opiniones políticas. Algunos disidentes internados en hospitales psiquiátricos tienen un historial de enfermedades mentales. Sin embargo, sus enfermedades no justifican ni explican las dosis masivas de electroconvulsiones (electrochoques) y de drogas psicotrópicas, ni las condiciones bárbaras en que son administradas. Tampoco se justifican, ni se explican los casos en que a disidentes con enfermedades mentales reales se les negó tratamiento médico debido a sus creencias y opiniones políticas.*

El único denominador común a los casos de abuso psiquiátrico investigados es que los

por Vladimir Bukovsky\*

zofrenia retardada"<sup>1</sup> entre los disidentes, nicubanos equivalentes al Dr. Lunts y al profesor Morozov.<sup>2</sup> A muchos disidentes se les diagnosticó sanos o no tuvieron ningún diagnóstico antes de ser enviados al gulag psiquiátrico y ser sometidos a electrochoques. Me imagino que incluso el Dr. Lunts se habría enfurecido al observar tan bárbara aplicación de sus elaboradas teorías.

En pocas palabras, no es sólo el abuso político de la psiquiatría que conocemos, sino también su mala imitación, hecha por un aprendiz no muy brillante. Es asombroso que los camaradas cubanos se hayan molestado en imitar esta última hazaña del socialismo, si no la usan apropiadamente. ¿Sería el resultado de una presión soviética para

"liberalizar" al régimen cubano y hacerlo más presentable? ¿O fue simplemente una instrucción de Moscú, despachada rutinariamente a los suburbios del imperio y malinterpretada por un perezoso oficial? Quizá nunca lo sabremos.

El hecho es, sin embargo, que se han dado los primeros pasos hacia el abuso político de la psiquiatría y es muy probable que se avance en esa dirección. Una vez que La Habana haya aceptado la necesidad política de una imagen más civilizada del régimen cubano, los líderes de la revolución cubana, nuevos, mejor vestidos y limpiamente afeitados, apreciarán todo el potencial del invento soviético. Escucharemos, entonces, más y más historias de desórdenes

mentales que afligen a la sociedad cubana y curarlos llegará a ser más difícil que ahora.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Un diagnóstico usado comúnmente contra los disidentes soviéticos con el fin de internarlos en instituciones mentales. El concepto de esquizofrenia "retardada" fue desarrollado por el profesor Andre Snezhnevsky cuyo marco de diagnóstico tuvo gran impacto en la psiquiatría soviética hasta su muerte en 1987.

<sup>2</sup> El Dr. Daniil Lunts y el profesor Georgy Morozov son, probablemente, los más infames ejecutores del abuso psiquiátrico soviético. Lunts falseaba sistemáticamente sus diagnósticos a activistas de derechos humanos y a otros pacientes mientras servía en el notorio Instituto Serbsky de Psiquiatría Forense en Moscú. Morozov era el director de ese instituto.

---

disidentes fueron confinados e internados por el régimen de Castro en hospitales psiquiátricos debido a sus actividades y opiniones políticas. El cuadro de la página 11 presenta un resumen de los datos biográficos y de las características del tratamiento administrado en los casos de abuso psiquiátrico investigados.

### Edades y ocupaciones

Los 27 casos de abuso psiquiátrico fueron investigados por medio de entrevistas personales y telefónicas y documentados con referencias a los informes de Amnesty International y de Americas Watch. Los casos de abuso psiquiátrico reflejan un ambiente y estado de terror y desesperanza por parte de los disidentes cubanos sometidos a estas prácticas. Personas de todas las edades y ocupaciones fueron objeto de maltrato. El adolescente José Luis Alvarado Delgado recibió tres tratamientos de electroconvulsión después de que intentó asilarse en la Embajada de Colombia en 1980. Por otra parte, el hombre de negocios, Eugenio de Sosa Chabau, a los 61 años recibió 14 tratamientos de terapia electroconvulsiva cuando se rebeló en prisión en 1977 después que le mintieron, con fines de tortura psicológica, diciéndole que su hija y nietas se habían muerto en un accidente aéreo cuando viajaban a visitarlo en prisión.

En cuanto a las ocupaciones de los disidentes víctimas del abuso, el grupo más numeroso es el de los estudiantes (5 casos), seguido por el de los maestros (4 casos). Cuatro de los casos son hombres de letras, periodistas, escritores y redactores de noticias. Sin embargo, muchas otras ocupaciones y oficios están representados en los casos de abuso psiquiátrico.

### Cargos de juicio y acusaciones políticas

Los cargos de juicio contra los disidentes políticos varían mucho. Once de los disidentes fueron acusados de actividades contrarrevolucionarias, ocho fueron maltratados

psiquiátricamente después de intentos infructuosos de salir ilegalmente del país. Un caso reciente es el de Leandro Hidalgo Pupo, un joven aficionado al boxeo, quien en un encuentro internacional de boxeo celebrado en La Habana, el 23 de febrero de 1990, gritó "Abajo Fidel Castro". Como consecuencia de este acto, Hidalgo Pupo fue internado en la Sala Carbó-Serviá del Hospital Psiquiátrico de La Habana y diagnosticado como "paranoico esquizofrénico con desórdenes de personalidad moderados". En fin, no existe la menor duda de la condición de disidentes políticos de los casos de abuso investigados.

### Localización del confinamiento

La mayor parte de los disidentes fueron internados en las salas forenses Carbó-Serviá y Castellanos del Hospital Psiquiátrico de La Habana (antes conocido por Mazorra en tiempos prerrevolucionarios). Pero también hay casos de abuso psiquiátrico en otros hospitales, como en el Hospital Gustavo Machín en Santiago de Cuba (antes conocido por Jagua), el Hospital General Docente Enrique Cabrera en La Habana, el Hospital Nacional de Reclusos del Combinado del Este en La Habana y el Hospital Naval de La Habana del Este.

### Evidencia en la literatura psiquiátrica cubana.

La propia literatura psiquiátrica cubana confirma la práctica de internar a disidentes políticos en hospitales psiquiátricos. Un estudio de infracciones disciplinarias en la sala forense de mujeres Córdova del Hospital Psiquiátrico de La Habana, publicado en la *Revista del Hospital Psiquiátrico de La Habana* en 1984, confirmó que 4.6 por ciento de las reclusas habían sido sentenciadas por crímenes contra la seguridad del estado o contra el orden público. El mismo estudio mencionó al Departamento de Seguridad del Estado del Ministerio del Interior y a otras organizaciones de seguridad y policía secreta entre las organizaciones que regularmente remiten reclusos al Hospital Psiquiátrico de La Habana. Otro estudio publicado en 1980 en la *Revista del Hospital Psiquiátrico de La Habana* confirmó que 6.3 por ciento de los pacientes que habían sido internados en dicho hospital sufriendo de depresión, habían tenido problemas previos con las autoridades cubanas debido a sus convicciones políticas.

## Duración del confinamiento

El período de estadía de los disidentes víctimas del abuso en los hospitales psiquiátricos donde fueron internados varía desde un mínimo de 2-3 días hasta un máximo de cinco años. Por ejemplo, el ingeniero civil Andrés Solares Teseiro, profesor de la Universidad de La Habana, fue remitido al Hospital Psiquiátrico de La Habana por 3 días después de haberle escrito una carta al senador estadounidense Edward Kennedy, pidiéndole consejo para establecer un partido político en Cuba. Por otra parte, Julio Vento Roberes, flautista de la Orquesta Filarmónica de Cuba, recibió 16 tratamientos electroconvulsivos mientras estuvo confinado cinco años en el Hospital Psiquiátrico de La Habana por el delito de imprimir folletos reclamando la libertad religiosa y el respeto a los derechos humanos en Cuba. Como castigo por esa ofensa política, Vento perdió la *patria potestad* de dos hijos pequeños (de 2 y de 7 años); *patria potestad* que le fue entonces otorgada a un oficial de Seguridad del Estado. Más de la mitad de los casos investigados estuvieron más de un mes ingresados en hospitales psiquiátricos, y cuatro de los casos estuvieron reclusos más de un año.

## Diagnósticos

Sólo a once de los 27 casos investigados se les diagnosticó como enfermos mentales. A Manuel Tejera, joven de 21 años que fue remitido al Hospital Psiquiátrico de La Habana después de un intento fracasado de abandonar el país ilegalmente en una balsa de neumático, se le diagnosticó como "*apático al socialismo*". Al músico Julio Vento, ya mencionado anteriormente, se le calificó de "paranoico agudo sufriendo de delirios de ser defensor de derechos humanos", y fue confinado cinco años en el Hospital Psiquiátrico de La Habana. Tres de los casos quedaron sin diagnosticar, y otros cuatro diagnosticados como cuerdos fueron reclusos de nuevo en salas forenses de hospitales psiquiátricos. No hay suficiente información para determinar si hubo diagnóstico psiquiátrico en ocho de los casos.

Aunque las razones que explican la poca uniformidad del diagnóstico no se han podido determinar con exactitud, es posible adelantar

algunas hipótesis al respecto. Por ejemplo, a diferencia de los soviéticos, las autoridades cubanas no parecen interesadas en utilizar diagnósticos y terminología psiquiátrica para justificar el ingreso y confinamiento de los disidentes políticos. Otra posible explicación es que los organismos de seguridad de Cuba internan a los disidentes para castigarlos y torturarlos, y no para curarlos. El diagnóstico es por ende innecesario.

## El abuso de la terapia electroconvulsiva

Muchos psiquiatras reconocen la terapia electroconvulsiva como método apropiado para el tratamiento de algunas enfermedades mentales, tales como depresiones severas y esquizofrenias catatónicas. En estos casos, el tratamiento electroconvulsivo es administrado, en un ambiente hospitalario, a un paciente anestesiado que ha recibido productos farmacéuticos relajantes para reducir el riesgo de lesión. El tratamiento electroconvulsivo normal es de 6 a 9 sesiones, con las sesiones administradas cada dos días.

Las autoridades cubanas utilizan la terapia electroconvulsiva indiscriminadamente en las salas forenses de los hospitales psiquiátricos para castigar a los disidentes por sus actividades adversas al régimen y para controlar sus actos futuros. Once de los casos recibieron electroconvulsiones a la fuerza, y tres casos más fueron obligados a observar mientras el tratamiento de electrochoques era administrado a sus compañeros disidentes políticos.

En Cuba, la terapia electroconvulsiva es aplicada indiscriminadamente. Algunos disidentes fueron obligados a recibir tres sesiones de tratamientos, mientras que otros recibieron hasta 24 sesiones de terapia electroconvulsiva. Ni el diagnóstico, ni la duración del confinamiento en el hospital psiquiátrico parecen haber determinado la administración del tratamiento de electroconvulsión. El disidente maltratado nunca fue notificado de las razones médicas para el uso

de la terapia electroconvulsiva ni tampoco fue notificada la familia; es decir, nunca se les dio oportunidad de negarse a recibir el tratamiento. Tampoco fueron efectuadas evaluaciones médicas después del tratamiento para determinar si el tratamiento electroconvulsivo había tenido el efecto terapéutico deseado.

Basado en el testimonio recolectado en este estudio, es posible describir cómo el proceso de tratamiento con electrochoques es administrado a los disidentes. A la víctima se le amarra o se le sujeta contra el suelo húmedo, que a veces está cubierto de vómitos, orina y excremento de las víctimas que lo precedieron. Entonces se le humedece una parte del cuerpo con agua fría para mejorar la conductividad eléctrica, y, contrario a la práctica usual, la víctima no recibe anestesia ni relajantes musculares. A veces ni le dan el pedazo de caucho que se le da a morder al paciente para evitar que se muerda o se trague la lengua. Los electrodos se fijan a la frente de la víctima, y en ocasiones a otras partes del cuerpo, incluso los testículos. Antes que la sesión comience, se trae a otros disidentes que se ven obligados a observar el tratamiento. La descarga eléctrica se aplica hasta que la víctima tiene convulsiones y finalmente pierde el conocimiento.

El efecto del tratamiento electroconvulsivo sobre las víctimas es desgarrador. Jesús Leyva Guerra, líder sindical y activista de derechos humanos, recibió 24 tratamientos de electroconvulsión en los Hospitales Gustavo Machín de Santiago de Cuba y en el Psiquiátrico de La Habana. Cuenta él, que después de una sesión de electroconvulsiones no reconoció a su esposa, ni a sus familiares y sangraba por el pene. El ingeniero Roberto Bahamonde, apresado en 1975 por escribirle una carta privada a Fidel Castro aconsejando que se usaran incentivos materiales para mejorar la productividad de la economía cubana, recibió 8 tratamientos de electrochoques. Relata Bahamonde que "me tomó años recuperarme. Había amigos cuyos nombres no recordaba. Uno pierde la memoria. No podía

acordarme de los nombres de personas. Pensé que podría olvidar lo que aprendí en la Universidad. Pero poco a poco recobré mi memoria. Creo que ahora estoy bien." El hombre de negocios, Eugenio de Sosa Chabau, recibió 14 tratamientos de electroconvulsión, muchos de ellos en los testículos. El joven Silvio Aguila, estudiante de 18 años, recibió cuatro tratamientos de electrochoque como resultado de un intento fracasado de asaltar un barco para fugarse de Cuba en 1980. Aguila continúa en prisión, siendo objeto de numerosas palizas por su actitud de desafío al régimen. José Morales, chofer de camiones, recibió 14 tratamientos de electrochoque en el Hospital Gustavo Machín de Santiago de Cuba, otra descarga eléctrica le fue administrada mientras estaba sumergido en un bebedero de agua para el ganado en Victoria de la Tunas en 1981.

#### **Abuso Indiscriminado de drogas psicotrópicas y productos psicofármacos**

Las drogas y productos psicotrópicos, también llamados productos anti-psicóticos y psicofármacos, son el tratamiento más utilizado en la psiquiatría moderna para el tratamiento de algunas enfermedades mentales, incluso la esquizofrenia. El uso de drogas psicotrópicas puede producir trastornos secundarios, como problemas de presión arterial, convulsiones, visión nublada, desmayos, pérdida del equilibrio, rigidez, debilidad en los brazos y/o piernas, aumento de peso, reacciones alérgicas en la piel, dificultades en orinar y congestión nasal. Las personas cuerdas tienden a desarrollar estos trastornos secundarios cuando reciben dosis menores que los que padecen de enfermedades mentales.

El trastorno secundario más importante de las drogas psicotrópicas es que afectan lo que la terminología médica denomina efectos "extrapiramidales", que interfieren con la parte del cerebro responsable del movimiento, la locomoción y la coordinación. Estos efectos "extrapiramidales" pueden incluir lentitud, rigidez, disminución de movimiento, temblores, inquietud involuntaria y un trastorno denominado "discinesia tardía", que se caracteriza por el movimiento involuntario de los labios, la lengua y la cara. Debido a que el uso continuado de las drogas psicotrópicas puede hacer irreversible este trastorno, los psiquiatras

---

frecuentemente recomiendan su sustitución por otros tratamientos potencialmente menos dañinos.

Debido a los riesgos asociados con el uso de productos y drogas psicotrópicas, la gran mayoría de los psiquiatras prescribe las dosis con mucho cuidado, investigando regularmente la existencia de trastornos secundarios potenciales y prescribiendo productos anti-parkinsonianos cuando es apropiado. También se les informa a los pacientes y sus familias sobre los efectos secundarios inducidos por estas drogas, y con frecuencia se brinda la opción de rehusar este tratamiento.

En Cuba, la principal droga psicotrópica utilizada en el abuso de los disidentes políticos es la clorpromazina. De los 27 casos investigados se encontró que a 16 de ellos se les obligó a ingerir dosis altas de clorpromazina oralmente en forma de tabletas; los que se negaron a ingerir estas tabletas fueron golpeados hasta que aceptaron ingerir los medicamentos. A veces, las drogas eran mezcladas con la comida, sin que los disidentes se dieran cuenta que las habían ingerido hasta que éstas les atacaban el sistema nervioso. Los disidentes frecuentemente tenían que elegir entre comer o sentirse libres del efecto de las drogas. Si bien las dosis suministradas variaban de concentración, al menos dos disidentes fueron forzados a ingerir regularmente 500 miligramos de clorpromazina diarios.

Aparentemente las autoridades de Cuba no se preocupan de que los disidentes desarrollen trastornos secundarios adversos inducidos por el uso indiscriminado de drogas psicotrópicas. Algunos disidentes perdieron control de sus actividades motoras, otros olvidaron hasta su propio nombre. El adolescente José Luis Alvarado, forzado a ingerir drogas psicotrópicas a la edad de 16 años, recuerda el efecto que le produjeron las drogas psicotrópicas: "Fui forzado a ingerir productos psicofármacos tres veces diarias... La reacción era inmediata. Sentía como lentamente todo lo real que me envolvía iba perdiendo su contorno de animación. Me sentía lejano; podía caminar, comer y hablar, pero sabía que esos reflejos eran involuntarios, y llegaba el momento en que no recordaba nada, que se me olvidaba mi nombre, o el del otro al lado mío,... era como estar despierto, y al mismo tiempo soñando. Lo real se

confundía con lo irreal". Años después, Alvarado declaró en una entrevista publicada en The Los Angeles Times (28 de enero de 1989), que las autoridades de Cuba "utilizaban el hospital psiquiátrico para destruir la voluntad de la persona".

En vista del uso indiscriminado de estas medicaciones y drogas anti-psicóticas, de las despreocupación concerniente a las altas dosis y de la falta de evaluaciones médicas para investigar la presencia de reacciones adversas, es obvio que las autoridades cubanas usan las drogas psicotrópicas para castigar, intimidar y desmoralizar a los disidentes, en vez de curarlos. El gobierno de Cuba al parecer espera aterrorizar a los disidentes, forzándolos a cooperar con el régimen y suspender sus actividades políticas. En algunas ocasiones, las autoridades cubanas han permitido que la familia del disidente maltratado los observe bajo la influencia de estos productos psicofármacos, con el objeto de que la familia presione al disidente para que cese sus actividades políticas.

#### **Abuso de los derechos del paciente**

En los últimos veinte años, la comunidad psiquiátrica mundial ha aceptado la idea de que los pacientes que están en hospitales psiquiátricos tienen ciertos derechos. Estos derechos del paciente incluyen: el derecho al tratamiento individual; a tener la oportunidad razonable de ser curado en un período razonable de tiempo; a un ambiente físico y psicológico de carácter humano, con una higiene aceptable; a rehusar tratamiento; a no ser sometido a tratamientos experimentales sin su consentimiento previo; a ser tratado y cuidado por personal adecuadamente entrenado y a ser confinado e internado de manera que se garantice la seguridad y vida del paciente y de los que están a su alrededor.

Ninguno de estos derechos del paciente se garantiza a los disidentes internados en las salas forenses de los hospitales psiquiátricos de Cuba.

El testimonio de los disidentes políticos cubanos describe condiciones incompatibles con lo que se considera tratamiento apropiado para los enfermos mentales. Las salas forenses, como las de Carbó-Serviá y Castellanos del Hospital Psiquiátrico de La Habana, son prisiones para los enfermos mentales, que funcionan no para curar pacientes, sino para confinar y aislar a enfermos mentales culpables de cometer crímenes violentos.

Según el testimonio de los disidentes entrevistados es obvio que la selección del personal que trabaja en estas instituciones deja mucho que desear. Se hace poco o ningún esfuerzo para darles tratamiento diario a los pacientes y reclusos que primordialmente tienen que agenciárselas por sí mismos. Varios disidentes reportaron que reclusos que son dementes criminales sirven de ayudantes de enfermeros. Otros disidentes han declarado que algunos miembros del personal de los hospitales psiquiátricos golpean y violan a los reclusos, amenazándolos con tratamientos electroconvulsivos y con dosis masivas de drogas psicotrópicas si no cooperan con las autoridades.

Los pacientes de las salas forenses de hospitales psiquiátricos no tienen participación alguna en su tratamiento. Las autoridades cubanas no hacen ningún esfuerzo para individualizar el tratamiento de modo que satisfaga las necesidades específicas del paciente. A los disidentes políticos no se les permite rechazar el tratamiento, incluso cuando éste requiere procedimientos potencialmente peligrosos como la terapia electroconvulsiva y la administración de dosis masivas de productos psicofármacos y drogas psicotrópicas. Las familias de los reclusos también son excluidas de la terapia, y sus visitas son con frecuencia restringidas o inclusive prohibidas. Al menos en dos casos, el del ingeniero Roberto Bahamonde y el del joven Manuel García Cao, a las familias no se les notificó que el disidente había sido internado en el hospital psiquiátrico. García Cao relata que las escenas en la sala Carbó-Serviá del Hospital Psiquiátrico de La

Habana eran "como el infierno de Dante. Había peleas continuas entre los pacientes. Algunos detenidos fueron violados sexualmente. Los pacientes estaban aletargados, la comida que nos daban tenía el olor de los tranquilizantes que mezclaban con ella". En resumen, el ambiente no es favorable al tratamiento psiquiátrico ni al respeto a los derechos del paciente.

### La psiquiatría como forma de tortura

Cuba es signataria de la "Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratamientos y Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes", firmada en La Habana el 27 de enero de 1986. Según la Dra. Elena O. Nightingale<sup>2</sup>, directora del Comité de Libertad Científica y Responsabilidad de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia, ocho criterios son necesarios para la definición de la tortura:

1. Al menos dos personas están envueltas —el perpetrador que comete el delito y la víctima.
2. El perpetrador tiene completo control físico de la víctima.
3. El dolor y el sufrimiento son partes integrales del proceso.
4. El principal objetivo del proceso es la humillación de la víctima y el quebramiento de su voluntad.
5. El proceso es sistemático, con propósito y fin determinado.
6. El proceso es aplicado para obtener información o la confesión de la víctima.
7. El proceso está diseñado no sólo para castigar a la víctima, sino también para convencer a otros que reconsideren su propia disidencia.
8. El gobierno o una organización gubernamental aprueba la actividad.

Todas estas condiciones se cumplen en el tratamiento psiquiátrico forzoso que se les administra a los disidentes políticos cubanos. En otras palabras, la psiquiatría practicada contra los disidentes políticos en Cuba es una forma de tortura y castigo.

## Con sus propias palabras

A continuación presentamos las impresiones de algunos de los disidentes maltratados y algunos detalles sobre los casos descritos en el reporte. El Dr. F. Mario Zaldívar, especializado en medicina deportiva, fue apresado en un intento de salida ilegal del país en 1979. Después de ser interrogado durante cuatro meses, Zaldívar fue internado 15 días en las salas Carbó-Serviá y Castellanos del Hospital Psiquiátrico de La Habana y obligado a ingerir una tableta diaria de 100 miligramos de Clorpromazina. El recuerda esta experiencia de esta manera: "Esto era obligatorio para todos, y nos miraban la boca, para ver si la tragábamos. Si no, nos daban golpizas otros presos que tenían para eso y a los que les daban privilegios por hacerlo dentro del Hospital, donde estaban por delito de asesinato vil". Zaldívar encontró desconcertante que esto se hiciese bajo la supervisión de personal médico profesional, y concluyó que el régimen de Castro, con el objetivo de "aplicar los recursos psiquiátricos contra individuos sanos, aplicando la ciencia para ayudar a destruir la voluntad y los principios del ser humano, ha creado un aparato político médico profesional que, aplicando principios médicos, mantiene un sistema criminal al servicio de un régimen despiadado y totalitario".

El periodista y escritor Amaro Gómez Boix, fue confinado por 14 días en la sala Carbó-Serviá del Hospital Psiquiátrico de La Habana por posesión de escritos anticastristas y de una copia del libro "El Archipiélago de Gulag" de Solzhenitsyn. El recuerda la violación de un joven de 15 años por criminales dementes que actuaban de ayudantes de enfermeros. Gualdo Hidalgo Portilla, funcionario público y profesor universitario, recibió ocho tratamientos de electroconvulsión en los 69 días que estuvo internado en la sala Carbó-Serviá del Hospital Psiquiátrico de La Habana. Hidalgo Portilla había sido sentenciado a cinco años de cárcel por un intento de asilo político ilegal efectuado en la embajada inglesa en La Habana en 1981. El recuerda sus experiencias en Carbó-Serviá como las peores de sus cinco años en presidio. Dice Hidalgo Portilla, refiriéndose a sus malas experiencias en el Hospital Psiquiátrico: "La prisión no es nada comparada con Carbó-Serviá". Gualdo Hidalgo también fue forzado a ingerir dosis altas de productos psicofármacos.

Relata que los disidentes que rehusaron ingerir drogas eran amenazados con golpizas a manos de pandillas de locos criminales. Como resultado de la combinación de productos psicofármacos y de electroconvulsiones recibidas, Hidalgo Portilla sufrió pérdida de memoria y coordinación muscular, rigidez muscular, vértigo y confusión. Comenta Gualdo Hidalgo que las dosis masivas de drogas psicotrópicas que recibió "eran más apropiadas para matar caballos que para curar enfermos".

El educador Esteban Cárdenas rehusó su inscripción en las Fuerzas Armadas de Cuba y como resultado fue internado tres semanas en la sala de castigos Castellanos del Hospital Psiquiátrico de La Habana. Allí se le diagnosticó una "personalidad psicótica con habilidad de diferenciar el bien del mal". A Cárdenas se le forzó a ingerir 500 miligramos de clorpromazina diariamente y a observar los tratamientos de electroterapia convulsiva que les administraban a sus compañeros disidentes. Angel Tomás Quiñones, mecánico de autos, fue condenado a prisión por participar en una conspiración contra el régimen en 1972. En 1989 fue arrestado de nuevo por escribir mensajes anticastristas en las paredes y muros de La Habana y recluido en la sala Carbó-Serviá del Hospital Psiquiátrico de La Habana. El 9 de marzo de 1990 su cadáver apareció quemado en el Hospital Psiquiátrico de La Habana. Las autoridades cubanas dictaminaron que murió ahorcado y que su cuerpo fue posteriormente mojado con gasolina y quemado. La madre de Quiñones, Reina González, ha acusado al gobierno de Cuba de participación en el asesinato debido a la presencia de gasolina en la sala forense Carbó-Serviá.

El historiador Ariel Hidalgo Guillén fue recluido 10 días en la sala Carbó-Serviá del Hospital Psiquiátrico de La Habana después que la policía secreta le confiscó una copia de su manuscrito "Cuba, el Estado Marxista y la Nueva Clase: Un Estudio Dialéctico Materialista". Ariel Hidalgo resalta que dentro de la sala Carbó-Serviá "estaba a merced de cien hombres, criminales

convictos provenientes de diferentes prisiones, la mayoría de ellos eran locos violentos... Los médicos nunca cruzaban la sombra de las rejas que cerraban la sala forense Carbó-Serviá, y los ayudantes sólo entraban cuando tenían que mover forzosamente a un paciente que iba a ser sometido a tratamiento electroconvulsivo... Yo tuve que permanecer de pie, no sólo por falta de espacio, sino también porque el piso estaba cubierto con excrementos, saliva, esperma, etc.... Allí ocurrían los actos imaginablemente más repulsivos, incluyendo violaciones y golpizas de ancianos indefensos”.

Eugenio de Sosa Chabau, recluido cinco meses en la sala Carbó-Serviá del Hospital Psiquiátrico de La Habana, recibió 14 tratamientos de electroconvulsión durante su estadía. Mucho le impresionaron las violaciones de jóvenes disidentes que observó allí. De Sosa narra que un día varios muchachos pequeños, el más viejo de los cuales no tenía más de 16 años, fueron internados en la sala: “Los habían sorprendido escribiendo letreros antigubernamentales en los muros de algunos edificios y un *juez del pueblo* declaró que, por hacer tal cosa, debían de estar locos y necesitaban tratamiento psiquiátrico. Antes del final del día, todos los muchachos fueron violados sistemáticamente por más de 30 pacientes del pabellón. Todavía hoy oigo sus gritos de auxilio y veo sus cuerpos sangrantes, mientras yo permanezco allí de pie, con rabia impotente. No intervino ni un sólo miembro del personal.”

Sobre sus experiencias con el tratamiento electroconvulsivo, de Sosa relata que estos tratamientos eran aplicados sin tener en cuenta el efecto sobre la salud, la seguridad y el bienestar del paciente. Narra el disidente: “Mi primer encuentro con los tratamientos de electrochoques en grupo se produjo una noche, cuando vi a un equipo de cuatro hombres, dirigidos por uno llamado Mederos y vestido de ordenanza, entrar al pabellón. Tomaron a seis pacientes y les metieron trozos de goma en la boca. Los arrojaron al suelo, en fila, uno junto a otro. Justo allí, en el piso, les colocaron electrodos a ambos lados de la cabeza y aplicaron los choques. Los seis cuerpos comenzaron a contorsionarse, uno por uno... el piso estaba cubierto de orina, excremento y vómito. Los choques los aplicaban en las sienes de los pacientes, pero a mí caso todos me los aplicaron en los testículos”. En una entrevista de televisión de Sosa resaltó que los electrochoques “se sentían como un trueno, como una explosión”.

10 -Pensamiento Centroamericano

## Estrategia para acabar con el abuso psiquiátrico

De la evidencia presentada en este reporte se puede concluir que el gobierno de Cuba abusa de la psiquiatría con fines políticos. En la pasada década, el régimen de Fidel Castro ha confinado y recluido a prisioneros políticos en hospitales psiquiátricos para obtener confesiones por presuntos crímenes. Esta práctica continúa todavía: los casos de Orlando Polo, Julio Soto, Jesús Leyva Guerra, Angel Tomás Quiñones y Leandro Hidalgo Pupo —así como los nuevos casos citados por Amnesty International en diciembre de 1990— proveen evidencia de abusos recientes.

La comunidad mundial debe actuar para acabar con esta práctica bárbara de abuso de la Psiquiatría en Cuba. La Asociación Mundial de Psiquiatría<sup>3</sup> debe comenzar una investigación sobre la práctica de la psiquiatría en Cuba, y si sus reglas y procedimientos no le permiten realizar dicha investigación, la Asociación debe promover que las organizaciones nacionales asociadas que tengan relaciones con las organizaciones psiquiátricas de Cuba realicen investigaciones por cuenta propia.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comité contra la Tortura de la Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos deben investigar estas violaciones. Las organizaciones internacionales de derechos humanos ya han informado sobre casos de abuso psiquiátrico en la isla. Americas Watch y Amnesty International deben continuar sus investigaciones sobre las prácticas psiquiátricas del gobierno de Cuba. Los dirigentes políticos, intelectuales y religiosos con acceso a los líderes de la revolución cubana deben llamar la atención de Fidel Castro a estas prácticas. El abuso de la psiquiatría en Cuba debe terminarse. La comunidad internacional no debe permanecer en silencio.

<sup>1</sup> Andrei Sakharov. *Memoirs*. (New York: Alfred A. Knopf., 1930) p.330.

<sup>2</sup> American Association for the Advancement of Science. Directorate for Science and Policy Programs. *Health Services for the Treatment of Torture and Trauma Survivors*. (Washington D.C. 1990) p. 8-9.

<sup>3</sup> Los representantes de la psiquiatría cubana se retiraron de la Asociación Mundial de Psiquiatría en 1983 en solidaridad con la Unión Soviética, cuya Sociedad de Psiquiatría y Neuropatología se había retirado para evitar que fuera expulsada debido al abuso de la psiquiatría en la Unión Soviética.

Resumen de casos de abuso psiquiátrico

Casos	Edad*	Profesión	Cargos	Diagnóstico	Hospital psiquiátrico	Estadía	Electro-choques	Psico-fármacos	Desconocido
SILVIO AGUILA YANES	18	Estudiante	Asalto embarcación/sal. ilegal	Desconocido	La Habana	7 días	4	X	
JOSÉ LUIS ALVARADO D.	16	Estudiante	Salida ilegal	Cuerdo	La Habana	1 mes	3	X	
J. ROBERTO BAHAMONDE M.	36	Ing. agrónomo	Carta privada a Castro	Paranoico	La Habana	40 días	8	X	
ESTEBAN CÁRDENAS J.	25	Maestro	Rehusar servicio militar	Psicótico	La Habana	24 días	No	X	
EUGENIO DE SOBA CHABAU	43	Ejecutivo	Conspiración anticastrista	Ninguno	La Habana	5 meses	14	X	
JUAN MANUEL GARCÍA CAO	20	Estudiante	Propaganda enemiga	Cuerdo	La Habana	2 días	No	X	
AMARO GÓMEZ BOIX	43	Periodista/Escritor	Propaganda enemiga	Cuerdo	La Habana	14 días	No	X	
NICOLÁS GULLÉN LANDRIÁN	24	Cineasta	Salida ilegal	Desconocido	Comb./La Habana	5 años	20	X	
ARIEL HIDALGO GULLÉN	36	Historiador/Maestro	Incitar contra orden social	Cuerdo	La Habana	10 días	No	No	
GUALDO HIDALGO PORTILLA	30	Func. público/profesor	Secuestro de diplomático	Paranoico esquizof.	La Habana	69 días	8	X	
LEANDRO HIDALGO PUPO	25	Desconocida	Orden público	Paranoico esquizof.	La Habana	Descon.			X
JESÚS LEYVA GUERRA	31	Marino mercante	Salida ilegal	Paranoico esquizof.	Machín/La Habana	39 meses	24	X	
ORESTES MARTÍNEZ HAYDAR	24	Estudiante	Atentado contra Castro	Paranoico esquizof.	La Habana	4 meses	16	X	
MARCOS MIRANDA MORALES	45	Escritor de TV/Productor	Ninguno	Tensión/ansiedad	Enrique Cabrera	2 meses	7		
EMILIO MONTERO ROMERO	52	Campesino	Consp. contrarrevolucionaria	Desconocido	La Habana	7 días			X
JOSÉ MORALES RODRÍGUEZ	42	Camionero	Consp. contrarrevolucionaria	Desconocido	Gustavo Machín	18 días	14	X	
JUAN PEÑATE FERNÁNDEZ	39	Historiador	Salida ilegal	Ninguno	La Habana	48 días	No	No	
ORLANDO POLO GONZÁLEZ	46	Diseñador-artes gráficas	Peligrosidad social	Paranoico tipo A	La Habana	12 días	No	No	
ÁNGEL TOMÁS QUIRONES G.	39	Mecánico de autos	Conspiración contra Castro	Desconocido	La Habana	12 meses			X
RAFAEL E. SAUMELL MUÑOZ	30	Escritor de TV/director	Propaganda enemiga	Ansiedad neurótica	Comb. del Este	20 meses	No	X	
ANDRÉS SOLARES TESEIRO	35	ing. Civil/Profesor	Organizar partido ilegal	Ninguno	La Habana	3 días	No		
JULIO SOTO ANGUREL	46	Analista de sist. de comp.	Desacato	Desconocido	La Habana	6 sem.		X	
MANUEL TEJERA GARRIDO	21	Desconocida	Salida ilegal	Apático al Socialismo	La Habana	7 días			X
FRANCISCO TEJERA G.	20	Desconocida	Rehusar servicio militar	Desconocido	Naval	Descon.			X
JULIO VENTO ROBERES	45	Flautista/músico	Propaganda enemiga	Paranoico agudo	La Habana	5 años	16	X	
EDUARDO YANES SANTANA	21	Cadete militar	Rehusar servicio militar	Desconocido	Naval/La Habana	1 mes	No	X	
F. MARIO ZALDÍVAR BATISTA	33	Médico	Salida ilegal	Ansiedad/tensión	La Habana	15 días	No	X	

\*Edad cuando fue internado

---

---

# Sinopsis del Derecho y los tribunales en América Latina\*

Johanna Mendelson Forman\*\*

## Introducción

La relación existente entre el sistema judicial y el imperio de la ley no ha sido examinada ampliamente por los académicos de la ciencia política. A pesar de que los estudios sobre la estructura de gobierno en América Latina reconocen que obligar a cumplir la ley es una función de la autoridad estatal, la capacidad del sistema judicial para servir como "foro de resolución de conflictos" depende en gran medida de la confianza ciudadana en el gobierno. Por lo tanto, un sistema judicial débil es síntoma de otros males que atañen a la sociedad civil.

Este breve trabajo tiene el objetivo de presentar un esquema general de los sistemas judiciales de la región. De ninguna manera constituye un documento comprensivo. Sólo intenta puntualizar las diferencias existentes entre la forma en que se organizan los sistemas judiciales y como estos actúan de hecho en el contexto de la sociedad civil. En particular, se demuestra cómo los procesos extrajudiciales y las cortes militares han sustituido a la justicia civil. Esta herencia constituye un obstáculo para que los tribunales recuperen la confianza del público. Por

---

\* Ponencia presentada en el Seminario copatrocinado por el Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) y The American University, sobre militarismo, policía, tribunales y democracia en América Central, celebrado en las instalaciones de CIAPA del 19 al 21 de agosto de 1991.

\*\*Directora de *Proyectos Democracia* y profesora asistente de investigación, The American University, Washington, D.C.

ejemplo, en varios países, la policía local aún está vinculada, *de facto o de jure*, a los militares. Esto conduce a que las investigaciones judiciales a cargo de agencias policiales que se hayan bajo control militar, se sientan comprometidas y carezcan de la independencia necesaria para realizar su función en forma equitativa. Este trabajo resalta problemas como éste, con el fin de estimular el debate y el diálogo sobre el rol apropiado para los militares y la policía en el sistema legal de un país, en consideración a su importancia para el proceso de desarrollo democrático.

## Orígenes del sistema judicial en Latinoamérica

A comienzos del siglo XIX, algunos años después de lograr la independencia, las naciones latinoamericanas adoptaron su sistema legal. A pesar de que el código Napoleónico de 1804 sirvió de modelo para la mayoría de los países, tres codificaciones de importancia surgieron en esta época: el Código Chileno escrito por Andrés Bello entre 1863 y 1869; el Código Argentino de Vélez Sarfield, escrito entre 1863 y 1869 y el Código Brasileiro de Teixeira de Freitas, promulgado entre 1856 y 1865. El Código Chileno, por ejemplo, fue totalmente adoptado por Ecuador y Colombia y también, con algunas modificaciones, por Nicaragua, Panamá y El Salvador.<sup>1</sup>

Todas las repúblicas latinoamericanas operan bajo la tradición legal del derecho civil, que fue una herencia de la península ibérica, cuya legislación fue influenciada por los códigos de Francia y Alemania de comienzos del siglo XIX y

cuyos orígenes se remontan al derecho romano.<sup>2</sup> A diferencia del sistema de derecho común angloamericano, el derecho civil es un sistema formal de códigos escritos metódicamente con base en un sistema deductivo que requiere una interpretación limitada y no extensiva. Generalmente existen cuatro o cinco códigos básicos, siendo un código definido como "un cuerpo legislativo con unidad de criterio y de tiempo".<sup>3</sup> Pueden existir, por ejemplo, códigos de derecho civil, derecho penal, derecho laboral, derecho comercial y derecho de familia. Algunas naciones codificaron además el derecho administrativo, el laboral y el militar, pero estos suelen ser más bien una compilación de leyes sueltas.<sup>4</sup> Cada código sustantivo (o grupo de códigos) viene acompañado de un código procesal.

El código civil constituye la fuente principal de derecho privado en el sistema de derecho civil. No sólo establece las normas que rigen los contratos, las relaciones domésticas, las indemnizaciones y la herencia, sino que sirve como fuente general para llenar los vacíos legislativos, de la misma forma en que el derecho común lo hace en el sistema angloamericano.<sup>5</sup> Estos códigos civiles, basados en los principios individualistas y racionalistas del siglo XVIII pueden resultar en ocasiones anacrónicos y por tanto deben modificarse considerablemente para aplicarlos a las situaciones complejas del mundo contemporáneo.

La tradición de gobiernos constitucionales bajo mandatos civiles ha sido, con escasas excepciones, bastante frágil. La reciente transición hacia gobiernos más democráticos representa un avance en una región que cuenta con 257 constituciones —un promedio de 13 por país— aprobadas en los últimos 180 años.<sup>6</sup> La tradición política se ha caracterizado por un énfasis en la dominación ejecutiva.<sup>7</sup> Bolívar, por ejemplo, era un convencido de que "la diversidad de origen racial requiere una mano fuerte para manejar una sociedad heterogénea".<sup>8</sup> Las constituciones latinoamericanas asignan más poder al ejecutivo que a cualquier otra rama del gobierno.<sup>9</sup> Casi todas las constituciones de la región otorgan al Presidente poderes legislativos amplísimos,<sup>10</sup> incluyendo el poder de promulgar decretos

reglamentarios, sin los cuales no se podría ejecutar la ley y el poder de legislar en ciertos casos, por medio de decretos leyes.<sup>11</sup>

A pesar de que cada una de las naciones latinoamericanas adoptó una Constitución que consagra la clásica división tripartita de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la mayoría de los países se organizaron como repúblicas unitarias, con el poder concentrado a nivel nacional en cada una de las tres ramas. Brasil, Venezuela, Argentina y México, sin embargo, adoptaron la forma de gobierno federal, que les permitió una distribución dual de poder entre el nivel local y el federal. En todos los casos, sin embargo, estos poderes y funciones con frecuencia se superponen<sup>12</sup> y el sistema de frenos y contrapesos tiende a inclinarse hacia un extremo de la estructura gubernamental, generalmente hacia la rama ejecutiva.

Por otra parte, en la mayoría de los países, el poder legislativo tiende a ser el más débil.<sup>13</sup> Este se encarga de promulgar leyes amplias y vagas sujetas a reglamentación por parte del ejecutivo y a la interpretación y aplicación a casos concretos por el poder judicial.<sup>14</sup>

En la mayoría de los países el poder legislativo también ejerce funciones judiciales puesto que tiene la obligación de juzgar a los más altos funcionarios del estado ( impeachment).<sup>15</sup> El poder legislativo puede potencialmente ejercer presión sobre el sector judicial, puesto que el legislador es quien determina la amplitud de poder, jurisdicción y salarios que se otorga a los funcionarios judiciales.<sup>16</sup>

El sector legislativo, tradicionalmente dominado por la élite, tiende a actuar en forma paternalista e idealista hacia el resto de la sociedad civil, promulgando leyes que no se ajustan a las realidades sociales mientras que simultáneamente buscan proteger a las masas<sup>17</sup>. En muchos países del hemisferio, este sector constituye lo que Jorge E. Gaitan llamaba el "país político", una élite política que redacta leyes que no se ajustan a la realidad que vive la mayoría de la población. A esto se contraponen lo que Gaitan llamaba el "país nacional", que incluye a las masas excluidas de los sistemas políticos y legales.<sup>18</sup> A pesar de que esta situación está cambiando en

varios países (Colombia, El Salvador) la composición de la mayoría de los cuerpos legislativos latinoamericanos sigue siendo dominada por la élite de cada país.

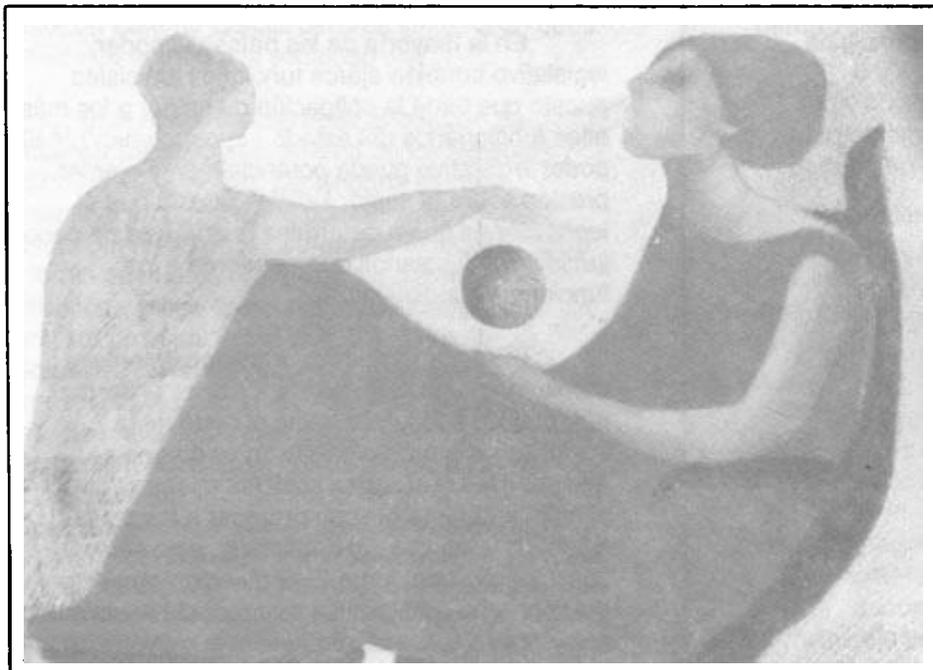
La rápida urbanización de Latinoamérica durante los últimos veinte años no ha conducido a la incorporación del "país nacional" en el sistema legal formal. Lo que resulta contradictorio es que sólo los ricos pueden valerse de los beneficios establecidos por medio de la ley; sólo una élite minoritaria puede darse el lujo de cumplir con la ley.<sup>19</sup> La duración y costo de los litigios impide que las mayorías se valgan del sistema legal formal para la resolución de sus conflictos. Los conflictos continúan resolviéndose por medio del patrón o del líder local. Esto es especialmente evidente en las invasiones y cinturones de pobreza que actualmente rodean a todas las principales ciudades de la región.<sup>20</sup>

#### La organización de la judicatura

Tras una larga historia de gobiernos dominados por caudillos, juntas militares y partidos

únicos, el poder judicial en América Latina también se ha caracterizado por su debilidad.<sup>21</sup> La justicia solía ser lo que las élites rurales dispusieran, valiéndose de sus ejércitos privados o pagando a los jueces para que decidieran en su favor.

El sector judicial en América Latina está organizado jerárquicamente, con la Corte Suprema en la cúspide ejerciendo jurisdicción a nivel nacional y supervisando a todos los demás tribunales del país. La Corte Suprema, que generalmente se sitúa en la capital, se divide en "salas" para distribuir los casos según la materia sustantiva: civiles, criminales, administrativos, laborales, etc. Sólo los casos de mayor importancia, relacionados con acciones de legalidad o de constitucionalidad, se examinan en sesión plenaria por la Corte Suprema.<sup>22</sup> En la base del sistema judicial, están los juzgados distritales de primera instancia (juicios) seguidos de los tribunales regionales de apelación o tribunales superiores. Los juzgados, a su vez, se dividen según la especialidad de acuerdo con los distintos códigos.



La bola, 1987. Oleo en madera. 30 X 40 pulgadas.

La mayoría de las ciudades tienen jueces de paz o alcaldes con funciones judiciales. Las más grandes también tienen juzgados de primera instancia a nivel del distrito. Además, la capital de la provincia suele tener un Tribunal Superior encargado de atender apelaciones y otros recursos de segunda instancia a nivel regional. Cada nivel cuenta con juzgados civiles y penales (Juzgado Civil del Circuito o Juzgado Penal del Circuito, por ejemplo).<sup>23</sup> Los códigos procesales generalmente determinan donde se debe presentar un caso específico, dependiendo ya sea de la gravedad del caso (en materia penal) o de la "cuantía" en acciones civiles.

La mayoría de los países también tienen juzgados laborales y juveniles en las principales ciudades.<sup>24</sup> En algunos casos, los juzgados laborales se establecen a nivel distrital, pero las apelaciones se interponen ante los tribunales superiores ordinarios a nivel regional. En otros casos, como en Colombia y Brasil, existe toda una jerarquía de tribunales laborales, desde aquéllos de primera instancia hasta una Corte Suprema Laboral.<sup>25</sup>

Los asuntos relacionados con derecho administrativo se manejan de manera diversa según el país. En algunos países existen tribunales administrativos que forman parte del sector judicial; en otros, esta materia se estudia en juzgados y tribunales ordinarios utilizando procedimientos especiales. En otros casos, el derecho administrativo es considerado como apéndice de la rama ejecutiva. Finalmente, algunos países optaron por considerar este campo como materia autónoma, por lo cual existen tribunales administrativos independientes tanto del poder ejecutivo como del judicial.<sup>26</sup>

En el sistema de derecho civil, los jueces carecen de poder para legislar. su labor es determinar si el caso está tipificado en normas preexistentes.<sup>27</sup> El poder judicial —en este sistema legal— está subordinado a la ley escrita; su labor es administrar justicia de acuerdo con una norma preexistente,<sup>28</sup> lo cual constituye un papel muy distinto de aquel asignado a los jueces en el sistema anglo americano, donde la sentencia del juez constituye ley.

A pesar de que todas las constituciones, en teoría, garantizan la independencia del poder judicial, simultáneamente le otorgan poderes al ejecutivo y aún al poder legislativo, que comprometen seriamente su capacidad para actuar con autonomía e independencia. Por ejemplo, a pesar de que las constituciones aseguran que no existirán tribunales especiales, el poder legislativo (y aun los decretos ejecutivos) con frecuencia crean tribunales laborales, administrativos, electorales o militares, algunos de

los cuales dependen del ejecutivo y no del poder judicial.<sup>29</sup>

A pesar de lo anterior, el poder judicial se estableció con el fin de actuar como mediador entre gobernantes y gobernados. La idea clásica de una justicia independiente obedecía a la necesidad de proteger a los gobernados del abuso implacable del ejecutivo.<sup>30</sup> Desafortunadamente, los sistemas judiciales en América Latina no han servido como contrapesos eficientes del poder ejecutivo.<sup>31</sup> En la mayoría de los países, el presidente no sólo se entromete con frecuencia en los asuntos judiciales, sino que suele controlar sus actividades, removiendo a quienes se opongan a sus ideas y designando en su reemplazo a quienes se manifiesten conformes con su filosofía judicial y política.<sup>32</sup> El sistema de designación de jueces varía, pero con frecuencia ha estado sujeto a influencias políticas.<sup>33</sup> En la mayoría de los países, el ejecutivo designa a los miembros de la Corte Suprema. Estos nombramientos, así como los de la mayoría de los funcionarios del sector judicial, aún no están sujetos al consentimiento del sector legislativo, lo cual ya es una práctica común en otras democracias occidentales. A pesar de lo anterior, la selección con base en calificaciones profesionales y no en la afiliación política es una práctica cada vez más aceptada en la región. Algunos países han avanzado hacia la organización de una carrera judicial, ofreciendo incluso nombramientos vitalicios para posiciones más altas.<sup>34</sup> Aun así, la mayoría de las judicaturas latinoamericanas carecen de la independencia indispensable para una administración de justicia apropiada.<sup>35</sup> También carecen del prestigio de sus contrapartes anglosajonas. La profesionalización de la carrera judicial se perjudica debido a los bajos salarios y al bajo rango atribuido a los jueces que, en el sistema de derecho civil, son vistos más como técnicos que como defensores de la justicia y la libertad. Estas actitudes tienden a promover la incompetencia y la corrupción.

### **El Impacto de los gobiernos autoritarios en la Independencia del Poder Judicial**

Durante los períodos de régimen militar, se amplió la jurisdicción de las fuerzas armadas, al definir como políticos muchos crímenes que se consideraban una amenaza para la seguridad

interna. Esto permitió a los tribunales militares encargarse de asuntos que en tiempos ordinarios constituían actos civiles. Mediante el control que ejercían sobre la policía, las fuerzas armadas lograron consolidar la seguridad interna, sobrepasándose o ignorando métodos democráticos de resolución de conflictos como la presentación de una acción judicial a los tribunales.

Un procedimiento extra-judicial utilizado con frecuencia, es la declaración de los estados de emergencia. A pesar de que las circunstancias varían de país a país, casi todos han consagrado en sus Constituciones el "estado de sitio", una noción adoptada del derecho francés que originalmente permitía a los militares tomar el control en épocas de amenaza externa. Latinoamérica ha visto miles de decretos emitidos en virtud del "estado de sitio", que virtualmente tiran por la ventana las partes más

fundamentales de la constitución.<sup>36</sup> La declaración del estado de sitio, otorga poderes extraordinarios al ejecutivo y permite suspender derechos constitucionales y libertades individuales. En la práctica, la declaración del estado de sitio implica la suspensión de la separación de poderes, puesto que el ejecutivo es investido del poder discrecional normalmente adjudicado a los sectores legislativo y judicial. Por lo tanto, el estado de sitio, como existe hoy día en Latinoamérica, es una institución especial, diferente a su antecesor francés que solía invocarse sólo en situaciones extremas, como en el caso de una ciudad sitiada y en estado de guerra contra un agresor externo.<sup>37</sup>

La mayoría de las constituciones prohíben las jurisdicciones especiales, pero en virtud del "estado de sitio" se crean tribunales especiales dependientes del ejecutivo, generalmente bajo el pretexto de que se requiere una justicia ágil y un procedimiento más flexible, puesto que el proceso

formal ordinario tiende a ser largo y engorroso. En Nicaragua, por ejemplo, los Tribunales Populares Anti-Somocistas ejercían jurisdicción sobre supuestos crímenes contra la seguridad del estado. La falta de independencia del ejecutivo les impedía decidir los casos en una forma imparcial. Fueron abolidos en 1987, cuando Nicaragua firmó el *Acuerdo de Paz Centroamericano* que obligó a abolir los estados de emergencia y a restaurar el imperio de la ley.<sup>38</sup> En otros países (Brasil, Argentina, Chile) los crímenes contra la seguridad del estado tienden a adjudicarse a los tribunales militares cuyos procedimientos sumarios violan el

debido proceso legal y que en la mayoría de los casos no están sujetos a la supervisión de la Corte Suprema de Justicia.<sup>39</sup>

A pesar de que virtualmente todas las constituciones consagran el principio de independencia judicial, la historia

ha demostrado que, de hecho, el sistema judicial ha estado subordinado al deseo de los gobernantes.<sup>40</sup> El control del gobierno por los militares sólo agudizó este problema. Pero aún hoy, con el advenimiento de gobiernos civiles en casi todo el hemisferio de Occidente, los militares pueden potencialmente controlar el proceso penal, debido a sus vínculos con la policía y al papel que estos ejercen en el proceso penal. Como mencionan Karst y Rosenr: "en la mayoría de los países, aún en tiempos normales, el sistema judicial debe afrontar muchos obstáculos para mantener su supuesta independencia, pero en épocas de dictadura militar su probabilidad de lograr dicha autonomía es aún menor."<sup>41</sup>

**C**uando la policía está influenciada por las fuerzas armadas, como ocurre en muchos países latinoamericanos, la independencia del poder judicial se compromete aún más, particularmente en los casos de supuesto abuso de las fuerzas de seguridad. En Guatemala, los vínculos operativos entre la policía y los militares han llevado a serios abusos que incluyen torturas en centros de detención de la policía.

## Procedimiento penal

En materia de derecho penal, la independencia del poder judicial se ve aún más seriamente comprometida. Basado en el sistema "inquisitorial", los procedimientos se dividen en dos etapas: la parte investigativa (sumario o de instrucción) y el juicio propiamente tal (plenario). La fase investigativa es dirigida por el magistrado a quien se le asigna el caso que, al menos en teoría, tiene a la policía bajo su comando.<sup>42</sup> Los jueces inician o supervisan las investigaciones criminales. El juez debe decidir si el acusado debe someterse a juicio o, si no encuentra mérito, debe ser exonerado.<sup>43</sup> En el modelo francés, "el juez debe jugar un papel muy activo en el proceso penal y, tanto la veracidad de los hechos como la eficiencia del sistema dependen de la existencia de jueces bien entrenados como inquisidores e investigadores".<sup>44</sup> El juicio se realiza en la segunda fase, cuando el juez (o grupo de jueces) decide sobre los méritos del caso y dicta sentencia.<sup>45</sup> Los juicios no se realizan con jurados, a pesar de que algunos países como Colombia sí adoptaron esta institución para los crímenes más graves.<sup>46</sup> Los casos son decididos por el juez sobre la base de una relación escrita.

Las constituciones latinoamericanas, influenciadas por la Declaración de Derechos del Hombre de la Revolución Francesa, inicialmente carecían de mecanismos procesales que aseguraran el respeto a las garantías constitucionales. Los juristas latinoamericanos, por lo tanto, importaron de las naciones angloamericanas el recurso del *habeas corpus* como remedio procesal para asegurar que quienes detentan el poder cumplan con los principios consagrados en la constitución.<sup>47</sup> Hoy día, casi todas las constituciones consagran, en teoría, el recurso de *habeas corpus* y otros requisitos del debido proceso, tal como el de la publicidad de los juicios y el derecho a un abogado o representante legal.<sup>48</sup> Sin embargo, en países como Guatemala, que cuenta con un notable marco legal, el *habeas*

*corpus* es viable sólo en casos de detención legal, ya que el poder judicial carece de medios para determinar si una persona está retenida en una base militar o estación policial, salvo cuando las autoridades militares o la policía voluntariamente lo reconocen.<sup>49</sup>

Los jueces dependen en gran medida de la policía para la obtención de evidencia criminal, cabiéndoles evaluar los méritos del caso con base en dicha evidencia.<sup>50</sup> Los jueces con frecuencia se quejan de que las investigaciones policiales son deficientes y que en los casos en que se hayan comprometidos los militares, ésta es prácticamente imposible. En Guatemala, por ejemplo, los tribunales no pueden conceder protección adecuada a los testigos que declaran en contra de los militares. Por lo tanto la investigación de dichos crímenes se ve frustrada.<sup>51</sup> Cuando la policía está influenciada por las fuerzas armadas, como ocurre en muchos países latinoamericanos, la independencia del poder judicial se compromete aún más, particularmente en los casos de supuesto abuso de las fuerzas de seguridad. En Guatemala, los vínculos operativos entre la policía y los militares han llevado a serios abusos que incluyen torturas en centros de detención de la policía. Los fiscales civiles, dependientes del Procurador General de la Nación, pueden técnicamente someter estos casos ante los tribunales militares pero, en la práctica, pocos civiles se atreven a enfrentarlos.<sup>52</sup>

Las Fuerzas Armadas Salvadoreñas también mantienen al sistema judicial bajo asedio, bloqueando cualquier intento de procesar acciones judiciales cuando se sospecha que cualquiera de sus miembros está implicado en la violación de derechos humanos. La evidencia sobre la continua autoridad militar en lo que debería ser una actividad civil que obligue a cumplir con la ley, llevó a cuestionar la conveniencia de continuar con la ayuda externa concedida por los Estados Unidos para la profesionalización de la policía.<sup>53</sup> El problema de la relación apropiada entre las fuerzas armadas y la policía es uno de los asuntos que se está negociando como parte del acuerdo de paz con el FMLN.

Salvo en el caso de la policía judicial de Costa Rica, que depende directamente de la Corte

Suprema, la policía en la mayoría de los países depende del poder ejecutivo. En Brasil, por ejemplo, donde existen tres cuerpos de policía diferentes, la policía civil está a cargo del "inquerito" o fase investigativa que da inicio al proceso penal. El control judicial sobre esta fase es meramente formal. No existen normas generales que protejan a los civiles contra el abuso policial.<sup>54</sup> Venezuela, que también cuenta con tres cuerpos policiales distintos, tiene una policía judicial, dependiente del Ministerio de Justicia, con poder para iniciar investigaciones que se consideran evidencia fundamental en los tribunales, salvo expresa revocación en sesión plenaria. Ejemplos de otros países confirman que los cuerpos de policía son sólo un instrumento de control del ejecutivo sobre el poder judicial. El proceso penal, por lo tanto, se complementa con la existencia de múltiples cuerpos policiales para exacerbar aún más el poder del ejecutivo. Un sistema judicial independiente, sin embargo, requiere que la policía dependa y sea responsable exclusivamente ante la rama judicial.<sup>55</sup>

La existencia de relaciones inadecuadas entre instituciones civiles (esto es, la policía) y las fuerzas armadas, son producto de regímenes autoritarios, y reconocer su existencia constituye un paso más hacia la democratización del sistema legal. Debido a que la democratización es un proceso y no un fin en sí mismo, la habilidad de los gobiernos civiles para consolidar instituciones representativas depende de un proceso constante de ajuste que corrija la falta de equilibrio entre las tres ramas del gobierno. Los militares deben abandonar su rol de guardianes de la seguridad interna y dedicarse a defender la integridad territorial contra agresiones externas, tornándose así en una institución profesional, pero subordinada, que garantice la permanencia de gobiernos elegidos democráticamente y que asegure la estabilidad misma del sistema político. La obligación de velar por la seguridad interna debe asignarse al sistema judicial (siempre y cuando éste conserve su independencia y autonomía) y a un cuerpo de policía civil. Esto no sólo conduce a un sistema político que responda más adecuadamente a las necesidades populares, sino que permita al sistema judicial cumplir con su misión de mediador en una sociedad civil democrática.

#### NOTAS

- 1 Kenneth L. Karst and Keith S. Rosenn, *Law and Development in Latin America: A Case Book*, (Berkeley: University of California Press, 1975), p. 47.
- 2 *Ibid.*, p. 58.
- 3 Helen Claggett, "Law and Court Systems in Latin America" Harold E. Davis (ed.) *Government and Politics in Latin America*, (New York, Ronald Press, 1958,) p. 336.
- 4 *Ibid.*, p. 337.
- 5 Karst and Rosenn, p. 45.
- 6 McClintock, "Why Constitutions Are Made, Not Born" *Human Rights*, 12:2 Fall, 1987, p. 44.
- 7 *Ibid.*
- 8 Harold E. Davis, "The Presidency" Davis, p. 254.
- 9 Robert E. Scott, "Legislatures and Legislation" Davis, p. 291.
- 10 Karst and Rosenn, supra nota 1, p. 88.
- 11 Claggett, *Administration of Justice*, p. 15.
- 12 Helen Claggett, *The Administration of Justice in Latin America*, (New York, Oceana Publications, 1952).
- 13 Claggett; Davis, p. 341.
- 14 Claggett, *Administration of Justice*, p. 18.
- 15 *Ibid.*
- 16 *Ibid.*
- 17 Karst and Rosenn, op cit
- 18 Leon Zamosc, "The Political Crisis and Rural Democratization in Colombia", *Journal for Developing Areas*, Julio 1960.
- 19 Jeremy Main, "Interview with Hernando de Soto", *International Health and Development*, marzo, abril 1989.
- 20 Karst and Rosenn, p. 65.
- 21 Karst and Rosenn, p. 79.
- 22 Claggett, Helen; Davis, p. 353.
- 23 *Ibid.*, pp. 352-3.
- 24 *Ibid.*, p. 361.
- 25 *Ibid.*, p. 362.
- 26 *Ibid.*, p. 364.
- 27 F. Anderson y Claudio Grossman, "Lawyers and the Rule of Law", *Inter-American Law Review*, University of Miami, Otoño 1988, p. 119.
- 28 Claggett, Davis, p. 339.
- 29 Claggett, Davis, p. 360.
- 30 Claggett, *Administration of Justice*, p. 19.
- 31 La excepción es Costa Rica. Allí la justicia opera con independencia del control presidencial y en ocasiones ha emitido dictámenes que contrarían las políticas del ejecutivo. Cf. *Ibid.*, p. 94.
- 32 Claggett, p. 94
- 33 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1987, p. 132.
- 34 Karst and Rosenn, p. 83.
- 35 Claggett, Davis, p. 340.
- 36 Jack McClintock, p. 45.
- 37 Kenneth L. Karst, *Latin American Legal Institutions: Problems for Comparative Study*, (Los Angeles: U.C.L.A. Press, 1966)
- 38 Robert Steinberg, "Judicial Independence in States of Emergency", *Columbia Human Rights Law Review*, No. 18, Spring 1987, p. 278.
- 39 F. Anderson and Grossman, supra nota 27.
- 40 Steinberg, p. 363.
- 41 Karst and Rosenn, p. 95.
- 42 *Ibid.*, p. 48.
- 43 *Ibid.*, p. 56.
- 44 John T. Philipsborn, "Nicaragua: a Legal System Developing in Difficult Times", *Judicature*, 71:4, diciembre-enero, 1987, p. 214.
- 45 *Washington Office on Latin America, The Administration of Injustice: Military Accountability in Guatemala*, (Washington, D.C: diciembre, 1989), p. 9.
- 46 Esta institución fue abolida con la Constitución de 1991.
- 47 *Ibid.*, p. 99
- 48 Anderson and Grossman, p. 121.
- 49 *The Administration of Injustice in Guatemala*, p. 18.
- 50 WOLA, p. 11.
- 51 *Ibid.*, p. 12.
- 52 *Ibid.*, p. 71.
- 53 John Kirke and George Shuyler, *Central America: Democracy, Development and Change*, (New York: Praeger Publications, 1988).
- 54 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, supra nota 33, p. 189
- 55 *Ibid.*, p. 192

---

---

# La policía, el derecho y la transición democrática en América Latina\*

Martha K. Huggins y Roger Thayer Stone\*\*

Centro América constituye un caso interesante para el análisis de instituciones democráticas y cambios institucionales durante períodos de transición. El foco central del análisis de dicha transición debe ser el sistema judicial —el Derecho, los Tribunales y la policía. Varios estados latinoamericanos han adoptado medidas tendientes a democratizar estas esferas del gobierno; Costa Rica puede ser un modelo regional para instituciones democráticas de control social.

Este ensayo considera el papel de la policía en procesos de redemocratización política, con referencia particular a aquellos países latinoamericanos que aspiran transitar desde un estado "burócrata-autoritario" hacia sistemas de gobierno más democráticos. A pesar de que la mayoría de estos países no están situados en Centro América, las lecciones aprendidas constituyen un contraste valioso que puede contribuir al diálogo sobre transición democrática en América Latina.

El presente ensayo se divide en seis partes. La primera sitúa a la policía civil en el contexto de un análisis político. La segunda considera el rol relativo que juegan tanto la policía civil como los

---

\* Ponencia presentada en el Seminario copatrocinado por el Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) y The American University, sobre militarismo, policía, tribunales y democracia en América Central, celebrado en las instalaciones de CIAPA del 19 al 21 de agosto de 1991.

\*\* Profesores de Sociología y Antropología, Union College, Schenectady, New York.

militares en lo relacionado con el control social. La tercera parte examina las "políticas" inherentes a las funciones policiales. La cuarta, las funciones policiales en estados "burócrata-autoritarios", tanto como en aquellos de tradición más democrática. La quinta parte examina instituciones policiales en algunos países latinoamericanos que se hallan en camino hacia la democracia. La sección final presenta conclusiones sobre la democratización de la policía en América Latina.

## I. La policía y el análisis político

Quienes se interesen por el orden político y social no deben ignorar la existencia de la policía. Tal como menciona Bayley (1985), "...la legitimidad de un gobierno no sólo se determina por la forma en que mantiene el orden, sino que el orden interno constituye un criterio fundamental para determinar si el gobierno existe como tal o no". Mas aún, Cynthia Enloe (1975), advierte que "la ignorancia de aquellas instituciones políticas que detentan autoridad estatal y que tienen un impacto diario sobre la percepción del estado por parte de los ciudadanos... debilita el análisis político general." Pero a pesar de que el análisis de la policía es esencial para la discusión del orden político y del cambio, esta institución es frecuentemente ignorada por científicos sociales, que prefieren estudiar a los militares. Como sostiene Cynthia Enloe, "la noción misma de perturbación del orden público en el ámbito de un sistema político tiene una connotación policial más que militar." (1975:144).

\* Varios académicos (Bayley, 1985; Enloe, 1975; Huggins, 1991) sugieren que el descuido de la

policía por parte de científicos sociales nace de la idea generalizada sobre la influencia preponderante de los militares en los sistemas políticos. Ciertamente, los militares en algunos países latinoamericanos han tenido influencia decisiva en el orden político, económico y social. Pero la policía civil juega un rol mucho más amplio que el de los militares en aspectos menos dramáticos de la vida diaria, como el relacionado con el mantenimiento del orden a nivel de las comunidades que conforman la sociedad.

Otra razón por la cual los científicos sociales no se han dedicado al análisis de la policía latinoamericana, se debe a que muchos académicos (y legos) simplemente consideran a la policía como un cuerpo adscrito a la institución militar. Asumen que la policía y los militares latinoamericanos constituyen una sola institución.

## II. La policía civil y los militares

Sin embargo, estos dos organismos deben diferenciarse y considerarse individualmente. Los militares y la policía en América Latina ocupan posiciones diferentes dentro de la burocracia gubernamental; cada cual tiene funciones sociales y políticas claramente definidas; cada cual se percibe a sí mismo y a su misión de manera diversa, tal como lo hace su gobierno y el público en que tienen ingerencia.

En la práctica, las diferencias orgánicas y funcionales entre la policía y los militares suelen confundirse. Los militares latinoamericanos han estado comprometidos en el mantenimiento del orden público (como en Brasil 1967-79); la policía ha estado militarizada (Brasil, después de 1969). Pero aun en los casos en que la distinción militares/policía se dificulta, como por ejemplo en casos de declaración de ley marcial, existen otras diferencias estructurales, funcionales y burocráticas que subsisten. De hecho, el conflicto que surge

entre la policía civil y los militares, cuando estas entidades se fusionan —como en el caso de Brasil entre 1967-1969— demuestra la elasticidad de características funcionales y autodefinidas. En todo caso, existe la tendencia a que estas dos entidades se diferencien una vez transcurrida la emergencia social o política.

Por lo tanto, la militarización a largo plazo de la policía, o la "policialización" a corto plazo de los militares (Enloe, 1975) no significa que los militares y la policía se fusionen en un sólo cuerpo. Este supuesto puede tener implicaciones metodológicas y teóricas seriamente distorsionantes: los investigadores pueden ignorar su importancia y dejar de examinar las causas y consecuencias de la fusión de la policía civil con los militares. Por ejemplo, algunos académicos sostienen (Huggins, 1991; Pinheiro, 1991), que el contragolpe ocurrido en Brasil en 1969, se debió en parte al intenso conflicto policivo-militar (generado por el creciente control militar de la policía civil), que impidió al gobierno brasileño controlar el conflicto guerrillero urbano.

Resulta empíricamente útil cuestionar la relevancia política para el proceso de redemocratización, de la militarización policial y/o de la "policialización" de los militares.



Serie "Figuras en la nieve", Nº 66, tinta en papel morilla, 1990. 14 X 22 pulg.

### III. Las políticas de la función policial

Toda función policial es política. El rol de la policía, cualquier policía, es prevenir, impedir o administrar los conflictos que surjan entre la población civil y que impliquen una amenaza para el estado. Sin embargo la función policial dentro de una democracia, supuestamente se edifica sobre la estructura de un estado democrático, lo cual implica la existencia de leyes democráticamente promulgadas, que la policía obliga a cumplir por medio del debido proceso legal. Las funciones policiales democráticas implican la vigilancia ciudadana (o la de sus representantes) sobre la policía. Pero la función policial, aun en las democracias tradicionales de Europa y Estados Unidos, no siempre ha sido democrática. Ni las razones que justificaron el establecimiento de entidades policiales se basaban en principios democráticos. Lo que solía ocurrir era, por supuesto, que la política indujera al establecimiento y a la profesionalización de la policía civil.

De hecho, tres factores influyeron en el desarrollo de las fuerzas de policía civil, tal como existen hoy día en las antiguas democracias de Europa y Estados Unidos: el deseo de una seguridad interna previsor, la protección de la legitimidad estatal y la manutención de la integridad y legitimidad militar.

**A. Previsibilidad.** En los Estados Unidos y Europa durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, los líderes políticos con frecuencia encontraban que el policía común era más previsor en el mantenimiento del orden que los reclutas militares. De acuerdo con Bayley (1985), "enfrentados a ejércitos renuentes pero poderosos y con milicias entusiastas pero poco previsores, los gobiernos europeos del siglo XIX liberaron al ejército de funciones relacionadas con conflictos domésticos, abolieron las milicias y desarrollaron los cuerpos de policía pública especializada." p. 43.)

Asimismo, en los años 60, Estados Unidos estimó (Librería LBJ, 1968) que una de las fallas de los militares latinoamericanos, como agentes de control interno, residía en las continuas rotaciones de soldados rasos: más del 60% de dichas tropas contaba con nuevos reclutas anual o bienalmente.

Los nuevos soldados necesitaban un año de entrenamiento antes de que les fuera permitido ejercer funciones de control interno. Esto es, su lealtad personal, de clase, grupo étnico o racial podría haber florecido con anterioridad a su lealtad hacia el estado. La previsibilidad de la policía civil, en cambio, podía inducirse mediante el compromiso que adquirían de asumir la actividad policial como carrera profesional. (Huggins, 1991).

Varios académicos de Historia (Gutman, 1961, Haring, 1975) han demostrado que en Estados Unidos la lealtad policial no fue fácil de lograr. Las investigaciones de Gutman (1961) sobre las huelgas del siglo XIX en Estados Unidos, hacia fines de 1870, muestran la frecuente falta de lealtad de la policía civil hacia sus superiores: muchos se unían a los huelguistas. Por otra parte, Haring (1975) nos informa que "hacia 1880 ya existía la tendencia a que los policías se mantuvieran firmes en el ejercicio de sus funciones, a pesar de que sus sentimientos ocasionalmente se inclinaban a favor de la clase trabajadora." (p. 102). Haring sostiene que tras una década de labores controlando huelgas y motines y quizás debido a la profesionalización misma de los cuerpos policiales, el policía común finalmente se tornó más leal hacia los intereses estatales.

La lección resultante es que la lealtad policial no ha sido automática (ver Huggins, próxima publicación; Robinson, 1978; Silver, 1967). La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional constantemente recordaba lo mismo en los años sesenta, con su programa de entrenamiento para la policía civil, así como lo había hecho la Administración para la Cooperación Internacional (ICA) en los años 50. (Ver A.I.D. TOAID, *Informes para Brasil*; Huggins, próxima publicación).

**B. Legitimidad estatal.** En Europa y en los Estados Unidos durante el siglo XIX, el uso de ejércitos y milicias para el mantenimiento del orden interno condujo a la exacerbación de problemas políticos,

haciendo de la naturaleza clasista de la obligatoriedad de la ley, claramente un asunto político. (Silver 1967; 43). Silver sostiene que mantener un cuerpo policial independiente enfrentado a las masas genera antagonismo hacia la policía y no hacia la estructura de poder (p. 132).

Pero haciendo de la policía "chivos expiatorios de problemas que ellos no crearon" (Cain, 1979;156), puede conducir a un sentimiento de cinismo por parte de la policía, con respecto al sistema socio-político cuyo deber es proteger. Dicho cinismo reduce la efectividad policial. En cualquier caso la policía puede desmoralizarse debido a disputas y pugnas políticas, tornándose aún menos efectiva a largo plazo.

**C. Protección de la legitimidad e integridad de las fuerzas armadas.** En algunas antiguas democracias de Europa y Estados Unidos, los militares promovieron el establecimiento de la policía civil. Con frecuencia, los

militares percibieron acertadamente a la policía civil como un "amortiguador" potencial entre ellos y la ciudadanía —preservando así la legitimidad militar. Mas aún, el uso de militares en el mantenimiento del orden interno puede crear facciones dentro del ejército; las tropas pueden sufrir los mismos conflictos que aquejan a la población civil. En cualquier caso, la participación militar en política nacional puede perjudicar el simbolismo nacionalista y patriótico de los militares y, por extensión, la legitimidad misma del estado.

#### IV. Las funciones policiales en estados burócrata-autoritarios

De acuerdo con G. O'Donnel (1973), en los estados de carácter "burócrata-autoritario", el

estado tiende a ser exclusivista y antidemocrático. Cardoso (1979) agrega que en ellos se "organizan las relaciones de poder con el fin de favorecer al ejecutivo". O'Donnel, por su parte, sostiene que "en los estados burócrata-autoritarios, los especialistas en coerción tienen mayor peso" (p. 292). Esto sugiere la importancia de las instituciones de control social en dichos estados. La siguiente discusión, por lo tanto, cubre cuatro aspectos del control social, en lo referente al ejercicio de funciones policiales en estados burócrata-autoritarios: la policía militarizada, la adopción de la ley marcial, la confianza en la doctrina de seguridad nacional y la supresión de organizaciones populares.

**L**a base legal para la militarización policial y para regular las relaciones entre militares y ciudadanos son los decretos y mandatos ejecutivos —con frecuencia producto de la ley marcial y de legislación promulgada bajo el "estado de sitio". En el mundo entero, la doctrina considera que dicha legislación presupone la existencia de un estado de guerra. En una situación de emergencia tal como la guerra, la ley marcial sitúa el poder en manos de los militares y sus agentes de policía.

**A. La policía.** Aunque no puede atribuirse exclusivamente a los estados burócrata-autoritarios, estos suelen caracterizarse por la militarización de la policía. De acuerdo con Enloe (1975), otorgar a la policía civil funciones de naturaleza militar (por ejemplo, militarización)

puede "ampliar las opciones estratégicas abiertas a los políticos" al ofrecer una alternativa al llamamiento del ejército en momentos de perturbación seria del orden público.

La base legal para la militarización policial y para regular las relaciones entre militares y ciudadanos son los decretos y mandatos ejecutivos —con frecuencia producto de la ley marcial y de legislación promulgada bajo el "estado de sitio". En el mundo entero, la doctrina considera que dicha legislación presupone la existencia de un estado de guerra. En otras palabras, mientras la ley ordinaria actúa para controlar a los militantes; en una situación de emergencia tal como la guerra, la ley marcial sitúa el poder en manos de los militares y sus agentes de policía.

La militarización policial también requiere con frecuencia mayor coordinación entre los Ministerios de Defensa y del Interior, lo cual puede contribuir a crear o exacerbar la competencia entre policías y militares, como ocurrió en Brasil, particularmente

después de 1967. La interacción entre los Ministerios de Defensa y del Interior puede además conducir a una mayor penetración del estado en la sociedad civil. (Enloe, 1975; 149).

El entrenamiento y equipo utilizado por la policía militarizada es militar y no civil. Los policías militares con frecuencia están acuartelados, mientras que la policía civil generalmente reside en sus hogares. Las unidades especiales de policía militarizada tienen acceso a equipos de control social cada vez más sofisticados. Por ejemplo, una requisita de tres horas en la calle Larengieras de Río de Janeiro, incluía varios batallones de policía militar fuertemente armados, con nueve vehículos para cubrirlos (Pinheiro, 1991; 23-24). La policía militarizada opera en grandes unidades y percibe su objetivo como un grupo de "adversarios", perspectiva que no se diferencia mucho de la de los militares. Dichos policías son generalmente movilizados para operaciones especiales, las cuales ocurren con frecuencia.

De acuerdo con Enloe (1975), la militarización policial conduce a una proliferación de "unidades policiales especiales", incluyendo equipos "SWAT", patrullas antimotines, unidades de inteligencia, fuerzas de campo, la guardia civil y unidades paramilitares. Estas unidades especiales generalmente son responsables ante autoridades centrales que se hallan fuera de la burocracia policial local, y que controlan el trabajo policial y determinan sus prioridades autónomamente sin tener en cuenta a la comunidad local.

La militarización policial, como mínimo, acelera la centralización de la autoridad administrativa y su control sobre la policía: "mientras más militarizadas se encuentren las fuerzas policiales, menos posible se hace el control local..." (Enloe 1975; 151). La centralización administrativa, a su vez, tiene un impacto directo en las instituciones de policía civil, politizando a la policía, en el sentido de hacerlos conscientes de sus relaciones con el poder político. Más aún, durante el gobierno militar en el Brasil, la policía se "sobrepolitizó", en la medida en que el control a nivel federal los "transformó en un instrumento político permanente de intervención ejecutiva" (Pinheiro, 1991;12), y fueron sometidos al régimen político de la administración central del país.

**B. Derecho.** Durante las décadas de los sesenta y setenta, los regímenes latinoamericanos de carácter burócrata-autoritario percibían a los comunistas, subversivos y guerrilleros armados, como justificación para otorgar a los policías y a los militares una impunidad *de facto* contra cualquier tipo de control legal o constitucional. Como alega Pinheiro con respecto al Brasil, "los arreglos político-autoritarios permitieron a los militares (y policías) brasileños... un nuevo tipo de impunidad en su larga tradición de violencia contra las "clases peligrosas" (p. 91). De hecho, la policía llegó a percibir el derecho como un obstáculo a la paz social.

En muchos estados burócrata-autoritarios de América Latina, la base legal para la interacción de ciudadanos y policías era un decreto promulgado en virtud del "estado de sitio" y otras órdenes ejecutivas de carácter *ad hoc*. El otorgamiento de poderes arbitrarios e irrestrictos a la policía civil, por medio de decretos extra constitucionales, situaba a los policías fuera de la jurisdicción de las cortes civiles y de los procedimientos administrativos. Por ejemplo, el Acto Institucional no. V del Brasil (12/69), suspendía la mayoría de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, incluyendo el *habeas corpus*. El Decreto Ejecutivo 667 situó a la policía civil bajo el control militar y otorgó el privilegio de jurisdicción *interna corporis* a la policía. El árbitro final de la corrupción policial estaba constituido por cortes militares cerradas. El estado de emergencia justificaba arrestos masivos y ejecuciones ciudadanas. Las medidas ofensivas, agresivas y violatorias tomaron precedencia sobre las medidas policiales preventivas, defensivas, mediadoras e investigativas. La policía civil y los militares ingresaron en un combate permanente contra la subversión. La represión se convirtió en la norma, justificada por la doctrina de seguridad nacional.

**C. Doctrina de seguridad nacional.** Esta doctrina promovía la idea de que la subversión interna constituía una fuente mayor de inseguridad nacional que las amenazas externas de carácter

militar o político. Durante el período de gobierno militar en el Brasil, la ideología de seguridad nacional del régimen dividía a la población por un lado en "subversivos" y "enemigos internos" y por otro lado en los "verdaderos ciudadanos" (Fernández, 1991). Asimismo, sostiene que la doctrina de seguridad nacional creó en el Brasil un "orden público dominado por el miedo" (p. 3). Este temor de los ciudadanos hacia el estado, y viceversa, a su vez, subvertió a la ciudadanía e inhibió la participación ciudadana. Esta política tuvo implicaciones para la conducta policial: la policía civil opera más efectivamente con una ciudadanía participativa que no implique una amenaza para el régimen (y para la policía).

**D. Instituciones populares.** Existen factores socioestructurales que contribuyen a edificar tanto la participación cívica como la actividad policial. Fernández dice que el estado autoritario del Brasil ahogó los deseos de participación ciudadana, ya que varió los medios disponibles para la mediación política y la resolución de conflictos, y prohibió la existencia de organizaciones políticas. Dichas estructuras y procesos podrían haber permitido la creación de "instituciones para la defensa común y para proyectos políticos colectivos". Varias décadas de "no participación" y la ausencia de una organización legal y judicial autónoma, en cambio, condenaron a la mayoría de la población brasileña a vivir bajo una "verdadera periferia urbana donde patrones violentos de relación social definían su posición excluyéndoles de una ciudadanía de primera clase" (Fernández, 1991;8).

#### V. Policía civil y transiciones democráticas

Estas cuatro facetas de la sociedad —la policía, el derecho, la ideología y la estructura social—, se han convertido en puntos críticos de la transición democrática en América Central y América del Sur.

**A. La policía.** Académicos de Guatemala (Ibarra, 1991), Colombia (Palacio, 1991), Brasil (Fernández, 1991; Pinheiro, 1991), Perú (Manicaes, 1991) y

Venezuela (Hernández, 1991), sostienen que en estos países actualmente existe una mezcla de arreglos institucionales, en ciertos casos de carácter democrático y en otros antidemocrático, así no sean siempre producto de arreglos burócrata-autoritarios. No obstante, el derecho penal y la policía suelen ser las instituciones más renuentes a los cambios democráticos.

Por ejemplo, la transición democrática brasileña incluyó elecciones directas y la promulgación de una constitución más democrática. Sin embargo, mientras esta reestructuración se estaba efectuando, la policía militar brasileña mantuvo una estructura militarizada, continuó rigiéndose bajo ley marcial y bajo la creencia de que a la policía le es permitido "actuar fuera de la ley", lo cual es una herencia de la lucha contra las guerrillas urbanas (Pinheiro, 1991;17). En períodos de transición democrática, la policía debe aislarse de los militares y regresar bajo el control civil.

**B. Derecho.** Varios autores (Hernández, 1991; Palacio, 1991; Pinheiro, 1991) sostienen que con frecuencia aquella legislación antidemocrática promulgada en situaciones de "excepción" ya sea durante períodos de régimen militar (Brasil), o en estados formalmente democráticos (Colombia, Venezuela), se torna en rutina después de finalizada la crisis política o el período autoritario. Por ejemplo, cuando se generaron en Venezuela las operaciones policiales "extraordinarias" (redes, emboscadas y campañas policiales) éstas tenían carácter de excepción —sólo podían efectuarse en ciertas épocas del año (e.g. Carnaval; días santos). Pero actualmente estas operaciones son frecuentes y regulares. Son de carácter oficial aunque extraconstitucional, de aplicación local a pesar de contar con rótulos formalmente institucionales —como por ejemplo el Plan de la Unión. (Ver Hernández, 1991;1).

Diversas investigaciones (Pinheiro, 1991; Fernández, 1991; Hernández, 1991; Ibarra, 1991; Palacio, 1991) también sugieren que las leyes extraconstitucionales de emergencia, establecidas para afrontar una crisis política específica, en vez de anularse cuando dicha crisis desaparece, tienden a dirigirse hacia nuevas amenazas (percibidas). Es así como en Brasil, la legitimidad de la policía para privar de la libertad a los

enfrentar la "guerra contra el crimen" ( a pesar de que la constitución sólo permite el arresto sin orden judicial previa en situaciones en que la persona es sorprendida *en flagrante*).

Palacio (1991) advierte que "el funcionamiento del Derecho contemporáneo requiere una clara distinción entre "paz", (cuando opera el Derecho) y "guerra", cuando éste legítimamente no funciona" (p. 18). La policía brasileña todavía opera como si estuviera combatiendo una guerra interna. Esto naturalmente, constituye un problema para la democratización del Derecho Penal en Brasil. En Colombia, la distinción entre "guerra" y "paz" también se ha confundido; la guerra contra narcotraficantes ha transformado a "criminales" en enemigos que deben ser eliminados más que rehabilitados" (Palacio, 1991; 18). De acuerdo con Palacio, "la falta de delimitación institucional deja el campo abierto a la parainstitucionalidad", la cual define como "una serie de mecanismos de regulación social que no se fundamentan en una constitución formal u otros medios legales, sino en arreglos informales y mecanismos de carácter *ad hoc*" (Palacio, 1991; 3). En Colombia, dicha parainstitucionalidad se traduce en redadas policiales (extraconstitucionales), acuerdos policiales extralegales con la guerrilla y los narcotraficantes y asaltos efectuados por paramilitares y grupos de autodefensa, entre otros.

De acuerdo con Palacio, la simbiosis secreta entre el sistema legal colombiano formal y el parainstitucional permite preservar la legitimidad del estado colombiano y asegurarle al gobierno una imagen democrática. En Colombia, esta simbiosis entre la parainstitucionalidad y la constitucionalidad es tan completa que la ley y la práctica parainstitucional frecuentemente aparecen como una expansión del sistema legal constitucional.

Claramente, las transiciones democráticas en estas sociedades, requieren que los tribunales y la policía regresen bajo el control de la ley civil, cuyas instituciones deben ser fortalecidas y relegitimadas como fuente exclusiva de autoridad estatal.

C. *Ideología*. Fernández (1991) sostiene que la transición democrática brasileña representa una

dominación por la segunda fase de la ideología de seguridad nacional, mediante la cual la ciudadanía se divide entre "ciudadanos verdaderos" y criminales y forajidos. Aun después de la transición formal del Brasil hacia la democracia, la concepción autoritaria del orden social ha permanecido. El régimen militar indujo temor y reservas; desmotivó la participación ciudadana. Estas características se forjaron en las bases estructurales existentes, lo cual condujo a limitar la participación a pesar del inicio del período de transición democrática. El resultado es la pasividad social entre aquellos excluidos social y políticamente; en otros casos, quienes se hayan excluidos se toman en protectores de los marginales (ejemplo de los *justicieros*).

Hernández con respecto a Venezuela y Fernández con respecto al Brasil, dicen que la guerra actual contra el criminal común refuerza un orden social autoritario. La criminalidad de individuos y la publicidad sobre el crimen "produce una distancia social que inhibe toda clase de solidaridad con... marginales de clases bajas, que supuestamente (y exclusivamente) cometen todos los crímenes" (Hernández, 13). Y mientras la policía toma acción contra criminales sospechosos, distrae el descontento ciudadano, haciendo olvidar las desigualdades sociales políticas y económicas vigentes, llamando la atención hacia los pobres marginados.

Las sociedades exclusionistas y violentas se nutren de la concepción autoritaria del orden público. Transforman el crimen y los criminales en chivos expiatorios para todos los males. Hernández sostiene que en Venezuela "las operaciones policiales extraordinarias son parte del arsenal político del estado para manipular la percepción ciudadana sobre las deficiencias de la sociedad. Representan momentos en que el gobierno venezolano intenta neutralizar las amenazas a la legitimidad del estado. " Dichas operaciones policiales terminan posibilitando aún más represión —a través de su promesa de combatir el crimen (Hernández; 12).

Las "guerras contra el crimen" y aquellas contra "narcoterroristas", difícilmente se manejan en el ámbito del derecho civil. La transición democrática (o la pretensión de la misma) no debe debilitarse con ideologías que promueven, permiten o ignoren la intervención arbitraria de las policías-militares en la sociedad civil.

**D. Estructuras sociales.** Las estructuras de las sociedades latinoamericanas son en sí mismas profundamente antidemocráticas —existe una distribución tremendamente desigual de la riqueza, el ingreso, el prestigio y el poder político, a pesar de la resurrección de las elecciones. De hecho, la participación política, económica y social es con frecuencia profundamente antidemocrática. Aún aquellos que pretendan o aspiran a ser "la voz del pueblo", no son parte de él, y aquellos que sí lo son, frecuentemente sueñan con dejar de serlo o bien con llegar a dominarlo.

Por lo tanto, las instituciones democráticas, instituidas desde los centros de poder y desde las más altas esferas de influencia, probablemente no logren vencer la pasividad popular, o la herencia institucional burócrata-autoritaria del pasado. Esto sólo será posible si resurgen los esfuerzos del pueblo por mejorar y democratizar su situación desde las bases mismas de la sociedad latinoamericana. Quizás exista una esperanza en los esfuerzos unidos de grupos populares activos que, asistidos por algunos de los más privilegiados en términos de educación y acceso a otros recursos escasos, buscan fortalecer el rol participativo de la comunidad local, incluyendo aquél que éstas podrían ejercer con respecto al control social.

#### **VI. Democratizando la policía latinoamericana**

Esto puede involucrar reclutamiento y entrenamiento a nivel local, así como participación activa en proyectos comunitarios y toma de decisiones. La discusión sobre el nivel de armamento requerido por la policía, puede depender de los medios con que cuenta la comunidad para defenderse contra incursionistas foráneos y a la vez controlar a violentos y armados de su propia comunidad. Una justicia constante, confiable y económica, puede generar las condiciones necesarias para impedir el surgimiento de una justicia vigilante. Pero, sobre todo, la creación de sistemas de producción y distribución de los factores económicos en una forma más equitativa y justa contribuirían a facilitar aún más la tarea del policía civil.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Bayley, David H. (1985), *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press).
- Biblioteca LBJ (1968), Informe del Departamento de Defensa.
- Cain, Maureen E. (1979), "Trends in The Sociology of Police Work," *International Journal of The Sociology of Law*: 143-67.
- Cardoso, F. H. (1979), "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America," D. Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton NJ: Princeton University Press), 33-57.
- Enloe, Ch. H. (1975), "Ethnicity and Militarization Factors Shaping the Roles of Police in Third World Nations," C.H. Enloe and U. Semin-Panzer, eds. *The Military, the Police and Domestic Order: British and World Experiences: A Symposium* (London, Richardson Institute for Conflict and Peace Research).
- Fernández, H.R. (1991), "Authoritarian Society: Breeding Ground for Justicieros," M.K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (New York; Praeger).
- Gutman, H.G. (1961), "Trouble on the Railroads in 1873-1874: Prelude to the 1877 Crisis," *Labor History* (Spring), 225-227.
- Haring, S.L. and L.M. McMullin (1975), "The Buffalo Police, 1872-1900: Labor Unrest, Political Power and The Creation of the Police institution". *Crime and Social Justice* (Fall/Winter).
- Hernández, J. (1991) "Extraordinary Police Operations in Venezuela", M.K. Huggins ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (New York; Praeger).
- Huggins, M.K. (1991). *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (New York; Praeger).
- Ibarra, C.F. (1991), "Guatemala: The Recourse of Fear", M.K. Huggins, ed. *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (New York; Praeger).
- Maniztas, E.S. (1991), "All the Minister's Men: Paramilitary Activity in Peru," M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extra-legal Violence* (New York; Prager)
- O'Donnell, G. (1973), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, University of California, Institute of International Studies).
- Palacio, G.A. (1991), "Institutional Crisis, Parainstitutionality and Regime Flexibility in Colombia: The Place of Narcotraffic and Counterinsurgency," M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (New York; Praeger).
- Pinheiro, P.S. (1991), "Police and Political Crisis: The Case of the Military Police", M.K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (New York; Praeger).
- Robinson, C. D., "The Deradicalization of the Policeman: A Historical Analysis," *Crime and Delinquency*, vol. 24 no. 2 (April), 129-181.
- Silver, A. (1967), "The Demand for Order in civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot," D. J. Bordua, ed., *The Police: Six Sociological Essays* (New York: Wiley).
- TOAID (U.S. Agency for International Development, Informe Mensual, Brasil), 1962-1972.

---

---

# Policía Judicial: asuntos preliminares\*

Luis Salas\*\*

En un trabajo sobre la relación entre la policía y el sistema judicial, los académicos del Derecho probablemente se enfocarían en la relación procesal existente entre la policía y los tribunales durante el proceso penal. Sin embargo, en la mayoría de los sistemas judiciales latinoamericanos esto se traduce en el establecimiento de una policía judicial.

Entre las pocas cosas que los abogados latinoamericanos aprenden sobre la policía, se destaca el que sus funciones se dividen entre las de prevención y las de represión del crimen. Lo ideal, entonces, sería establecer dos fuerzas policiales distintas: una encargada de detener el crimen y la otra de reprimirlo una vez cometido. La primera se conoce como policía administrativa y la segunda como policía represiva. La tendencia actual es la de asignar a la policía represiva bajo la dependencia del sistema judicial, ya que son los responsables de investigar los crímenes de mayor gravedad. Como veremos más adelante, la distinción no es tan fácil. El esfuerzo por separar dichas funciones ha producido serias distorsiones en los sistemas latinoamericanos.

---

\* Ponencia presentada en el Seminario copatrocinado por el Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) y The American University, sobre militarismo, policía, tribunales y democracia en América Central, celebrado en las instalaciones de CIAPA del 19 al 21 de agosto de 1991.

\*\*Director Centro de Administración de Justicia, Florida International University.

El objetivo de este trabajo es examinar las dificultades inherentes a la función investigativa de la policía, analizando cómo se ejecuta la ley en la sociedad latinoamericana, así como las funciones policiales tradicionales y las medidas aplicables al trabajo policial.

La policía constituye el sector más grande y visible del sistema judicial penal. Sus actividades son más complejas y controvertidas que las atribuidas a las demás ramas del sector. Además de jugar un papel fundamental en el desarrollo social y político de cualquier nación, puesto que detentan poder y son visibles ante el público, la policía entra en contacto con la ciudadanía más que el personal de cualquier otra agencia gubernamental. Para el público en general, no sólo representan la ley sino al estado mismo.<sup>1</sup>

A pesar de que su papel es fundamental para la vida nacional, sorprende la escasez de estudios sistemáticos sobre la policía, particularmente en América Latina.<sup>2</sup> En general se mencionan superficialmente al tratar asuntos relacionados con la administración pública o con los derechos humanos, pero sólo dentro de un contexto legal. No es sino a partir de los años cincuenta en que surgen estudios científicos sobre la policía, pero estos se han circunscrito al análisis de países industrializados como Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña.

La policía ha sido por lo tanto, excluida de la literatura científica, independientemente de la disciplina, y entre los académicos existe una notable falta de interés sobre el tema. Esta falta

de interés puede atribuirse a varios factores: 1) la percepción imperante entre académicos latinoamericanos de que el tema no es digno de estudio debido al bajo concepto de la profesión; 2) una tradición legal que da prioridad al estudio jurídico de los componentes del sistema judicial penal, dejando de lado los estudios de carácter administrativo o sociológico de sus componentes; 3) el aislamiento de este sector en relación con otros aspectos de la vida nacional.

### **Función de la ley**

América Latina atraviesa una etapa caracterizada por una ola creciente de crímenes y por una mayor preocupación sobre la capacidad del Estado para responder adecuadamente a esta situación. Por primera vez, el sistema judicial penal, especialmente la policía y los tribunales, se han constituido en foco de críticas y en tema principal de debate público.

En el contexto de un mundo dominado por la tensión externa e interna y por índices crecientes de criminalidad, es esencial examinar el papel que de hecho juega la policía y el que debería jugar en una sociedad determinada. ¿Debe la policía dedicar la mayoría de sus recursos a defender la soberanía nacional contra agresiones externas o internas? ¿Debe dedicarse a detectar y a actuar en contra de la actividad criminal? ¿O debe mantener el orden social a nivel local y nacional? ¿Debe dedicarse a actuar como agencia de bienestar social respondiendo a peticiones diversas interpuestas por los ciudadanos? ¿Podemos aislar estas tareas, o son todas labores que la policía ya desempeña y debe continuar desempeñando? ¿Qué efecto tiene la identificación de las diversas funciones y papeles en la política nacional y departamental?

La evolución de la función policial no se ha caracterizado por una reglamentación legislativa ni una definición adecuada. En la mayoría de los países, su papel se ha ido definiendo con la práctica, siendo frecuente que se le asignen

funciones que otras entidades gubernamentales no desean asumir. En el pasado, "algunas funciones policiales fueron ejercidas por magistrados, soldados, administradores públicos, oficiales locales o aún por representantes del ejecutivo nacional"<sup>3</sup> Hoy día, la policía puede estar dependiendo invariablemente tanto del Ministerio del Interior como del Ministerio de Justicia, de la Judicatura o de las Fuerzas Armadas. Además no es raro encontrar que en un mismo país se intente crear varias unidades especializadas, ya sea como agencias de policía independientes o como unidades adscritas a la misma agencia.

Los cambios en la organización policial y aun la creación o aparición de fuerzas policiales no pueden atribuirse a un solo fenómeno.<sup>4</sup> Los eventos que tienden a tener mayor impacto son: 1) influencias foráneas e imposición de modelos; 2) cambios radicales en la organización del poder político; 3) continuos períodos de lucha o conflictos de trascendencia; 4) el desarrollo de nuevas labores relacionadas con la ley y el orden.

Fue así como en Costa Rica, la policía judicial se creó tras un período de intensa oposición a la centralización de agencias en un solo ministerio. A esto se sumó el descontento con la profesionalización del cuerpo mayor de la policía quien tenía a cargo la investigación de los crímenes más graves, dentro del Ministerio Seguridad Pública (DIS).<sup>5</sup> Esto condujo al establecimiento de la policía judicial (OIJ) en 1973. La OIJ se convirtió entonces en el equivalente a un departamento investigativo, cuya responsabilidad principal es actuar como organismo policial represivo reaccionando ante crímenes ya cometidos. Son responsables de investigar desde asaltos menores tales como "cadenazos" (robos de cadenas) hasta homicidios, pero sólo a partir del momento en que el crimen ha sido detectado o reportado.

### **Funciones policiales tradicionales**

La diferenciación entre policía administrativa y represiva condujo a la segregación de funciones policiales en un esfuerzo por delimitar claramente los límites de su jurisdicción. La práctica indica que dichos esfuerzos no corresponden a la realidad, puesto

que en materia penal, los mecanismos de informe y reporte del crimen no funcionan tan nítidamente.

Tomemos como ejemplo el crimen más grave que existe, el homicidio. Teóricamente éste sólo debe ser investigado por una fuerza (la policía judicial). Sin embargo, esto depende de una serie de factores. Si un ciudadano es testigo de un homicidio, ante todo deberá escoger la unidad policial a la que se dirigirá ya que no existe un número central al cual todos los crímenes puedan reportarse. Si no hay un policía cerca, el ciudadano debe llamar por teléfono a una agencia. Si éste ocurrió en un área rural, la llamada probablemente será hecha a la policía o guardia rural, quienes responderán a la llamada y se trasladarán al lugar del crimen. En los casos en que el crimen ocurra en lugares apartados y por tanto no hay una autoridad o un policía judicial a quien reportar, la policía rural usualmente toma las declaraciones y reúne la evidencia encontrada en el lugar del crimen. Dicha evidencia es suministrada a la policía judicial o al Ministerio Público de acuerdo al proceso, para su correspondiente acción. Asimismo, si el homicidio ocurrió como consecuencia de un accidente de tránsito, la policía vial puede ser la primera en llegar al lugar de los hechos y actuar.

A pesar de que estos han sido ejemplos concretos de la policía actuando como organismo represor del crimen, investigaciones realizadas en otros países demuestran que el papel de la policía no se limita a la actividad represiva, la cual constituye un porcentaje mínimo de sus actividades diarias. La mayoría del tiempo se dedican a prestar servicios sociales o a lo que se ha denominado "mantenimiento del orden".<sup>6</sup>

Aparte de su función de mantenimiento del orden, la policía suele colaborar con servicios de carácter social. El nivel de dedicación a esta labor depende en gran medida del lugar y del acceso que la población necesitada tenga de los servicios requeridos. A pesar de que hay quienes alegan que dichas funciones deberían trasladarse a otras entidades, muchos departamentos reconocen que continuar proveyendo tales servicios es positivo en la

medida en que constituyen el principal vínculo entre el ciudadano y el estado.

Uno de los principales descubrimientos sobre la naturaleza del trabajo policial fue reconocer que los oficiales de policía cuentan con poder de decisión discrecional, aún en los casos más serios, durante el transcurso de su período de servicio.<sup>7</sup> Cuando comprendimos que los oficiales de policía no actúan mecánicamente aplicando la ley con todo su peso en forma literal, se transformó la imagen del policía. Esta imagen negativa del policía en su papel de ejecutor de la ley penal, fue modificada por estudios posteriores que demostraron cuán amplia e importante realmente es su labor.

A pesar de que se sabía que el policía desempeñaba funciones de carácter social en el transcurso de su trabajo, fue sorprendente descubrir la extensión de las mismas y su relación con funciones de carácter represivo.

Una función adicional, generalmente asignada a la policía latinoamericana es la de servir como guardián de la seguridad nacional, papel tradicionalmente asignado a las fuerzas armadas en otros países. Esta responsabilidad



Serie "Figuras en la nieve", N°67, tinta en papel morilla, 1990. 14 X 22 p.

## Planificación

adicional y la tendencia a ocultarla como tal, ha afectado profundamente el desarrollo policial de la región. Así por ejemplo, mientras en Costa Rica la policía se quejaba por falta de personal para patrullar las calles a fines de los ochenta, cuando el índice de crímenes se incrementó significativamente, más de la mitad de los miembros de la policía metropolitana habían sido trasladados a la frontera, para atender asuntos de seguridad nacional.

El haber asumido responsabilidades sobre seguridad nacional ha afectado todas las áreas de desarrollo de la policía. Muchos recursos de capacitación, por ejemplo, se han desviado hacia ese fin, desplazando otros sectores de importancia.

La adopción de un modelo de policía militar afecta a casi todos los cuerpos policiales de América Latina. Esto es patente tanto en sus uniformes, como en sus estructuras, rangos, entrenamiento, equipos, distribución y aún en los nombres con que se designan. Costa Rica, por ejemplo, cuenta con una unidad denominada "Policía Militar" aunque carezcan de militares.

El incremento en los índices de criminalidad y la expansión de sus funciones, tanto implícita como explícitamente, ha conducido a un estado de crisis en las fuerzas policiales de muchos países latinoamericanos. El aumento de responsabilidades forzó a la policía a resolver problemas por la vía más fácil y a modificar sus actuaciones con deterioro de su eficiencia. En general, la policía carece de la preparación necesaria para manejar problemas sociales cada vez más complejos y recibe poca orientación para guiar sus decisiones.

La policía latinoamericana se caracteriza por su falta de planificación y participación en la elaboración de políticas, tanto a nivel nacional como de las entidades. Las decisiones, aún las más serias, como las que comprenden asuntos de seguridad nacional, se hacen en forma improvisada para resolver la crisis del momento. La ausencia de discusión, salvo en asuntos de seguridad nacional, caracteriza la respuesta política hacia la policía. La insuficiencia de estudio sobre este tema ya fue mencionado.

Tampoco se conoce la existencia de una comisión nacional en la región, encargada de estudiar a la policía.<sup>6</sup> Ni siquiera el sector judicial —en aquellos países en que éste se encarga de supervisar a la policía judicial, lo cual de por sí constituye un avance— se ha propuesto evaluar su desempeño ni el

papel que podrían jugar a nivel nacional o del mismo sector judicial.

La falta de planificación nacional se siente en todos los niveles. La policía actúa sin definir prioridades, salvo aquellas relacionadas con asuntos de seguridad nacional y existe poca participación interna a nivel institucional en la toma de decisiones. La comunicación de dichas decisiones al policía común suele también ser deficiente.

La ausencia de lineamientos claros ha conducido a la aparición de nuevos cuerpos policiales, especialmente de unidades investigativas, sin el conocimiento o la coordinación de sus superiores. Las llamadas "unidades de asuntos especiales", por ejemplo, se han creado en muchas partes sin que nadie sepa exactamente cuál es el alcance de sus funciones.

# E

*Entre las pocas cosas que los abogados latinoamericanos aprenden sobre la policía, se destaca el que sus funciones se dividen entre las de prevención y las de represión del crimen. Lo ideal, entonces, sería establecer dos fuerzas policiales distintas: una encargada de detener el crimen y la otra de reprimirlo una vez cometido.*

## Control de actividades policiales

La creciente preocupación sobre el poder policial y el abuso potencial de dicho poder, llevó a la institucionalización de mecanismos de control policial. No debemos pensar que este constituye el único mecanismo para regular eficientemente el poder policial. La reglamentación del poder discrecional, mediante el desarrollo de prácticas estandarizadas y de la profesionalización del servicio policial, constituyen instrumentos valiosos para asegurar la reglamentación de la conducta y la discreción policial. Pero, a pesar de que el mecanismo más valioso para asegurar la existencia de fuerzas policiales no abusivas es su profesionalización (lo cual se logra con capacitación, selección, estabilidad profesional y remuneración adecuada), el método más comúnmente aceptado de regulación, es el establecimiento de mecanismos internos y externos de control.

### *Controles internos*

El desarrollar normas de conducta para sus miembros y adoptar mecanismos adecuados para asegurar el cumplimiento de dichas normas es inherente a las agencias administrativas.

Todos los cuerpos policiales cuentan con algún mecanismo para regular la conducta de sus miembros. Generalmente poseen una unidad dentro de su propia organización, especialmente encargada de investigar la conducta de los agentes. Dicha unidad reporta directamente al director de la agencia (Oficina de Asuntos Internos en la OIJ, por ejemplo). Suelen tener competencia para investigar tanto las quejas presentadas por los ciudadanos como por otros agentes. En la mayoría de los casos, la ley impide el uso de criterios de oportunidad o discreción en la toma de decisiones para investigar los cargos una vez interpuesta la queja. Esta unidad se encarga de enviar el asunto al superior apropiado, quien recomienda la acción a seguir.

Los cuerpos élite de investigación, o cualquier tipo de cuerpo élite, son aún menos susceptibles de control. En Costa Rica, por ejemplo, la rama judicial cuenta con una unidad de investigación interna que supervisa la conducta de

todo su personal con excepción de los investigadores de la policía judicial (OIJ). En el caso de todos los demás funcionarios de esa rama, incluyendo el personal de apoyo de la OIJ, la Corte Suprema es llamada a resolver en última instancia. En el caso de la OIJ, dicha acción compete al director. Las razones por las cuales se hace esta distinción no son evidentes, pero existe cierta preocupación entre el personal del sector judicial por cuanto estiman que dicha separación no es sana ni puede justificarse en la práctica.

Además de estos controles internos que se aplican a los oficiales individualmente, existen también mecanismos internos de control a través de una estructura jerárquica frecuentemente militarizada, ante la cual responden los cuerpos policiales. Este es, quizás, el punto más débil del sistema latinoamericano.

Una de las principales características es la falta de normas que respondan a la situación actual de cada unidad. La regulación de las mismas queda en manos de un individuo, y el director de la agencia invariablemente detenta un poder extraordinario. El caso de la OIJ en Costa Rica, constituye un ejemplo típico.

La OIJ es un cuerpo de policía judicial que depende directamente de la Corte Suprema de Costa Rica. Con el fin de supervisar las actividades de la OIJ, la Corte designó un comité integrado por tres de sus miembros. De hecho, la supervisión directa es limitada puesto que los miembros de la comisión, como magistrados de la Corte Suprema, dan prioridad a sus labores judiciales. La comisión no cuenta con personal propio para supervisar a la agencia o evaluar su eficiencia. Ellos han aceptado la exclusión de los investigadores de la OIJ del proceso normal de inspección judicial o de las normas del servicio civil que regulan el ingreso, estabilidad y promoción del resto del personal judicial.

Las unidades élite, como en el caso costarricense, son de difícil supervisión, ya que sus

actividades se caracterizan por el secreto y el énfasis en su capacidad técnica para investigar los delitos más graves. Por tanto, no sorprende que con frecuencia dichas unidades operen fuera del control de sus superiores jerárquicos.

### *Control externo*

La policía, igual que otras entidades públicas, está sujeta al control legislativo, ejecutivo y judicial de sus acciones.

El control más evidente sobre la policía es el ejercido por el poder legislativo, en la medida en que define la estructura legal de la nación. Los parámetros de ejecución de la ley, se definen, por ejemplo, mediante la promulgación de leyes penales. Asimismo, el legislador es responsable de definir el papel de la policía restringiendo o ampliando sus deberes y obligaciones por medio de leyes. Finalmente, la rama legislativa sirve como guardián de abusos cometidos por agencias policiales mediante la creación de comisiones especiales.

A pesar de que los legisladores latinoamericanos se han preocupado por vigilar el papel del policía como guardián de la seguridad nacional, han fracasado en la supervisión de sus demás funciones.

El sistema judicial ejerce control indirecto sobre las actividades policiales mediante el uso de los recursos de constitucionalidad. En sentido amplio, también lo ejerce a través de la interpretación de la ley así como dictaminando sobre la constitucionalidad de las acciones. Específicamente actúa garantizando los derechos individuales mediante el ejercicio de remedios procesales tales como el recurso de amparo y el de *habeas corpus* que son los dos instrumentos más directos de supervisión.

El control externo sobre la policía también puede ser ejercido por entidades políticas, pero en tal caso podrían producirse problemas de intervención política en actividades policiales.<sup>9</sup>

## **Organización, administración y operaciones de la estructura policial**

Una estructura adecuada de la policía es esencial para la prestación de sus servicios a la comunidad. Dos aspectos de la estructura policial son vitales en este sentido: el sistema utilizado para cubrir el territorio y la localización del comando.

La forma en que se asignan los territorios y la manera en que estos se distribuyen entre y dentro de los departamentos, suele responder a la estructura política-administrativa de la nación en que operan. Por tanto prevalecen dos formas principales: un modelo centralizado, estructurado de acuerdo con las divisiones estatales y con cobertura nacional (por ejemplo Francia y la mayoría de los países latinoamericanos); y un modelo descentralizado, con jurisdicción limitada, caracterizado por responsabilidades sobrepuestas y gran complejidad (por ejemplo, Estados Unidos y Canadá). Aunque estos dos modelos predominan, muchos países adoptaron variaciones incluyendo cuerpos locales y nacionales que operan simultáneamente o bien entidades nacionales con unidades descentralizadas, especialmente en áreas rurales. España, por ejemplo, que tradicionalmente siguió un modelo centralizado, recientemente introdujo el concepto de la fuerza policial local, responsable ante las nuevas comunidades autónomas. Estos cambios, sin embargo, suelen efectuarse tras un cambio político y no se han basado en la eficiencia o en la necesidad policial.

Latinoamérica, con excepción de los países federales, tiene una estructura policial basada en las divisiones político-administrativas, pero el modelo adoptado a nivel de cada unidad presenta variaciones. Existen por lo menos tres modelos: centralizado puro; centralizado modificado y descentralizado.

Aquellas unidades policiales que tienen como responsabilidad primordial la seguridad nacional, poseen el modelo más centralizado. Las más pequeñas aparentan seguir un modelo centralizado, debido a su tamaño. Este es el caso de unidades con una misión específica, como la Policía Metropolitana de San José, cuyas operaciones se circunscriben a la capital.

La policía judicial generalmente tiene un modelo modificado de descentralización. Su sede principal está situada en la capital, tal y como sucede en Panamá o en San José, donde se concentra la mayoría de sus recursos. Los recursos técnicos, tal como el Departamento de Ciencias Forenses y el Laboratorio también suelen encontrarse en la capital. Allí se hayan además otras unidades especializadas, como la de Asuntos Internos, la de Asuntos Especiales, etc. A la vez mantienen oficinas regionales. Este modelo descentralizado ha producido cierta confusión en materia jurisdiccional. No es clara, por ejemplo, la delimitación de funciones del Departamento Central de Investigaciones Criminales presentándose conflictos de jurisdicción. Teniendo en cuenta que la mayoría de los recursos materiales y humanos están asignados a la unidad central, no pareciera existir en realidad una descentralización efectiva.

La policía rural sigue un modelo más descentralizado, con una estructura que contempla una serie de direcciones regionales no necesariamente correspondientes a las divisiones político-administrativas del país. Estas, a la vez, se subdividen en departamentos y unidades menores. Sin embargo, el criterio utilizado para la distribución de recursos humanos no es claro.

Las demarcaciones territoriales, afectadas por los límites jurisdiccionales de cada departamento, conducen a la duplicación potencial de servicios y a conflictos entre las distintas agencias.

La segunda estructura que debe examinarse es la localización de la dirección. ¿Qué tanta autonomía tienen los directores en la toma de decisiones que afectan a su unidad? Esto es lo que muchos tienen en cuenta al referirse a la centralización o descentralización de los departamentos de policía.

Los países europeos y latinoamericanos tienden a ser más centralizados que los

anglosajones. En Francia e Italia es común que se envíen órdenes directas desde la capital hasta los jefes locales. Dentro de este modelo, existen variaciones: en España, estas órdenes se limitan a los oficiales adscritos a la policía nacional, pero no a los departamentos de policía dependientes de las "regiones autónomas".<sup>10</sup>

En América Latina la descentralización se limita a la asignación territorial y se respeta ampliamente la estructura de mando, especialmente en aquellas unidades que tienen un orden jerárquico de tipo militar.

En las unidades de estructura civil, se otorga más autonomía en la toma de decisiones a los directores locales. Como ejemplo, vale la pena mencionar al director de la OIJ en Costa Rica. La asignación de recursos tanto humanos como materiales son efectuados por ese director. El jefe local, sin embargo, tiene más autonomía en lo relativo a

operaciones diarias de su unidad tales como asignación de investigadores, diseño de técnicas investigativas, priorización de actividades, etc.

Los problemas relacionados con la organización policial, tanto en la distribución territorial como en la estructuración del mando, han constituido el principal tema de debate sobre la policía. Existe gran interés actualmente por descentralizar las actividades policiales, con base en la idea de que la descentralización contribuye a mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad local. No existen pruebas contundentes sobre la posibilidad de que las agencias centralizadas sean más autoritarias o respondan menos a las necesidades locales que las descentralizadas.

**L**a duplicación de funciones es otro campo de preocupación en la administración de los cuerpos policiales. En Costa Rica, el ejemplo más claro de confusión de funciones está en el área de narcóticos, donde cada unidad policial cuenta con su propia unidad investigadora especial.

---

---

A pesar de que en cada país la policía se ha desarrollado con características propias, existe un punto prácticamente universal: la centralización de ciertas dependencias del servicio. Los errores evidentes en los organigramas reflejan la falta de interés de la policía por la administración de sus agencias. Este fenómeno se presenta en muchas organizaciones policiales alrededor del mundo, y constituyen un impedimento para una administración eficiente.

La duplicación de funciones es otro campo de preocupación en la administración de los cuerpos policiales. El análisis de las unidades investigativas y administrativas de las agencias policiales confirma la extensión de este problema. Por ejemplo, en Panamá, la PTJ aparentemente ejerce con exclusividad las funciones investigativas y de inteligencia, sin embargo, nuevas unidades de inteligencia surgieron dentro de la Policía Nacional. En Costa Rica, el ejemplo más claro de confusión de funciones está en el área de narcóticos, donde cada unidad policial cuenta con su propia unidad investigadora especial. Finalmente existe duplicidad en lo referente a la utilización de equipos técnicos y de laboratorios. En muchos países, por ejemplo, hemos encontrado múltiples bases de datos con información sobre criminales sospechosos.

A pesar de que hemos enfatizado los problemas internos de organización de las diversas agencias policiales, existen muchos problemas que son nacionales por naturaleza. Principalmente me refiero a los límites jurisdiccionales que ocasionan conflictos en la delimitación de servicios y duplicidad de los mismos. Por ejemplo, existen cuatro escuelas de policía en un país del tamaño de Costa Rica. Al examinar tales escuelas y sus planes de estudio, vemos que sus currícula muestran duplicación en sus métodos de entrenamiento y contenido. La duplicación también se evidencia en la existencia de diversidad de unidades policiales que realizan actividades esencialmente iguales, especialmente en materia de narcóticos y actividades subversivas.

## *Operaciones*

Muchas fuerzas de policía no utilizan su personal de campo en forma eficiente. La debilidad más grande parece ser el fracaso de los departamentos para distribuir a los oficiales de patrulla e investigación de acuerdo con los requerimientos actuales de su presencia. En el ejercicio de sus funciones, los departamentos de policía han concentrado sus esfuerzos operacionales en dos áreas: vigilancia e investigación. Aunque ambas funciones tienen como objetivo la prevención del crimen, la vigilancia principalmente se dirige a este fin; la investigación criminal, por su parte, busca disuadir o incapacitar al ofensor que ya cometió un crimen.

## *Patrullaje*

El patrullaje continúa siendo "la labor más importante de la policía".<sup>11</sup> Por ejemplo, más del 75% del presupuesto policial en Costa Rica y más del 60% de su personal se asigna a actividades de patrullaje. Esta actividad tiene más potencial que cualquier otra para reducir el crimen.

El objetivo principal del patrullaje policial siempre ha sido la prevención del crimen. Se asume que la presencia de la policía en áreas de alta criminalidad, disminuye la oportunidad para cometer actos ilícitos y facilita la detección de la actividad criminal. La segunda función del patrullaje es el mantenimiento del orden y está íntimamente vinculada con lo anterior. Se piensa que la presencia de la policía aumenta la sensación de seguridad entre la ciudadanía. La última función del patrullaje es la prestación de servicios sociales, ya que su accesibilidad les permite responder de inmediato a las demandas de la ciudadanía.

Las actividades de patrullaje son ejercidas por casi todas las agencias policiales, salvo las unidades de investigación especializadas. Sin embargo, en situaciones de emergencia estas unidades también realizan funciones de patrullaje.

Evaluaciones científicas recientes sobre actividades de patrullaje en otros países crearon dudas sobre la premisa básica de esta actividad. Estos estudios muestran que el desplazamiento de personal hacia ciertas áreas críticas no logra

detener el crimen en forma significativa, o sólo lo hace transitoriamente. Muchas veces dichos desplazamientos provocan el traslado de la actividad criminal de una zona de la ciudad o del país a otra. Fue sorprendente descubrir que mientras el incremento de policías puede no tener mayor impacto en el índice de criminalidad, sí tiene un efecto cuantificable sobre la percepción que la ciudadanía adquiere de la seguridad en el área de patrullaje. Esta percepción puede afectarse negativa o positivamente dependiendo de la forma en que se ejerce el patrullaje y de las personas afectadas. Por ejemplo, las obligaciones de mantenimiento del orden, como remoción de transeúntes, borrachos o prostitutas, pueden afectar la forma en que la ciudadanía percibe la seguridad, debido al sentido de comunidad predominante en el sector.

A pesar de que en la mayoría de las naciones industrializadas existe la tendencia a establecer un patrullaje motorizado, esto parece estar modificándose. La concepción original fue que mediante el empleo de patrullas motorizadas, la policía sería capaz de responder más rápidamente a las solicitudes de auxilio. Recientemente se demostró, sin embargo, que la rapidez con que se atienden dichas peticiones no influye significativamente en la prevención de un crimen o en la detención de un agresor, puesto que el factor determinante es la prontitud en el reporte del crimen.

#### *Investigación y especialización*

La investigación policial es el aspecto más romántico de este trabajo, siendo el detective caracterizado como un héroe del trabajo policial moderno. La concepción popular del trabajo policial tiene poco que ver con las actividades de rutina de un investigador, que permanece la mayoría del tiempo tras un escritorio respondiendo llamadas telefónicas o entrevistándose con ciudadanos enfurecidos que demandan una pronta solución a sus casos. No sorprende que la ciudadanía frecuentemente se sienta frustrada con los resultados de investigaciones criminales, ya que se ha exagerado la habilidad del detective para resolver crímenes.

Aunque todas las agencias policiales latinoamericanas desarrollan algún tipo de

actividad investigativa, tienden a asignar esta función a unidades especializadas, ya sea en el sector judicial o en la agencia policial. Dichas unidades tienen como función primordial la investigación de crímenes que van desde robos hasta homicidios.

Con el fin de cumplir su misión, el cuerpo de investigación típico se organiza en diferentes unidades, dependiendo del tipo de crímenes cometidos: homicidios, narcóticos, fraude contra el estado, crímenes contra la propiedad, accidentes de tránsito, personas desaparecidas, un departamento de "delitos varios", etc. Se organiza de acuerdo con un modelo civil, con agentes no uniformados y sin usar rangos militares. Son apoyados por un cuerpo técnico distribuido entre las unidades forenses y los laboratorios de la agencia.

Frecuentemente encontramos que esta policía es un ente de reacción y que se le prohíbe intervenir hasta que el ilícito se haya cometido. Normalmente se asigna un caso a un equipo de por lo menos dos investigadores. La carga de trabajo de cada investigador varía dependiendo de la unidad a la que está asignado y del distrito en que trabaja.

El "índice de despachos" (clearance rate) es un indicador aceptable para medir la eficiencia en la resolución de casos penales. Este índice se define como "el número de casos cerrados (ya sea por la detención del transgresor o por factores que sitúan el caso fuera del alcance del investigador — tal como la muerte del infractor), durante un período de tiempo, dividido por el número de crímenes reportados durante el mismo período de tiempo".

Hemos tratado de analizar dichas estadísticas para determinar cuál es el índice de despachos, pero debemos advertir que, dada la deficiencia de éstas, su validez es cuestionable.

La imagen del detective como el principal agente investigador en los crímenes más graves, se cuestionó en los Estados Unidos en 1970.<sup>12</sup> Varios expertos han concluido que el nivel de éxito de los detectives se debe sobre todo a la actividad de patrullaje y al público que colabora más que a las labores de la unidad investigadora como tal.

### *Nuevas formas de criminalidad*

Existen nuevos tipos de crímenes que afectan el trabajo policial. En los últimos años, el crimen se ha vuelto más complejo atravesando fronteras y en muchos casos adoptando métodos y técnicas utilizadas en los negocios. Estas nuevas modalidades de criminalidad que afectan el trabajo policial, incluyen los narcóticos, el crimen organizado, los delitos de "cuello blanco" (white collar), etc.

La respuesta estatal a estas nuevas modalidades de ilícitos ha sido la de crear unidades de investigación especializada, o bien, asignar estas tareas a investigadores que a su vez crearon nuevas unidades. Con el fin de comprender la respuesta policial, examinaremos los esfuerzos y problemas relacionados con el control de narcóticos en Costa Rica.

En la medida en que se agudizó la actividad coercitiva contra los narcotraficantes en los países productores, estos han trasladado sus operaciones hacia otros países donde esperan poder evadir la represión. Como resultado, Costa Rica ha tenido que enfrentar un incremento en los crímenes de narcóticos puesto que es utilizado como puente de entrada hacia el mayor consumidor del mundo: Estados Unidos.

La política sobre drogas costarricense se caracteriza por una fragmentación de esfuerzos dirigidos a represión y control. Unidades de narcóticos especializadas operan en tres agencias diferentes: OIJ, Ministerio de Seguridad Pública, — Departamento de Control de Drogas, Guardia Rural— Grupo Especial. Todas estas agencias tienen alguna responsabilidad en el control de narcóticos, pero existe muy poca coordinación entre las diferentes unidades y excesiva duplicación de servicios.

La complejidad y sofisticación del tráfico de drogas requiere especial énfasis en la recolección de datos y su análisis. La falta de coordinación

entre las diferentes unidades, no permite compartir información vital en aquellos casos en que existe actividad de inteligencia. En la mayoría de las agencias no se vislumbran esfuerzos por utilizar sistemas de información apropiados para esta difícil labor.

En el sistema costarricense, la tarea investigativa es compartida por la Policía Judicial (OIJ) y las demás agencias. Apenas la Policía Judicial interviene en un caso, las actividades de las demás agencias terminan. Frecuentemente, por lo tanto, la agencia que inició el caso no participa en su desarrollo posterior. La continuidad en este tipo de investigaciones es de vital importancia para lograr su eventual resolución. La fragmentación que ocurre en las diversas etapas del caso perjudica el resultado de la investigación.

La falta de continuidad mencionada también se afecta por los cambios de personal producidos a raíz de elecciones gubernamentales. El seguimiento de investigaciones mayores se perjudica, sin mencionar la pérdida continua de personal calificado en un campo tan especializado como la investigación criminal.

La experiencia de otros países demuestra que uno de los aspectos más cruciales de la represión de narcóticos es la coordinación entre los oficiales de policía y las unidades de investigación. Esto ocurre en diversos niveles en Costa Rica, según el lugar que ocupa la unidad investigadora en el organigrama de la respectiva entidad. Por lo tanto, el OIJ tiene una relación más cercana con los fiscales (Ministerio Público), que también son empleados del sector judicial, que la que tienen los investigadores dependientes de la rama ejecutiva.

Una de las principales características del tráfico de drogas es la inmensa suma de dinero involucrado. La experiencia de otros países indica que el potencial para corrupción es mayor en este negocio que en cualquier otra forma de actividad criminal. El nivel tan bajo de salarios pagados a los policías que trabajan en el control de narcóticos y la falta de mecanismos adecuados presenta problemas serios en cualquier país.

Una de las principales características del control policial de narcóticos, es el énfasis en

investigaciones previas a la detección del crimen. Actividades tales como inspecciones aeroportuarias, basadas en el perfil del traficante, en información sobre su *modus operandi*, etc., son de suma importancia en este caso. El OIJ, por ejemplo, debido a sus límites de jurisdicción no puede actuar hasta que el crimen se haya cometido o reportado, por lo cual su actuación en este campo se limita sustancialmente.

### Laboratorios

Los laboratorios modernos son esenciales para el trabajo policial. El trabajo de laboratorio generalmente implica tres actividades de importancia: 1) recolección de la evidencia en el lugar del crimen; 2) análisis de dicha evidencia; y 3) presentación de la evidencia ante la autoridad judicial competente.

### Personal policial

El ejercicio de actividades policiales en una comunidad es una de las tareas más complejas que existen. Las expectativas del público son muchas y variadas. La responsabilidad individual caracteriza el trabajo policial siendo frecuente que los agentes tengan que tomar decisiones inmediatas de vida o muerte. La complejidad de esta labor requiere que el personal sea cuidadosamente seleccionado y periódicamente evaluado, con base en criterios del más alto nivel, puesto que una selección errónea acarrea costos demasiado altos tanto para el público como para el estado. La ley y las reglamentaciones internas de las agencias policiales suelen establecer mecanismos formales de reclutamiento y selección, pero en muchas partes estos se ignoran y lamentablemente la política continúa jugando un papel importante en la selección del personal policial.

Aparte de los requisitos de admisión informales (políticos), las agencias policiales establecen unos requisitos mínimos para ingresar a la mismas. Estos no suelen ser apropiados y, salvo los requisitos físicos, no permiten descartar a personas inadecuadas. A continuación, el siguiente cuadro presenta los principales requisitos de ingreso al servicio policial de Costa Rica:

Requisitos de admisión para las diversas agencias de policía en C. R.

Agencia	Nivel educ. al ingresar	Pruebas y proceso	Sel. competitiva
<b>I. Sector Judicial</b>			
OIJ	Secundaria	Psicológica y de manejo	No
<b>II. Ministerio de Seguridad Pública</b>			
DIS	?	?	?
Guardia civil	6to. Grado	Ninguna	No
Metropolitana	6to. Grado	Psicológica y de manejo	No
UPD	Secundaria	Ninguna	No
DGCD	Secundaria	Psicológica	No
<b>III. Ministerio de Gobierno</b>			
Guardia rural	6to. Grado	Ninguna	No
<b>MOPT</b>			
Tráfico	Secundaria	Servicio Civil	Si
<i>Otras agencias</i>			
Personal administrativo sujeto a las reglas del Servicio Civil			

### Conclusión

En este trabajo he tratado de enfocar el papel de la función represiva de la policía judicial y su relación con el sector judicial. Los sistemas judiciales frecuentemente reclaman la necesidad de contar con su propia policía, con el mismo énfasis con que reclaman la necesidad de sistematizar los procesos mediante el uso de computadores. Desafortunadamente, a veces sus sueños se tornan realidad y tienen que enfrentarse a la difícil tarea de dirigir a la policía judicial.

Entre las lecciones más importantes que las experiencias foráneas en materia policial nos enseñan, está el hecho de que el papel del policía en Latinoamérica no es tan simple como lo imaginamos. La policía no actúa solamente como fuerza preventiva o represiva. La experiencia de aquellos países que introdujeron unidades de investigación encargadas exclusivamente de esta función, nos muestra que en realidad complicaron más las cosas al establecer otro nivel policial a un costo demasiado alto. Entre los problemas creados podemos mencionar los siguientes:

Estos cuerpos de policía emergen como resultado de distintos factores. En muchos casos la subversión interna motivó el establecimiento de unidades de investigación o la transformación de aquellas existentes. Este fue el caso de las agencias creadas en Chile. En otros casos, las unidades investigativas adscritas al Ejecutivo se consideraron ineficientes y se trasladaron bajo la supervisión directa o indirecta del sector judicial (Costa Rica). Finalmente, en otros países, la militarización llevó a trasladar el control que estaba en manos de civiles, a los militares (Honduras y Panamá).

Una vez establecidas estas unidades, rara vez desaparecen, aún después de transcurrido el evento que motivó su creación. La tendencia moderna es a situar estas agencias bajo la dependencia del sistema judicial. Pero no existe un consenso sobre el límite de dicho control. La mayoría de los comentaristas legales prefieren el control de las acciones durante el proceso penal mientras que los miembros del sistema judicial sostienen que se requiere tener a las fuerzas policiales bajo su control y supervisión directos.

Aunque algunos países han establecido una policía judicial, pocos han logrado el nivel de Costa Rica, donde esta institución depende, en parte, del Poder Judicial. Entre las lecciones más importantes resultantes de esta experiencia están: 1) la dificultad que tienen los abogados de supervisar a las fuerzas policiales; 2) las consecuencias negativas de la falta de supervisión sobre una fuerza investigadora; 3) los costos operativos de dicha fuerza.

La especialización se consideró necesaria para la profesionalización y modernización de la policía, pero actualmente se volvió a dar prioridad a sus funciones básicas. Ya no se considera el patrullaje motorizado como la actividad más apropiada en este sentido, ni el trabajo del detective goza en la actualidad del prestigio de otrora. Lamentablemente, esta visión aún no ha penetrado en América Latina.

## NOTAS

- 1 Para un análisis interesante sobre el papel de la policía en el desarrollo político europeo ver: David H. Bayley, "The Police and Political Development in Europe", Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press 1983, pp. 328-380. Ver también a: David H. Bayley, "Police Function Structure and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies", Norval Morris and Michael Tonry, *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Chicago: University of Chicago Press, 1979, pp. 239-288.
- 2 José M. Rico, *Crimen y Justicia en América Latina*, México: Siglo XXI, 1981; José M. Rico, ed., *Policía y Sociedad Democrática*, Madrid: Alianza Universidad, 1983; José M. Rico y Luis Salas, *Inseguridad Ciudadana y Policía*, Madrid: Tecnos, 1988.
- 3 André Bossard, "Las Funciones Policiales", en José M. Rico, ed., *Policía y Sociedad Democrática*, Madrid: Alianza Universidad, 1983, pp. 99-120.
- 4 Davis Bayley, op. cit. p. 360
- 5 El descontento con actividades investigativas previas del Ejecutivo, a quien el DIS reportaba, se basaba en la ineficiencia y corrupción de esta entidad. Puesto que pensaban que el ejecutivo era incapaz de remediar dichas ineficiencias, la responsabilidad de la investigación de los crímenes por medio del OIJ, se trasladó al Poder judicial dentro del cual la profesionalización y el aislamiento de la politiquería y la corrupción podría vigilarse más fácilmente.
- 6 James Q. Wilson describe el mantenimiento del orden como "la administración de situaciones de conflicto tendientes a lograr una resolución consensual". James Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968
- 7 Rubén Rumbaut y Egon Bitner, "Changing Conceptions of the Police Role", Norval Morris and Michael Tonry, ed., *Crime and Justice: An Annual Review of Research*. Chicago, University of Chicago Press, 1979, 1979, pp. 239-288.
- 8 Sorpresivamente, Costa Rica estableció dicha Comisión encargada principalmente de estudiar la militarización del sector, pero sus hallazgos fueron clasificados como "secreto de estado".
- 9 Curiosamente, líderes de la policía en Costa Rica, sostienen que este es uno de los mecanismos de regulación del abuso policial más efectivos con que cuenta la nación. Por tanto la garantía más efectiva contra el abuso policial es mantener un sector policial rudimentario. Sorprendentemente esto no sólo se aplica a regular la más seria de las transgresiones policiales, esto es, su intervención en política nacional, sino que se extiende también a las actividades diarias de sus miembros. El concepto se traduce en mantener una fuerza policial como grupo cívico que desarrolle labores durante un período de tiempo determinado, casi como si fuera un grupo voluntario o junta de vecinos.
- 10 David Bayley, "Funciones Policiales, Estructura y Control en Europa Occidental y Norteamérica: Estudios Históricos y Comparativos", op. cit.
- 11 Jaume Curbet, "La Policía y la Prevención de la Criminalidad", en José M. Rico, op. cit., pp. 121-144.
- 12 Peter Greenwood y Joan Petersilia, *The Criminal Investigation Process*, Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1975.

---

---

# La policía en Costa Rica\*

Hugo Alfonso Muñoz Quesada\*\*

## Introducción

Un análisis actual de la situación de la policía en Costa Rica debe comprender la naturaleza jurídica de sus diferentes cuerpos, su organización y funcionamiento, así como los mecanismos relacionados con la selección, capacitación y régimen laboral de sus funcionarios.

Para ello he tomado como referencia el trabajo de la Comisión Legislativa que estudia los cuerpos de policía preventiva y represiva de nuestro país. He procurado resumir las opiniones de expertos y estudiosos, así como de ministros y ex-ministros de las carteras relacionadas con la policía y la seguridad nacional.

Estos valiosos aportes los he resumido bajo los títulos de *Organización, Funcionamiento, Selección y Capacitación, Régimen laboral, Sistemas de Control y Policías Privadas*. Además, ensayaré algunas conclusiones y recomendaciones a las que necesariamente he podido llegar como consecuencia de la relación que he tenido con este tema desde la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Justicia y ahora como miembro de la Comisión Especial Legislativa que estudia los cuerpos de policía.

---

\* Ponencia presentada en el Seminario copatrocinado por el Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) y The American University, sobre militarismo, policía, tribunales y democracia en América Central, celebrado en las instalaciones de CIAPA del 19 al 21 de agosto de 1991.

\*\*Diputado costarricense. Miembro de la Comisión Especial Legislativa que estudia los cuerpos de policía.

Considero que en Costa Rica la evolución de la función policial no se ha dado mediante ningún tipo de planeamiento o definición. Esto nos lleva a pensar en la necesidad de que el tema de la policía debe ser objeto de reflexión interdisciplinaria, interinstitucional y constantemente estar sujeto al análisis y al control.

En los albores del nuevo siglo, cuando han transcurrido casi cincuenta años desde que José Figueres abolió el ejército como institución permanente, la policía, como garante de la seguridad, debe ajustar sus objetivos a las necesidades reales de la comunidad de hoy.

Nuestra legislación, en esa materia, presenta graves problemas que han originado excesos de parte de nuestros cuerpos de policía y de seguridad que, en muchos casos, como lo muestra la prensa a diario, han degenerado en arbitrariedades.

La búsqueda de la mejor organización y legislación policial debe partir de un análisis profundo de nuestro ordenamiento jurídico y de las actuaciones policiales.

Esa es la dirección que se ha venido siguiendo desde los tres Poderes de la República, con la conformación de comisiones de análisis y estudio sobre el tema.

El Poder Ejecutivo recién está tomando conciencia de la gravedad del problema y se empiezan a vislumbrar algunos intentos de solución y reorientación. Igualmente el Poder Judicial, a través de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, ha

desarrollado múltiples seminarios y conferencias encaminados a constatar la realidad policial y proponer algunas directrices para su mejoramiento.

De igual manera, la Asamblea Legislativa, como consecuencia de un hecho policial sucedido al inicio de esta administración, en que falleció un menor a manos de dos cuerpos de policía, conformó una Comisión Especial Investigadora para que estudiara las policías de Costa Rica.

Esta última comisión presentó un primer informe al Plenario Legislativo que puso en evidencia graves vicios en la organización y funcionamiento de los cuerpos de seguridad. Esta comisión legislativa trabaja actualmente asesorada por expertos y estudiosos en la elaboración de un Proyecto General de Policía, donde se regulen todos los aspectos fundamentales relacionados con la forma de organización, competencia, objetivos y controles para el cumplimiento de las funciones de la misma.

### 1. Contexto histórico del sistema policial costarricense

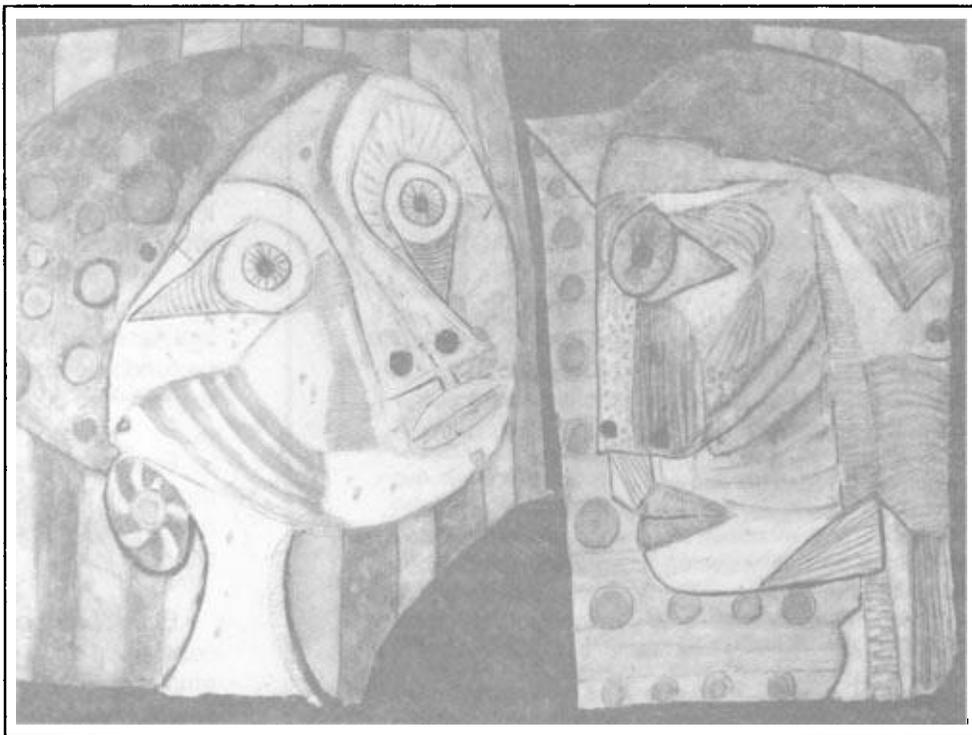
Un serio estudio sobre la policía en Costa Rica, realizado en 1986 y patrocinado por el Instituto de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD) da muestra de que desde los tiempos de la Colonia, el desarrollo de cualquier institución militar fue poco exitoso, ya que existían en aquel entonces necesidades económicas y sociales más apremiantes. "La forma en que se obtuvo la independencia también contribuyó al establecimiento de un Estado pacifista, puesto que se logró sin derramar sangre. Es interesante que el primer presidente de Costa Rica fuera un juez y no un militar". (*Estudio sobre la policía de Costa Rica, 1986, pág. 5*)

La historia muestra que se hicieron múltiples intentos para crear un cuerpo militar. En 1842 se trató de crear el servicio

militar obligatorio, que no fue exitoso. La tradición civilista permaneció constante, a pesar de que en los últimos años de la década de los cincuentas hubo un cierto grado de militarización por un conflicto surgido con un grupo de filibusteros norteamericanos que pretendían invadir la nación.

En 1849 se eliminó el Ministerio de Guerra y se asignaron funciones civiles a los militares. El general Tomás Guardia tuvo un gesto sorprendente: después de derrocar al gobierno, abolió el ejército, y mantuvo solamente una Guardia Nacional. No obstante, en la Constitución de 1917, que se promulgó bajo la Administración Tinoco, aparece nuevamente el ejército como institución permanente.

La corta dictadura de los Tinoco sólo duró de 1917 a 1919, cuando se vieron obligados a deponer el Poder. Después de esta experiencia, Costa Rica sigue un patrón civilista tradicional. El Presidente Julio Acosta eliminó en 1923 el Ministerio de Guerra, creado nuevamente por los Tinoco, y lo reemplazó por el Ministerio de Seguridad Pública. (*Estudio sobre la policía de Costa Rica, 1986, pág. 5*).



Serie "Monstruos nicaragüenses contemporáneos", Nº 3.

En 1948 se produjo una guerra civil por razones electorales, la cual produjo un número de muertes apreciables para un país tan pequeño. Después de la guerra, se promulgó la Constitución Política de 1949, que aún rige al Estado, y que ratificó la abolición del ejército como institución permanente, ya anteriormente abolido por la Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres, mediante un decreto-ley dictado en diciembre de 1949.

Los subsiguientes gobiernos han mantenido este patrón civilista e inclusive se han mostrado reacios a modificar en cualquier forma la estructura del sistema policial, por temor a que éste se desarrolle y conforme un poderoso cuerpo militar.

Actualmente, no se ha llegado a definir la verdadera naturaleza y funciones de las fuerzas de policía en Costa Rica.

La ambigüedad en el rol de las funciones policiales, que a veces tienden hacia lo militar, ha permeado la naturaleza e historia de las instituciones policiales costarricenses, especialmente en los últimos treinta años.

## 2. Encuesta sobre policía

A solicitud de la Comisión Especial Legislativa, en la Encuesta de Opinión Pública #36 que realizó la Consultoría Interdisciplinaria de Desarrollo (CID), en noviembre de 1990, se incluyeron varias preguntas elaboradas por los diputados y por especialistas en la materia. El resultado de la investigación se tituló "Estudio sobre la seguridad en Costa Rica", diciembre de 1990, CID/GALLUP: Las conclusiones y los resultados más relevantes del estudio de la CID son los siguientes:

1. Las cifras muestran cierta ambivalencia de aceptación y de confianza pero, a la vez, de irrespeto e incredulidad hacia el profesionalismo y capacidad de los policías. Esta posición es todavía más fuerte a medida que aumentados años de estudio de las personas y entre quienes residen en la aglomeración metropolitana del país". (*Opinión Pública Número #36, Cid/ Gallup, pag. 15*).

2. Es evidente el interés del pueblo en una mayor rigurosidad en los Tribunales, cuando aplican las sanciones a los delinquentes; en realidad, esto es lo que les inspira seguridad, y no tanto la presencia de policías en áreas cercanas a sus hogares". (*Ibidem, pág. 15*).

3. Los costarricenses creen que la Asamblea Legislativa puede contribuir a la seguridad ciudadana de la siguiente manera: "promoviendo el adiestramiento y la capacitación (14%)", "reformando y mejorando nuestras leyes en la materia (11%) y "brindando presupuesto para permitir la contratación de más personal (9%)". (*Ibidem, pág. 32*).

4. Un 15% de los residentes de la aglomeración metropolitana ha sido víctima de un robo o crimen en el último año, mientras que un 10%, de los que viven en el resto del país han tenido el mismo problema. (*Ibidem, pág. 41*).

5. Si bien es cierto, son dignos de alarma los porcentajes de víctimas de robo y delincuencia, lo es aún más la actuación de la policía. Puede calificarse como negativa la experiencia de quienes reportaron o buscaron ayuda de la policía para atender su problema, entre quienes fueron víctimas un 61% considera que la asistencia fue mala y sólo un 23% estuvo satisfecho. (*Ibidem, pág. 42*).

6. Según el lugar de residencia del entrevistado, se notan diferencias en relación con el organismo policíaco al cual recurriría. En la aglomeración metropolitana se acudiría al Organismo de Investigación Judicial (OIJ), mientras que en el resto del país a la Guardia Rural (GAR). Las radiopatrullas y la policía privada son más citadas en la aglomeración metropolitana. (*Ibidem, pág. 42*).

7. En noviembre de 1990, se percibe menos seguridad contra robos, crímenes, asaltos en las calles, que en julio de 1990. La sensación de inseguridad es mayor en la aglomeración metropolitana, en las personas mayores de sesenta años de edad y en aquellos con estudios superiores. (*Ibidem, págs. 43 y 44*).

8. Dejar los hogares solos es el principal motivo de temor e inseguridad. Esta sensación es menor entre los hombres que entre las mujeres. Por otra parte, las mujeres se muestran temerosas de caminar por las calles o parques. (*Ibidem, pág. 44*).

9. Es evidente el temor que se siente respecto de los robos y asaltos en los hogares, en especial en los períodos nocturnos. Las noticias de crímenes en estas situaciones son cada vez más frecuentes y eso alarma a la población. (*Ibidem, pág. 44*).

10. Los costarricenses perciben más seguridad cuando hay cumplimiento de los sistemas de justicia y, por ende, hay más rigurosidad al juzgar a los delinquentes. Este factor pesa más que la credibilidad en una policía profesional". (*Estudio sobre la seguridad en Costa Rica, Cid/Gallup, diciembre de 1990, pág. 4*).

11. Si bien es cierto que los policías por sí mismos no representan más seguridad al ciudadano costarricense, la presencia de agentes de policía cerca del hogar sí es un factor que inspira seguridad. Lo que es muy interesante es que en la

---

aglomeración metropolitana, la mayoría manifiesta que hay pocos o nunca hay policías cerca de su hogar. (*Ibidem*, pág. 6).

12. El mayor porcentaje de los costarricenses no teme a los policías; no los considera profesionales; se les considera ignorantes y creen que deben controlarse más. Es notorio el hecho de que el cuerpo policial es menos respetado a medida que se eleva el nivel educativo del entrevistado. (*Ibidem*, pág. 7).

13. Alrededor de dos terceras partes de los costarricenses opinan que la respuesta de la policía a las denuncias es *lenta e ineficiente*. Esta percepción de ineficiencia es mayor a medida que se mejora el nivel educativo de los entrevistados. En las áreas fuera de la aglomeración metropolitana se manifiestan más benevolentes con los cuerpos policiales y consideran, en mayor porcentaje, que son más rápidos en la atención de los ciudadanos cuando se les presentan denuncias. (*Ibidem*, págs. 9 y 10).

14. Consecuentemente, existe la idea de que la policía utiliza o aplica *procedimientos incorrectos o desproporcionados* en el ejercicio de sus funciones. (*Ibidem*, pág. 10).

15. El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) es el cuerpo policial que se considera más preparado. Los otros reciben menciones de un 6%. (en este caso, los cuerpos policiales privados). (*Ibidem*, pág. 12).

### 3. Consideraciones jurídicas

Unas pocas disposiciones, dispersas en nuestra Constitución Política, definen la naturaleza de las fuerzas de policía costarricense, su dependencia jerárquica, su funcionamiento y su régimen laboral.

Es importante resaltar la naturaleza civil de las fuerzas de policía, dado que el artículo 12 de la Constitución Política proscribió el ejército como institución permanente.

En cuanto a su regulación jerárquica, conforme a sus postulados constitucionales, la dirección de las fuerzas de policía corresponde al presidente y al ministro del ramo, pero el mando supremo lo ejerce el presidente de la República (*Artículo 140, inciso 16 y 139, inciso 3*).

En lo que respecta a su régimen de servicio, el artículo 140, inciso 1, dispone su nombramiento y remoción libre por parte del presidente y el ministro del ramo.

Como funciones, el artículo 12 y el 140, inciso 16 de la Constitución Política, les señalan a las fuerzas de policía: velar por el orden, la defensa y la seguridad del país.

42 -Pensamiento Centroamericano

A partir de la normativa constitucional, la ley #5482, del 24 de diciembre de 1982, Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, pretendió estructurar el modelo policial costarricense, sobre la base de un mando único de todas las fuerzas de policía; mando que correspondía al ministro de Seguridad Pública.

Conforme a esta ley, corresponde al Ministerio de Seguridad, la función de preservar y mantener la soberanía nacional; coadyuvar por el mantenimiento del principio de legalidad; velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público del país.

En virtud de ello, la fuerza pública, que de acuerdo con esta ley la constituyen todas las fuerzas de policía del país y las eventuales fuerzas militares que se pudieran organizar en los casos de excepción señalados por la Constitución, quedó sometida a la superior jerarquía del presidente y del ministro de Seguridad Pública.

Esta ley pretendió ser el marco de organización y funcionamiento para todas las fuerzas de policía creadas hasta ese momento y las que en un futuro se necesitaran y, para ello, dejó a salvo la atribución del Poder Ejecutivo de crear los cuerpos de policía, direcciones, departamentos y secciones necesarios.

No obstante esta intención, desde un inicio se excluyó de los alcances de esta ley a la Guardia de Asistencia Rural Costa Rica, cuya Ley Orgánica había sido promulgada con anterioridad, (*Ley #4639, del 15 de setiembre de 1970*).

Curiosamente, esta Ley señala que la Guardia de Asistencia Rural no será aparte de la fuerza pública, si bien colaborará con ella, y la adscribió al mando superior del Ministerio de Gobernación.

Lo anterior implica que, en realidad, no todos los cuerpos de policía se encuentran adscritos a una misma relación jerárquica.

Con el tiempo, esta estructura básica se ha tornado más compleja, debido a la creación de diferentes cuerpos de policía de carácter especial, en el tanto que desempeñan funciones muy específicas y delimitadas.

No ha habido una uniformidad en la forma de crear estos cuerpos; en algunos casos, ha sido el propio legislador el que los ha establecido y sometido a determinado mando; en otros, el Poder Ejecutivo, con vista en su facultad constitucional de crear las fuerzas de policía necesarias para la seguridad y el orden público, los ha creado por vía de decretos ejecutivos; y en otros casos, no ha existido regulación normativa y su creación únicamente se sustenta en la inclusión de las partidas presupuestarias correspondientes.

Estos mecanismos han producido confusión al establecer cuerpos de policía cuyas funciones están mal definidas.

En virtud de ello, en el interior de los diferentes ministerios se han creado cuerpos policiales adscritos a sus respectivos jerarcas, sin que concomitantemente se hayan creado los canales de coordinación necesarios.

Sin embargo, conviene mencionar la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, integrado por los jerarcas de los Ministerios de Seguridad Pública, Gobernación y Policía, Justicia, y el ministro de la Presidencia.

La función de este órgano administrativo es la de emitir las directrices generales en materia de seguridad nacional. Pero muchas de estas directrices no son desarrolladas en la forma debida, por cuanto no son vinculantes para los ministros miembros del Consejo.

Todo lo anterior conduce a afirmar que no existe unidad de mando en el sistema policial vigente.

En mi criterio, ello se ha debido, en gran parte, a la discrecionalidad de que goza el Poder Ejecutivo para la creación de tales cuerpos, pues ni siquiera ha requerido de reglamentos para tal fin.

#### 4. Funcionamiento

En cuanto al funcionamiento de los cuerpos de seguridad y policía, la Comisión Especial Legislativa que estudia los cuerpos de policía constató la existencia de cuerpos adscritos a diferentes ministerios, pero que ejercen funciones similares.

Así, por ejemplo, la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural, ejercen idénticas funciones, tan solo diferenciadas por el ámbito territorial dentro del cual las ejercen: la Guardia Civil, en las áreas urbanas y la Rural,

en las áreas rurales.

Similar es el caso de los múltiples cuerpos de policía creados para la lucha contra las drogas y el narcotráfico. Existen cuerpos antidrogas en el Ministerio de Seguridad Pública, en el de Gobernación, en el Ministerio de la Presidencia y en el Organismo de Investigación Judicial.

No obstante, en este caso concreto, ha existido una preocupación por coordinar la labor de estos cuerpos, la cual se concretó, primero en la promulgación de una norma presupuestaria que creó el Centro de Información Conjunta Antidrogas (CICAD) y posteriormente en su institucionalización como Ley.

#### 5. Organización

A continuación me referiré a las opiniones vertidas por los participantes, asesores, ministros y

**T**odos los cuerpos de policía presentan serias deficiencias en su organización. Muchos de estos cuerpos han evolucionado sin un plan de desarrollo consciente. Se caracterizan por una difusión de autoridad, confusión en las designaciones, falta de líneas definidas de mando y agrupamiento inadecuado de funciones.

---

ex-ministros, en las sesiones de la Comisión Especial Legislativa en torno a la: a) unificación de mando, b) unificación de cuerpos de policía por especialidad, c) reclutamiento, ch) entrenamiento y capacitación, d) régimen de estabilidad laboral, e) sistemas de control y f) cuerpos privados de seguridad.

*a. Unificación de mando*

En opinión de ex-ministros, ministros y expertos que externaron su criterio en las sesiones de la Comisión Especial Legislativa es indispensable realizar una unificación de mando en torno a las fuerzas de policía y de seguridad.

En este sentido prevalecieron fundamentalmente dos tesis: por un lado, la de los actuales ministros de Seguridad Pública y de la Presidencia, que proponen la concentración de todas las fuerzas de seguridad y vigilancia en el Ministerio de Seguridad Pública; y, por otra parte, la tesis del actual ministro de Gobernación y de Seguridad Pública, Lic. Luis Fishman y del ex-ministro Juan José Echeverría Brealey, que se orienta hacia la refundición de los actuales ministerios de Gobernación y Seguridad Pública en el Ministerio del Interior.

*b. Unificación de cuerpos de policía por especialidad*

Los últimos diez años se han caracterizado por la proliferación no planificada de los cuerpos policiales y por el aumento de la duplicidad de funciones entre los mismos.

Para el ministro de la Presidencia, Ing. Rodolfo Méndez Mata "El país requiere una modernización, una modificación, una reestructuración de las fuerzas policiales y una mejor distribución de las asignaciones y competencias que le corresponden a cada una de esas fuerzas". (Méndez, Acta 26, pág. 3).

En su opinión, "La ley debe establecer con mayor claridad y precisión cuáles son los cuerpos que deben desarrollar la seguridad ciudadana". (Ibidem. Acta 26, págs. 4 y 9). El Lic. Luis Fishman, ministro de Gobernación y Policía, coincide en que "es indispensable una revisión y

especialización de los cuerpos de policía". (Fishman, Acta 25, pág. 3 y 4).

Para el control del narcotráfico, el Lic. Fishman considera que es la Policía Antidrogas, ubicada actualmente en el Ministerio de Seguridad Pública y que cuenta con alrededor de 125 personas, la llamada a ejercer un control sobre el tráfico de drogas en nuestro país". (Ibidem. Acta 25, pág. 3 y 4).

El Lic. Juan José Echeverría Brealey se manifestó enfático respecto a la necesidad de unificar los cuerpos de policía por especialidad. Muestra gran preocupación porque hay "duplicidad de funciones, hay desperdicio de recursos y hay conflictos entre los cuerpos de seguridad". (Echeverría, Acta 24, pág. 3).

Al ser consultado sobre la necesidad de la especialización de cuerpos agregó que "se evitarían desperdicios de recursos y se podría lograr algo que es muy importante: la especialización de la fuerza pública. Yo no creo en las policías especiales, pero creo en los policías especializados. Las policías especiales desarrollan un fuero de acción que es peligrosísimo, pero los policías especializados no, porque forman parte del conjunto de la policía". (Ibidem. Acta 24, págs. 4 y 15).

Para el ex Ministro de Seguridad Pública, Angel Edmundo Solano Calderón: "Aquí hay una excesiva descentralización de cuerpos de seguridad; y lo más grave es que dentro de los mismos se van creando unidades especializadas que van repitiendo las funciones de los otros cuerpos existentes". (Solano, Acta 22, pág. 5).

Desarrolla aún más su análisis sobre el problema al sostener que "en Costa Rica no sólo existe una descentralización orgánica, sino que también hay una descentralización funcional, lo que agrava el problema". (Ibidem. Acta 22, pág. 6).

Su solución, al igual que la de los otros experimentados participantes en las sesiones de la Comisión Legislativa, se dirige hacia una redistribución de funciones y a una centralización de cuerpos. Sin embargo, agrega un nuevo elemento a lo dicho anteriormente, al referirse a la necesidad de un órgano coordinador de todas estas funciones.

La reorganización de cuerpos debe reunir las siguientes características:

1. Deben tener un carácter eminentemente democrático.
2. Deben estar al servicio del ciudadano.
3. Deben ser profesionales en sus actuaciones.
4. Es necesario que se les brinde una capacitación continua.
5. En su actuación diaria, deben vincularse con las comunidades de manera que realicen una doble función comunal y legal. (*Solano, Acta 22, pág. 8, 13 y 17*).

El Dr. Colón Bermúdez, especialista en el tema de la policía, a propósito de la integración de cuerpos de seguridad y vigilancia, analiza en su propuesta un tema olvidado hasta el momento, el de la información y el de los archivos de policía.

En su opinión, la centralización de cuerpos policiales debe comprender una agrupación de todos los archivos y registros, así como todo lo relacionado con la información policial.

#### *c) Reclutamiento.*

Las formas de reclutamiento y la influencia política en el nombramiento de los funcionarios de policía han sido objeto de preocupación constante por parte de especialistas, estudiosos y políticos.

El Lic. Luis Fishman dice que: "Actualmente el reclutamiento se realiza haciendo estudios psicológicos, los cuales tienen que profundizarse aún más, no simplemente con test, como estamos haciendo en el Ministerio de Gobernación, para ver los niveles de agresividad y los tipos de

personalidad del solicitante. No tenemos exámenes médicos exhaustivos y profundos para determinar la capacidad de las personas en ese campo; exámenes oftalmológicos profundos tampoco". (*Fishman, Acta 21, págs. 21 y 22*).

Ante esta alarmante situación, plantea que: "Hay que especializar más la designación, tiene que dejar de ser un botón político, nombrar a las personas que cumplan los requisitos normales que se requieren para la policía". (*Fishman, Acta 25, págs. 21 y 22*).

Esta aseveración pone de manifiesto la mala situación de la seguridad pública, de los errados sistemas que se han venido utilizando para la contratación de personal idóneo.

Para lograr la contratación de personal idóneo y permitir consecuentemente la estabilidad laboral, el Dr. Urcuyo recomienda: "que debe llevarse a cabo un acuerdo político entre los partidos mayoritarios para evitar que los nombramientos policiales respondan a criterios absolutamente políticos y no a escogencias de tipo técnico". (*Urcuyo, Acta 21, pág. 12*).

Este acuerdo político a que hace mención el Dr. Urcuyo en su intervención es, en opinión de los especialistas, la columna vertebral de toda reforma a la policía. Así lo expresó igualmente el ex-Ministro Echeverría Brealey.

#### *ch) Entrenamiento y capacitación.*

Se colige de las entrevistas que las experiencias han demostrado que los organismos de policía no tienen una preparación sólida y, por tanto, las respuestas más frecuentes a las demandas de seguridad han sido muy deficientes.

El Dr. Colón Bermúdez analizó el problema de la capacitación desde puntos de vista que abarcan prácticamente todo el problema y que encierran tanto el entrenamiento como la capacitación.

En primer lugar, debe existir una capacitación e información a los dirigentes políticos que permita claridad en las políticas de seguridad. En segundo lugar, debe definirse el tipo de capacitación que se requiere y dar a esa capacitación los recursos necesarios para llevarla a cabo. En tercer lugar, cuando existen becas de capacitación y entrenamiento, deben aceptarse las que provengan de países estrictamente

---

democráticos. En cuarto término, debe mantenerse la Escuela Nacional de Policía con carácter permanente, que permita a los policías seguir una carrera policial universitaria. (Bermúdez, Acta 22, pág. 34).

Sobre el segundo aspecto numerado por el Dr. Bermúdez, el Lic. Francisco Barahona, Vice Rector de la Universidad para la Paz, añadió: "los sistemas de educación de la policía no deben ser casuales o casuísticos. Deben obedecer a una concepción global macro del papel que la policía tiene en la resolución pacífica de los conflictos, y no sólo dentro del marco de un criterio civilista tradicional, sino que es una cosa mucho más compleja". (Barahona, Acta 19, pág. 3).

La capacitación o el entrenamiento en el exterior figura, según se desprende de las actas de la Comisión Legislativa, como la principal fuente de la desproporción en el actuar de los cuerpos de policía.

En torno a este tipo de entrenamiento, el Dr. Colón Bermúdez está de acuerdo con el entrenamiento en el exterior, siempre y cuando se tomen de acuerdo tres matices que con gran agudeza detalla: a) que se realice en países democráticos, b) que se supervise por parte de civiles y c) que las autoridades revisen los currículos.

Señala el Lic. Miguel Hernández, de la Comisión de Derechos Humanos, que hasta ahora ha existido "una ausencia efectiva de capacitación consistente y permanente. En su criterio no existe la carrera policial, sino capacitaciones ocasionales, de cursos cortos, que desde luego cultivan al funcionario, pero que no cumplen la labor de la carrera policial. Una carrera policial que se organice incluso académica y policialmente en una escuela, instituto, o en la misma Escuela Nacional de Policía, que es lo que compete en principio mientras no se modifique el ordenamiento jurídico". (Hernández, Acta 17, pág. 11)

Sobresale en esta propuesta, además, la idea de establecer una carrera policial, aspecto realmente innovador y conveniente.

La importancia que brinda la Comisión de Derechos Humanos a la capacitación policial se trasluce claramente en el siguiente comentario:

"Que existan grandes límites al poder o potestad de la policía: el estado social de derecho, el estado de legalidad, el principio de legalidad; que existan desde luego los supuestos fundamentales de necesidad, utilidad y proporcionalidad del acto de policía; que existan también los principios del servicio público, todo esto obviamente no resuelve la problemática del funcionario de policía, que sin mayor capacitación y con la mejor de las intenciones se enfrenta cotidianamente a realizar su labor". (Hernández, Acta #17, pág 6).

d) Régimen de estabilidad laboral.

Bajo este título me he permitido clasificar las reflexiones realizadas por los participantes en torno a la inestabilidad laboral de los funcionarios de policía, aspecto que los ha llevado a concluir que la solución de este problema sería un primer paso para poder profesionalizar a nuestros cuerpos de policía.

Al respecto, el Dr. Constantino Urcuyo opina que: "Profesionalizar... es darle estabilidad, darle posibilidad de carrera policial a los especialistas en la seguridad pública. El elemento de estabilidad del policía es clave dentro de este proceso; de su profesionalización, de la carrera policial y la dignificación del policía". (Urcuyo, Acta 21, pág. 30).

El ex-Ministro Echeverría Brealey también defiende la estabilidad, haciendo la salvedad de que el nivel alto de funcionarios de confianza se debe cambiar cada vez que cambia el gobierno". (Echeverría, Acta 24, pág. 6) Pero, además, aquí menciona el ex-Ministro Echeverría la necesidad de una actitud nacional de los partidos políticos para poder llevar a cabo la estabilidad y consecuentemente la profesionalización.

Esta estabilidad puede lograrse con el ingreso de los policías al Servicio Civil en forma escalonada, de manera que en cuatro períodos presidenciales tengamos a todas las fuerzas bajo

el régimen. En el caso de la Guardia Rural debe mantenerse la estabilidad a partir del delegado cantonal.

En el mismo sentido, el ex-Ministro Solano Calderón manifiesta que "...dejarle la libre remoción de la fuerza pública al Poder Ejecutivo, sin restricciones de ninguna naturaleza, ha coadyuvado a lo que todos sabemos, que es una de las principales causas del deterioro en nuestros cuerpos policiales, la excesiva politización de nuestras fuerzas públicas... Cada cuatro años cambiamos de fuerza pública...(lo que) está conspirando contra una adecuada profesionalización de nuestros cuerpos de seguridad." (Solano, Acta 22, pág. 4 y 5).

#### e) Sistemas de control

La naturaleza de la seguridad como servicio público hace necesario que existan controles para la supervisión de la actividad. Esta es la conclusión que motivó múltiples, variadas e importantes propuestas para realizar el control sobre el servicio de la seguridad.

El Dr. Urcuyo advierte que el control debe permitir un dominio y una supervisión de la actividad en su totalidad: "El control que se realice debe obedecer al dominio y a la supervisión de toda la actividad policial". Señala algunos mecanismos de control:

- Eliminar los rangos de policía.
- Llevar una estricta revisión de los currículos de estudios.
- Mantener una supervisión de las relaciones exteriores de la policía y la fuerza pública.
- Propiciar una cultura democrática para los policías. (Urcuyo, Acta 21, pág 6).

Además de estos aspectos que, en criterio del Dr. Urcuyo deben tomarse en cuenta para ejercer el control, plantea la creación de una Comisión Legislativa de Seguridad y Justicia como órgano de control.

La necesidad del control legislativo es también preocupación del Lic. Juan José Echeverría Brealey. Pero en su propuesta esta tarea se la asigna a la actual Comisión Permanente de Gobierno y Administración: "En mi criterio no se justifica la creación de una Comisión permanente de Seguridad en la Asamblea Legislativa, eso debería ser función de la Comisión de Gobierno y Administración". (Echeverría, Acta 24, pág. 18).

Cabe resaltar también la propuesta del ex-Ministro Echeverría respecto a la creación, en la Contraloría General de la República, de una sección que fiscalice los gastos que genere la seguridad nacional. En este sentido expresó: "Creo que debe haber, dentro de la Contraloría General de la República, una sección especial para fiscalizar gastos de seguridad con un criterio distinto del que tiene la Ley General de Administración Financiera". (Echeverría, Acta 24, pág 16).

Diversos tipos de control fueron planteados también ampliamente por el Lic. Miguel Hernández. Por un lado, considera que: "Internamente, en sede administrativa, creemos que son fundamentales las secciones de asuntos internos, tan especializadas como sea posible. Pensamos en el criterio técnico, jurídico por ejemplo, como uno de los que una oficina de este tipo debe tener para que sea respetuosa; también en el trámite interno de indagación y otros". (Hernández, Acta 17, pág. 21)

El control puede ser ejercido también por "las defensorías y procuradurías ya existentes y actualmente centralizadas en el Ministerio de Justicia. El control también de tipo jurisdiccional o judicial es fundamental, es un control externo importante. El control extra-ministerio es importante". (Hernández, Acta 17, pág. 23)

Este control, según lo propuso la Comisión de Derechos Humanos, debe abarcar también aspectos como los historiales de todo funcionario que labore en materias de seguridad.

Creemos que para la salud de una regulación ulterior, por lo menos los archivos y los movimientos de personas capacitadas deberían quedar registradas y crearse archivos con historiales de funcionarios que tienen capacitación y otros. (Ibidem, Acta 17, pág. 23)

## f) Cuerpos privados de seguridad

La casi total ausencia de regulación sobre la organización, funcionamiento y capacitación de los cuerpos privados de seguridad, motivó que ministros, ex-ministros y expertos manifestaran sus opiniones alrededor de este asunto de gran importancia nacional.

Por un lado, expresan la problemática actual y, por el otro, ensayan innovadoras formas de regulación.

Para el Lic. Juan José Echeverría Brealey, "las policías privadas han surgido frente a la incapacidad del Estado de dar el servicio. Si el Estado diera el servicio en la forma correcta, las policías privadas no se justifican. En la realidad actual se justifica, eso sí, un control del Estado sobre los cuerpos de seguridad de algunas empresas e instituciones que prestan el servicio. Es conveniente que todos estos cuerpos de seguridad de instituciones y empresas reciban entrenamiento y capacitación por parte de la fuerza pública y que se les brinde una especie de licencia. Es decir, los policías privados deben cumplir una serie de requisitos". (*Echeverría, Acta 24, pág 8*).

El actual jerarca de la cartera de Gobernación y Policía, Lic. Luis Fishman, sostiene, contrario a lo expresado por el Lic. Echeverría, "que no deben existir los cuerpos privados de seguridad, pues la función que realizan es función propia del Estado. Hay otros mecanismos donde la comunidad unida con el gobierno puede resolver el problema de la seguridad. La seguridad es función propia del Estado, no es función de entes privados". (*Fishman, Acta 25, pág 9*).

Las anteriores son las dos tesis que se sostuvieron en torno a la existencia de los cuerpos privados de seguridad. Para los efectos de esta exposición resumiré la posición del coronel Donato, Director General de la Fuerza Pública, que detalla la organización existente en torno a los cuerpos de seguridad:

a) La policía auxiliar funciona como complemento de la fuerza pública.

b) Se efectúa cierto control sobre el reclutamiento y requisitos indispensables para prestar el servicio.

c) Se constata que los solicitantes cumplan con los requisitos de ley hasta ahora existentes.

ch) Se da una capacitación mínima y se ejerce cierto control de la función que realizan los cuerpos policiales privados.

## 7. Conclusiones

### a. El papel de la Asamblea Legislativa:

Si bien la Asamblea Legislativa ha prestado alguna atención al tema del papel de la policía en la seguridad nacional, no ha supervisado en igual forma sus otras funciones. Más bien, ha descuidado las necesidades presupuestarias y planificadoras de los cuerpos de policía.

### b. Organización

1. Todos los cuerpos de policía presentan serias deficiencias en su organización. Muchos de estos cuerpos han evolucionado sin un plan de desarrollo consciente. Se caracterizan por una difusión de autoridad, confusión en las designaciones, falta de líneas definidas de mando y agrupamiento inadecuado de funciones. (*Estudio sobre la policía en Costa Rica, 1986, pág. 22*).

2. Como se indicó, no existe unidad de mando en el sistema policial vigente.

3. Por otra parte, prácticamente todos los cuerpos de policía utilizan un modelo de organización militar. Esto es palpable en sus uniformes, estructura, grados, entrenamiento, equipo, distribución y hasta nombres.

4. La coexistencia de cuerpos con funciones similares, sometidos a diferentes mandos, provoca la dispersión de los recursos del Estado.

5. Los límites jurisdiccionales sustantivos de cada cuerpo producen superposiciones que han llevado a conflictos y duplicidad de servicios. Por ejemplo: en relación con las drogas existe una fragmentación de esfuerzos. Hay unidades

del Primer Informe de la Comisión Legislativa que estudia los cuerpos de policía. Pág. 41).

especializadas en control de drogas en cuatro entidades diferentes: OIJ, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y Ministerio de la Presidencia. Todos tienen cierta responsabilidad en el control de drogas, pero hay poca coordinación y mucha duplicación de servicios.

6. Los cuerpos policiales no actúan coordinadamente, pues no existe un jerarca único al que deben obedecer. Esto ha sido la causa de accidentes, como el ocurrido durante el operativo policial en Jardines de Cascajal, en el que participaron la Unidad de Acción Inmediata y la Policía Antidrogas del Ministerio de Seguridad Pública.

#### c. Funcionamiento

1. Ha habido una ausencia de discusiones sobre la policía en los círculos políticos o administrativos.

2. Los cuerpos de policía en Costa Rica se caracterizan por falta de planeamiento y formulación de políticas. Incluso las decisiones más importantes en relación con la seguridad nacional, se dan en respuesta a crisis específicas. (*Estudio sobre la policía de Costa Rica, 1986, pág. 26.*)

3. La ausencia de unidades de planeamiento es común a todas las entidades policiales costarricenses, sea cual sea su grado de profesionalismo.

#### ch. Reclutamiento, selección y capacitación

1. En la selección de los miembros de los cuerpos de policía no ha habido criterios estrictamente técnicos. En muchos casos ha sido producto de compromisos políticos, que no armonizan la necesidad de seleccionar rigurosamente al personal idóneo. (*Conclusión #1*

2. La Comisión Legislativa considera que el problema de la falta de profesionalización de los cuerpos de policía está indisolublemente unido al de su régimen laboral.

3. Actualmente y de conformidad con las normas constitucionales la designación y remoción corresponde en forma libre al Presidente y al ministro respectivo. Cada cuatro años, un gran porcentaje de las fuerzas de policía es removido, con la consecuente erogación de recursos económicos para prestaciones, y que las plazas se utilicen para cumplir con compromisos políticos.

4. Los cursos de capacitación y entrenamiento

que reciben los cuerpos especiales de policía han sido en muchos casos de tipo militar y no policial, sin formación en materia de derechos humanos. En algunos casos, existe desproporción entre la formación que se les brinda y las funciones que se les encomienda. (*Conclusión #2 del Primer Informe de la Comisión Legislativa, Pág. 41.*)

5. El operativo del 19 de mayo de 1990, las deficiencias mostradas el 22 de julio de 1991 y otros que se han venido produciendo en el último año, han mostrado a una policía deficiente, agresiva, con poco sentido común, que no utiliza adecuadamente su capacitación y entrenamiento para actuar en forma profesional y salvaguardar las vidas humanas y la paz social. (*Ibidem, Conclusión #3, Pág. 41 e información periodística.*)

6. Las personas nombradas en los puestos de responsabilidad en los cuerpos de policía, salvo excepciones, han venido tomando posesión de sus cargos con un alto grado de desconocimiento de los procedimientos internos de los ministerios respectivos; lo que se agrava con el hecho de que en años anteriores, el personal fue seleccionado con criterio político partidista. (*Ibidem, Conclusión #4, Pág. 42.*)

**L**os cuerpos policiales no actúan coordinadamente, pues no existe un jerarca único al que deben obedecer. Esto ha sido la causa de accidentes, como el ocurrido durante el operativo policial en Jardines de Cascajal.

## 8. Recomendaciones

De acuerdo con lo expresado, me permito ensayar algunas recomendaciones que, a mi juicio, podrían mejorar sustancialmente la policía costarricense. Algunas de ellas formaron parte del Capítulo de las Recomendaciones formuladas por la Comisión Especial Legislativa que estudia los cuerpos de policía en su primer informe.

Es esencial para el desarrollo de la policía que se entienda a profundidad el papel que está jugando actualmente, así como las expectativas de los costarricenses. Cualquier modificación sustancial en sus actividades puede tener consecuencias más allá de aquellas que afectan la ejecución tradicional de la ley, pues tendrán un efecto directo en los servicios que el Gobierno presta a sus ciudadanos.

Estimo que los siguientes aspectos deben ser tomados en cuenta en cualquier intento por mejorar nuestra policía:

1. La formulación de políticas nacionales y la definición de un compromiso político debería ser parte integral de un planeamiento general para el sector de la policía.

2. La discusión interna y el acuerdo sobre los fines básicos y la dirección de las policías son esenciales para el desarrollo de políticas de organización adecuadas. Es necesario desarrollar conceptos de planeamiento y evaluación.

3. Debe hacerse una revisión continua de las prácticas y estructuras de organización, para verificar que ellas funcionan adecuadamente.

4. Las instituciones políticas deben jugar un papel integral en el desarrollo de políticas policiales, especialmente porque éstas afectan los intereses nacionales. (*Estudio sobre la policía de Costa Rica, 1986, pág. 27*).

5. Es esencial que haya amplia discusión pública de todos los temas relacionados con la policía para atraer la participación y ayuda del público.

6. Coincido con el Lic. Rafael Angel Guillén, Director del OIJ, en que la actuación de la policía

debe estar "en concordancia con los adelantos legales y tecnológicos para repeler la acción antisocial. Resulta imperativo refinar su entrenamiento, adecuar sus incentivos, reforzar sus instrumentos técnicos y científicos, aumentar el material de apoyo en vehículos, comunicaciones y demás material indispensable que produzca efectividad y prontitud en su trabajo". (*La Nación, 17 de agosto de 1991*).

Seguidamente señalo las recomendaciones específicas del Primer Informe de la Comisión Legislativa, por el interés que ellas tienen para el tema en análisis:

### a) Coordinación en la entrega oficial de despachos:

En todo cambio de gobierno, debe existir un proceso coordinado de entrega de los despachos, que permita a los nuevos funcionarios, superiores e intermedios, informarse de los procedimientos internos, organización y funcionamiento de los ministerios e instituciones que asumirán. (*Recomendación #1*).

### b) Selección y reclutamiento del personal

1. La selección y reclutamiento de los miembros de la policía debe realizarse mediante pruebas psicológicas, técnicas y de destreza que permitan identificar a los funcionarios idóneos para ejecutar esas labores

2. Deben establecerse requisitos morales, educativos, físicos y mentales que se respeten rigurosamente en el momento de la selección. El ingreso a estos cuerpos debe ser, por lo tanto, despolitizado y altamente profesionalizado. (*Recomendación #3*).

### c) Estabilidad y profesionalización

En una sociedad democrática, una policía debe tener estabilidad, con régimen de incentivos adecuados, con un seguro que corresponda al alto riesgo de sus funciones, así como un alto grado de

---

profesionalización que implica conocimientos técnico-jurídicos y humanos, que puedan ser adquiridos mediante una capacitación permanente. *(Recomendación #4).*

*ch) Formación y capacitación*

1. La capacitación que se le brinde a los miembros de los cuerpos especiales de policía debe ser estrictamente policial y evitar, así, aquella de carácter militar, que por sus métodos tiende a evolucionar hacia una actitud, conducta y mentalidad de índole militar de los efectivos de estos cuerpos especiales. *(Recomendación #5).*

2. Esta capacitación tiene que conciliar los conocimientos técnicos y el aprendizaje de destrezas policiales, con el servicio a la comunidad, la observancia de normas éticas y el respeto a los derechos humanos. *(Recomendación #5).*

3. Conviene que se revisen los planes de capacitación de los cuerpos especiales de policía para incorporar en ellos materias que le vinculen con nuestra idiosincracia, cimentada en un profundo respeto a los valores democráticos y sustentada en el diálogo y no en la fuerza, salvo como último recurso. *(Recomendación #6).*

4. Es importante establecer convenios con las universidades públicas y con los organismos internacionales, como la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Universidad para la Paz. *(Recomendación #6).*

*d) Recursos y equipo*

Debe dotarse a los cuerpos de policía de los recursos y el equipo necesario, adecuados para cumplir con sus funciones.

*e) Operativos*

1. Los cuerpos especiales de policía deben llevar un registro o bitácora, donde consten sus actividades diarias.

2. Los operativos realizados por los cuerpos especiales de policía deben ajustarse a la normativa y procedimientos existentes en materia de allanamientos, de modo que su participación esté autorizada por la autoridad judicial competente, en garantía de la legalidad y su ejecución ha de llevarse a cabo con proporcionalidad entre los medios empleados y el daño que se quiere evitar, o la conducta que se debe reprimir. *(Recomendación #9).*

*f) Control*

1. Algunos de los problemas de control podrían superarse si hubiera un compromiso por parte de los superiores en la formulación sistemática de políticas. El desarrollo normal de conductas claras ofrecería a los oficiales un lineamiento y aseguraría la legitimación del proceso sancionatorio. *(Estudio sobre la policía de Costa Rica, 1986, pág. 29)*

2. Un buen sistema de control interno debería contener, al menos, los siguientes elementos esenciales: eficiencia e imparcialidad, aplicación de la sanción mediante un proceso formal pero expedito, protección de los derechos de los oficiales pero a la vez audiencias adecuadas, sanciones proporcionales a la falta cometida, creación de canales adecuados para las quejas de los ciudadanos y publicidad de las actividades de control interno. *(Estudio sobre la policía de Costa Rica, 1986, pág. 29)*

---

---

**Ebrahim Asvat\*\***

# **Política de seguridad pública del gobierno panameño\***

Uno de los aspectos más importantes de la agenda política del gobierno nacional es desarrollar un nuevo concepto de seguridad pública que transforme el viejo modelo de seguridad pública monolítica y militarista en un modelo pluralista y policial.

La organización gubernamental de corte militarista que reinó durante los veintiún años anteriores al gobierno del Presidente Guillermo Endara se enmarca dentro de un modelo rector de la vida nacional conocido como la doctrina de seguridad nacional.

## **Doctrina de seguridad nacional**

La seguridad se concibe como una situación conformada por un conjunto de factores íntimamente relacionados, como forma de obtener un crecimiento armónico (el desarrollo) para alcanzar los objetivos nacionales a través de los objetivos políticos que haya trazado el gobierno. Estos objetivos se traducen en los "intereses vitales" de la nación, pues constituyen las "aspiraciones nacionales". Por tanto, se deben encontrar protegidos por cierto grado de garantía que proporciona el Estado, a fin de que se

---

\* Ponencia presentada en el Seminario copatrocinado por el Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) y The American University, sobre militarismo, policía, tribunales y democracia en América Central, celebrado en las instalaciones de CIAPA del 19 al 21 de agosto de 1991.

\*\* Abogado y primer jefe de las fuerzas de policía panameñas después de la invasión de Estados Unidos.

encuentren a cubierto de perturbaciones. Esta función le corresponde a la estructura militar que también determina cuales son estos intereses vitales de la nación y a quienes les corresponde remover los factores que se les interpongan, dentro o fuera del país.

La oposición puede constituirse en uno de estos factores cuando está representada por actos o ideas que dificultan la acción armonizadora del Estado para alcanzar los objetivos trazados. Actos que deben ser superados por el Estado por medios pacíficos o mediante el empleo violento del poder.

Panamá no dejó de estar enmarcado dentro de esta doctrina de la seguridad nacional, plasmada en documentos legales tan diversos como la Constitución Nacional de 1972 y la Ley 20 de 1983 que recoge el Estatuto Orgánico de las Fuerzas de Defensa.

Circunstancias especiales que se producen al terminar la dictadura, permiten desmantelar una estructura político militar y elaborar una transición de una seguridad pública monolítica y militarista a una pluralista y policial.

## **Opción cero versus opción evolutiva**

No pretendemos analizar las decisiones políticas efectuadas a finales de diciembre de 1989 sobre la opción de reincorporar o no a aquellos elementos que formaron parte de la organización de seguridad pública, monolítica y militarista, denominada Fuerzas de Defensa, para participar en este modelo de seguridad pluralista y policial. La alternativa de la opción escogida, hoy en día,

sería una decisión mucho más costosa, tanto política como económicamente, que mermaría nuestra independencia nacional con una prolongada ocupación militar extranjera.

Hablar de una opción cero sería, ante las circunstancias vividas, aceptar un gobernador militar extranjero en Panamá por lo menos por tres años, tiempo mínimo para estructurar una nueva policía, frágil e incontrolable. Basta con observar las experiencias sufridas con la organización del Servicio de Protección Institucional, de sólo 350 miembros, para conocer la suerte de una institución nueva con doce mil miembros.

### **Desmantelamiento de la estructura militar**

El desmantelamiento de la estructura militar panameña se produce con la transferencia de bienes y activos de la organización militar hacia ministerios y direcciones públicas destinadas a la prestación de servicios públicos; la transferencia de ciertas funciones controladas por las Fuerzas de Defensa a otros entes civiles, el ejercicio de un control presupuestario, financiero y de proceduría, la depuración de su oficialidad y tropa y el ejercicio de un control civil tanto en la dirección como en la toma de decisiones de relevancia.

Siguiendo estos objetivos se toman las siguientes decisiones:

1. El batallón de ingeniería se disuelve y su maquinaria se transfiere al Ministerio de Obras Públicas.

2. El batallón de Sanidad Militar se disuelve y su personal médico como equipo se transfiere a instituciones de seguridad social.

3. Los tres batallones, ocho compañías, tres centros de instrucción militar y tres escuelas militares se desmantelan y disuelven.

4. Se eliminan las capellanías militares.

5. Se crea el Comité Interministerial para la Transferencia de los bienes de las Fuerzas de Defensa con responsabilidad de distribuir los numerosos bienes muebles e inmuebles entre el resto de las dependencias oficiales, a saber:

a. 17 fuertes o cuarteles militares traspasados al Ministerio de Educación, Salud, Instituto de Recursos Renovables, Dirección de Aduanas, Zona Libre de Colón y otros.

b. Ocho residencias y 19 bienes inmuebles diversos han sido transferidos a diversas municipalidades y antes del Estado.

c. Todo el equipo mobiliario no necesario para las funciones policivas son transferidas a otras oficinas del Estado y bienes tales como Aeronaves puestas a órdenes del Ministerio de Hacienda y Tesoro para su venta.

d. Se liquida el Banco Militar.

6. Cinco importantes oficinas administrativas salen del control de los organismos de seguridad, a saber:

a. La Dirección de Migración y Naturalización

b. La Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre

c. La Dirección Nacional de Corrección

d. El Departamento Nacional de Investigaciones

e. El Consejo General Conjunto de Defensa y Seguridad (encargado de supervisar el cumplimiento de los tratados del canal de Panamá)

7. Se reduce el gasto público en materia de seguridad de 150 millones de balboas a 82 millones.

8. Se crea la Dirección Institucional y la Dirección Financiera de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno y Justicia para supervisar a los entes de seguridad pública.

9. Se reserva a civiles el nombramiento de ciertas posiciones claves en la Policía Nacional entre ellos: el Director General, el Director de Proceduría, el Director de la Oficina de Responsabilidad Profesional, la Secretaría Ejecutiva.

10. Se reduce considerablemente la oficialidad de las antiguas Fuerzas de Defensa a través de diversos mecanismos administrativos y se somete a todos sus miembros a cursos policiales.

### Seguridad pública pluralista y policial

*Pluralista:* la función de brindar seguridad pública no corresponde a un cuerpo u organismo exclusivo sino a varios.

El fraccionamiento de la función de seguridad pública se produce con la separación de la policía predominantemente preventiva denominada Policía Nacional; la policía marítima denominada Servicio Marítimo Nacional; la Vigilancia Policiva Aérea, Servicio Aéreo Nacional, estas dos últimas cumplen a su vez un servicio de transporte estatal, la seguridad personal de funcionarios nacionales y extranjeros y de instalaciones del Estado en el Servicio de Protección Institucional y la policía de investigación criminal denominada Policía Técnica Judicial. Todas estas a su vez con mandos y escalafón separados.

Otros cuerpos u organismos de seguridad paralelos son: el Sistema Penitenciario Civil y el Sistema de Protección Civil. El primero de ellos cumple con la función de mantener recluidos a aquellos individuos enjuiciados o que cumplen una pena privativa de la libertad por disposición de una orden de autoridad competente o judicial. El segundo cuerpo cumple con una función de vigilancia civil frente a los problemas que generalmente confronta la sociedad moderna como son el problema de las drogas, la delincuencia, las calamidades públicas, etc. También se reserva a la empresa privada la constitución y operación de empresas de seguridad de instalaciones, escolta de personas y bienes y seguridad electrónica, bajo supervisión estatal.

A su vez las distintas entidades de seguridad pública quedan estructuradas dentro de distintos ministerios, así: Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional y Servicio Marítimo Nacional bajo cargo del Ministerio de Gobierno y Justicia. Servicio de Protección Institucional bajo cargo del Ministerio de la Presidencia. Policía Técnica Judicial bajo cargo del Ministerio Público y el Organismo Judicial.



Serie "Figuras en la nieve", Nº 65, tinta en papel morilla, 1990. 14 X 22 pulgadas.

A nivel Presidencia se crea un cuerpo asesor del Presidente de la República en relación a la seguridad pública y la defensa nacional denominada Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. Este consejo integrado por el Presidente de la República, el Ministro de Gobierno y Justicia, el Ministro de Planificación y Política Económica y el Ministro de Relaciones Exteriores se encarga de tomar las decisiones pertinentes sobre los mencionados temas y decidir las acciones a tomar cuando sean de interés nacional.

*Policiva :* la función de los diversos cuerpos u organismos de seguridad debe limitarse a prestar un servicio de seguridad interior. Con ello debemos entender la exclusión de cualesquiera organización o cuerpos destinados a la defensa nacional.

La Constitución debe diferenciar la seguridad pública o interior de la defensa nacional y reservar esta última a todos los panameños sin distinción. Fijar claramente la abolición del ejército como institución permanente y reservar la

---

Seguridad Pública a los cuerpos de servicio policial.

Nuestra actual Constitución reserva ambas funciones a un mismo organismo de seguridad, por lo que su reforma es esencial para dejar sentadas las bases de la desmilitarización nacional.

Actualmente, las reformas constitucionales necesarias han sido ratificadas por la Asamblea Legislativa en primer debate y se espera, para principios de 1992, un referéndum nacional que permita abolir el ejército como institución permanente.

### **Necesidad de una ley orgánica**

El modelo de seguridad pública señalado requiere de una normativa acorde con la nueva realidad nacional. Para ello se hace necesario la reforma de la norma fundamental de la nación panameña y la elaboración de las leyes orgánicas que regulen los distintos cuerpos de seguridad.

### **La función policial**

La función policial, a su vez, debe ser definida, ya que la misma tiene un contenido restrictivo o extensivo en los distintos países de acuerdo a la organización de sus diversos componentes de seguridad.

Somos de la opinión de que en Panamá, la función policial debe limitarse a las siguientes tareas: proteger la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo su jurisdicción, garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, prevenir la comisión de hechos delictivos, cumplir, mantener y restablecer el orden público, prestar auxilio en caso de calamidades públicas y desgracias particulares, vigilar y proteger los recursos naturales, incluyendo la protección de las instalaciones del Canal, que no debe confundirse con su defensa ante agresiones externas, la guarda de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas frente al contrabando, la inmigración y la pesca ilegales en auxilio de las autoridades civiles competentes y defender el ordenamiento constitucional democrático.

### **Policía nacional**

Definida la función policial y dejando en claro que la misma es realizada por diferentes cuerpos u organismos, nos limitaremos a desarrollar algunos conceptos sobre la reestructuración de la Policía Nacional, el ente de mayor importancia entre los cuerpos de seguridad pública.

La función policial por excelencia es llevada a cabo por la denominada Policía Nacional, una organización enmarcada dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia, que cuenta con doce mil ciento veintiséis miembros presupuestados y divididos en once zonas de policía, una por cada provincia, a excepción de la provincia de Panamá que cuenta con dos zonas: la de Policía Metropolitana y la de Policía de la Chorrera, además una zona de policía canalera que comprende los puertos de Balboa, Cristóbal y toda la franja canalera.

La función policial en Panamá se realiza a través de la vigilancia vehicular o a pie, predominantemente vigilancia a pie. Este sistema involucra una mayor inversión en el número de agentes en servicio *vis a vis* países que promedian un menor número de agentes por densidad geográfica y una mayor inversión en recursos tecnológicos.

Este sistema de rondas a pie por periodos fijos de tiempo pretende desarrollar el concepto de una policía comunitaria: "el policía al servicio de su comunidad", concepto que permite una mayor relación entre el uniformado y los ciudadanos, a quienes está destinado a proteger.

Este sistema es distinto al norteamericano, en el cual el policía se presenta ante la necesidad del ciudadano, donde una llamada al 911 implica una presencia de la policía y la capacidad de respuesta es lo que determina la efectividad policial. Ambos sistemas son distintos. En los Estados Unidos el número de unidades es menor

por su costo, sin embargo, el costo a la sociedad en recursos es superior. A manera de ejemplo, la policía de Metro Dade en el Estado de Florida tiene 2600 miembros y un presupuesto de 350 millones de dólares, la policía de la ciudad de Miami cuenta con 1200 miembros y un presupuesto de 75 millones de dólares. Resulta bastante difícil medir el número de policías en los Estados Unidos frente al de Panamá en vista de que los servicios policiales están muy diseminados en diversas organizaciones que concurren a cumplir una misma función. Por otro lado, la pluralidad de organizaciones federales, estatales, municipales y de condados crea una distorsión significativa en los cálculos de unidades hombres por número de habitantes.

### **División territorial policial**

Volviendo a nuestra división policial panameña en zonas de policía, la zona de mayor importancia por su alta concentración demográfica es la de la Policía Metropolitana que, a su vez, se divide en siete áreas. Cada área corresponde a un sector de la ciudad o su periferia. La zona de Policía Metropolitana se divide en las siguientes áreas: área A, que comprende los corregimientos de San Felipe, Santa Ana, Calidonia y Curundú; área B, que comprende Bethania y Pueblo Nuevo; área C, San Francisco y Bella Vista; área E, sector Tocumen, Pacora, Pedregal y San Joaquín; área H, sector de San Miguelito, Chilibre y Las Cumbres.

Las áreas de la zona Metropolitana se dividen a su vez en sectores. Cada sector está sujeto a una vigilancia vehicular con un promedio de vehículos de acuerdo a los índices de criminalidad. Cada sector a su vez se divide en rondas. Cada ronda es vigilada por uno o dos agentes de policía a pie con un sistema de comunicación radial en turnos de ocho horas diarias y con los derechos a franquicia y vacaciones como cualquier otro servidor público.

Los miembros que realizan la función policial están compuestos predominantemente por individuos reincorporados de las antiguas Fuerzas de Defensa, luego de una depuración significativa de la alta oficialidad que incluye un general en buen recaudo, 100% de los coroneles, 100% de los tenientes coroneles, 56% de los mayores, 61% de los capitanes, 51% de los tenientes y 37% de los subtenientes.

### **Estructura administrativa de la Policía Nacional**

Su estructura orgánica está todavía por definirse, la existente no puede ser más transitoria hasta tanto se reglamente mediante ley. Se trabaja en este sentido con asistencia técnica norteamericana y española a efectos de crear una organización predominantemente operativa y dejando las funciones de control, supervisión, finanzas y proveduría bajo dirección del Ministerio de Gobierno y Justicia. En este sentido se creó, bajo la dirección del Dr. Ricardo Arias Calderón, la Dirección Institucional en materia de Seguridad Pública y la Dirección Financiera en materia de Seguridad Pública, ambas a funcionar con sus respectivos equipos de trabajo y departamentos.

### **Lineamientos Ideológicos trazados en materia policial**

Somos, sin embargo, de la opinión de que existen lineamientos nacionales ya definidos que deben ser incorporados en una ley orgánica. Entre ellos:

a. Subordinación a la autoridad civil de una manera clara y reglamentada que permita al Ejecutivo pasar a retiro a cualquier oficial de los servicios policiales. Esto debe ir ligado a una ley de carrera policial que ofrezca una estabilidad a los panameños que deseen ingresar en sus filas.

b. Separación dentro de la estructura orgánica policial del aspecto operativo y el administrativo. La carrera policial debe existir sólo para los policías. El resto del personal debe incorporarse a la carrera administrativa en igualdad de condiciones con los servidores públicos de las demás entidades del Estado.

c. Una dirección que puede ser civil. La dirección de los servicios policiales es una función predominantemente administrativa que si bien

requiere conocimiento de la institución policial, no hay razones para que se reserve a un graduado de policía. Somos, sin embargo, de la opinión que participar en nuestros medios en estas direcciones, requiere de cualidades profesionales especiales como también de una independencia frente a la política partidista y marcadas convicciones democráticas.

d. No debe tener autonomía administrativa y financiera.

e. Deben ser servicios policiales con un reglamento disciplinario propio.

Nuestro país tiene características propias, convergen individuos de diferentes partes del mundo; es una sociedad heterogénea, tiene una situación geográfica envidiable y una moneda fuerte. Así como convergen en ella inversionistas de distintos países del mundo, también lo hacen delincuentes internacionales que utilizan nuestra posición geográfica para los negocios ilícitos del narcotráfico, lavado de dinero, trata de blancas, inmigración ilegal hacia Panamá, o Panamá como punto de transición hacia otros países y el contrabando internacional, entre otros.

f. Deben ser servicios policiales con personal profesional que puedan reintegrarse al sector público o privado panameño como individuos útiles y con una acreditación académica que les permita lograr la transición laboral.

g. Debe caracterizarse por tener policías con preparación integral para evitar la creación de policías especiales tales como policía migratoria, aduanera, forestal, guarda fronteras, etc.

No debe entenderse que por la diversidad geográfica de nuestro país no se requiera tener conocimientos especializados, sino más bien, que el policía debe ser entrenado según el área geográfica a la cual presta sus servicios. De allí que la preparación de un agente para prestar servicios en el Darién debe ser distinta de la del agente que los preste en áreas urbanas.

h. Debe contar con un organismo de investigación interna que garantice que los procedimientos y actuaciones policiales no violen disposiciones legales y los derechos humanos.

### Credibilidad nacional en el proyecto policial

Esbozado, en términos generales, el concepto de modelo policial panameño, nos corresponde ahora resolver la interrogante más importante.

¿Podremos encajar a los oficiales militares de antaño hacia esta nueva concepción? Serán los mismos, pero mejor.

Definitivamente, las mayores críticas hacia la política gubernamental en materia de seguridad pública cuestionan la reincorporación.

Lamentablemente al gobierno le corresponde realizar tres funciones simultáneas:

1. Garantizar la vida, honra y bienes de todos los que se encuentren dentro de su territorio. Función que de una u otra forma viene garantizando desde principios de este año con efectividad a pesar de las dificultades presupuestarias.

2. Preparar académica y técnicamente a antiguos militares para que cumplan funciones de policía. En este sentido, la Academia de Policía ya ofrece cursos de transición policial y se han desarrollado cursos para preparar personal nuevo en el servicio policial.

3. Depurar la institución policial de aquellas unidades que tienen cuentas pendientes con la ley o son de una moralidad cuestionable.

La comunidad ve los efectos positivos de la primera y segunda función, pero tiene reservas respecto de la tercera. Esta le corresponde, como en todo Estado democrático, a las autoridades del Ministerio Público. Sin embargo, en Panamá, por diversas razones que no cabe mencionar, el panameño común no ve la luz de la justicia en el camino.

Esta ausencia de credibilidad tiene un efecto negativo en la labor del gobierno nacional.

**Pensamiento Centroamericano- 57**

---

Quizás se deba sopesar con otras estrategias alternas, una de las cuales ya se produjo al pasar a jubilación a ciento cuarenta y dos oficiales y otras se vienen realizando, tales como el reclutamiento de nuevos elementos que sustituyan a aquel personal que se va dando de baja, por irregularidades en su comportamiento como policías, según el reglamento disciplinario vigente o por renuncias y jubilaciones.

También se ha establecido como principio fundamental la no reincorporación a la Policía Nacional de ningún graduado de escuelas militares para no confundir una Policía Civil con una Policía Militar. De igual forma, el llamado a la reincorporación del 23 de diciembre de 1989 se completó por lo que ningún ex miembro puede volver a ingresar a la Nueva Policía Nacional.

#### **Academia de policía**

Con la apertura de la Academia de Policía y siguiendo los planes de reclutar y preparar personal nuevo que vaya sustituyendo a las unidades que salen, creo que en un periodo de cuatro años podríamos tener cuatro mil nuevos agentes sustituyendo al mismo número de agentes de la vieja guardia. Con los cursos de transición policial y un régimen disciplinario estricto podremos adiestrar al personal actual para realizar una función policial profesional y técnica. El costo de esta medida sería mínimo, ya que la sangre nueva

vendría a incorporarse en sustitución de las vacantes producidas por jubilaciones, renuncias, deserciones y destituciones disciplinarias.

#### **Conclusiones**

Hemos avanzado en organizar institucionalmente una Policía Nacional diferente desde cero. Hay mucho que hacer todavía, sin embargo, razones partidistas no deben frenar un proyecto de esta magnitud. Desarrollar una política en materia de seguridad pública consistente y coherente frente a desaciertos políticos y rivalidades egocéntricas de políticos que cumplieron su papel histórico en 1968, no es tarea fácil. La patria exige un desenvolvimiento de los entes de seguridad pública con pasos firmes y sólidos dentro de un marco estrictamente democrático y subordinado a la Constitución y la Ley.

El modelo de Seguridad Pública en formación es netamente panameño, producto de nuestras experiencias y realidades. Pretender copiar íntegramente modelos extranjeros sería un error lamentable. Le corresponde al nuevo equipo del Ministerio de Gobierno y Justicia continuar la labor realizada para beneficio de todos los panameños a quienes nos debemos los servidores públicos.



Omar d'León en su estudio de California, Estados Unidos.

## La pintura de Omar d'León

Nicaragüense, nacido en 1939. En entrevista publicada en *Los Angeles Times*, confiesa: "desde los nueve años quería dedicar mi vida al arte". Y más tarde añade: "Pinto para cautivar la verdad y la belleza. Todos luchamos contra el tiempo y la muerte para cautivar la verdad y la belleza". (Los Angeles Times —Ventura County—, 13 de septiembre de 1990).

A los 18 años entró a la Escuela Nacional de Bellas Artes, en la que siguió por nueve años, bajo la dirección del maestro Rodrigo Peñalba. Luego, viajes a Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania y Dinamarca fueron enriqueciendo su visión y técnica.

Con excelente dominio del color y del dibujo se desplaza libremente de un estilo a otro. No es que avance de un estilo a otro, sino que se mueve en distintas direcciones, va, vuelve, como un año sin estaciones predecibles.



Serie "Monstruos nicaragüenses contemporáneos", Nº 3.

**Lista parcial de exposiciones:**

Bienal de Sao Paulo

Galería Tague, Managua,  
Nicaragua

Museo de Tauroentum, Francia

Unicef Flag Stamps (1982)

La Casa Blanca, colección  
presidencial, 1983

Carnegie Museum

Sotheby's Gallery, New York,  
N.Y.

Galería Latina, Hamburgo,  
Alemania

Museo Latinoamericano de Arte  
Moderno, Washington

Miraflores Art Limited, New York

Maiden Lane Gallery, San  
Francisco

Christie's, New York, N.Y.

*"Las emociones de la gente quedan plasmadas en la tela con colores entrípicos que atraen al que los ve cada vez más cerca, cada vez más hondamente... Es difícil explicar la pintura de Omar d' León. Los sujetos y colores son tan reales que parecen vivir. Como si cada tema te mirara y comenzara a contar su historia. Mientras Omar pinte, estas historias continuarán. Mujeres estarán sentadas en hamacas, un hombre remarà en su bote sobre lentas aguas y un sol colgarà del horizonte, hasta la eternidad, porque Omar los puso ahí".*

*Susan Tong*



Serie "Figuras en la nieve", Nº 72, tinta en papel morilla, 1990. 14 X 22 pulg.

---

---

# La crisis haitiana y la voluntad pro-democrática de la O.E.A.\*

Gonzalo Facio Segreda\*\*

Durante el mes de octubre de 1991, la Organización de los Estados Americanos dio uno de sus más importantes pasos en apoyo de la democracia y del respeto a los derechos humanos.

Como reacción ante el golpe de estado perpetrado en Haití el 30 de setiembre anterior, esta positiva acción señala un cambio muy saludable en las relaciones Interamericanas. Con el objeto de destacar por qué esa actuación es tan importante, permítaseme hacer un bosquejo, muy breve, de la historia de la O.E.A. en el campo de la seguridad hemisférica y de la defensa de la democracia

## Aspiraciones comunes

Desde las guerras de independencia, los fundadores de las respectivas naciones de América aspiraron a que, eventualmente, se habría de desarrollar alguna forma de comunidad hemisférica.

Se estimaba que la principal tarea de la comunidad en aquellos tiempos habría de ser la de desalentar la intervención europea en nuestro hemisferio.

---

\*Traducción al español, ampliada, de una conferencia dictada en inglés ante la Inter American Bar Association, en la ciudad de Washington, D.C., el 31 de octubre de 1991.

\*\* Ex ministro de Relaciones Exteriores y actual embajador de Costa Rica ante el gobierno de los Estados Unidos de América.

Pero en el tanto que el poder de Estados Unidos fue aumentando progresivamente durante el siglo anterior, la opinión de los latinoamericanos comenzó a preocuparse más y más por las tendencias expansionistas de ese país, particularmente en relación con México, Centroamérica y el Caribe. De esta manera, los gestos que en favor de la unidad hemisférica hacían en las reuniones Interamericanas los representantes de Latinoamérica, estaban básicamente dirigidos contra la intervención en sus naciones, ya no sólo de las antiguas metrópolis europeas, sino, principalmente, de los propios Estados Unidos.

En 1888 el Secretario de Estado estadounidense, señor Blaine, tomó la iniciativa de darle forma más coherente a la comunidad hemisférica. La promoción del comercio constituyó el fundamento, a corto plazo, de la Unión Panamericana. Pero conforme ésta se desarrolló en la última parte del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, en forma muy natural tomó, progresivamente, un contenido más político y de seguridad hemisférica.

Según lo hice ver en el discurso que pronuncié al inaugurar la Primera Asamblea General de la O.E.A., celebrada en San José, Costa Rica, en abril de 1971, los objetivos que las naciones latinoamericanas buscaban en la O.E.A., diferían de los de Estados Unidos.

\*Porque es evidente que no pueden ser iguales, ni siquiera enteramente coincidentes, —afirmé en ese discurso— los intereses de una superpotencia mundial como es Estados Unidos, con los intereses de veinticuatro estados pequeños y medianos que aún luchan por salir del subdesarrollo.

Pensamiento Centroamericano- 61

En cierto modo es explicable que para Estados Unidos el interés principal de la asociación sea el de su seguridad militar... Pero es lógico aceptar que para los estados latinoamericanos el interés principal lo constituyera, en un principio, el que se reconociera y respetara su propia soberanía, luego y ahora, el lograr su pronta liberación económico-social.

Sin embargo, esta diferencia de intereses primordiales no excluye su armonización dentro de la O.E.A. Ello es posible si Estados Unidos comprende que el desarrollo de la América Latina es la mejor garantía de paz en el Continente y de su propia seguridad, y si los latinoamericanos comprenden, a su vez, que el desarrollo integral requiere el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos.

La cooperación económico-social, que depende más de la voluntad política de los estados miembros de la O.E.A. que de la reestructuración del sistema, es la única fuente de una amistad verdadera y de una seguridad hemisférica perdurable...\*

A pesar de que esta diversidad de intereses primordiales, que Estados Unidos, por una parte, y Latinoamérica, por la otra, buscaban proteger mediante su asociación en la O.E.A. no se armonizaron sustancialmente, la organización fue desarrollando lentamente otros elementos de comunidad, que permitieron la solución de disputas entre estados y algunos ensayos efectivos de cooperación económico-social.

Las naciones latinoamericanas apoyaron a Estados Unidos durante la Primera y Segunda Guerras Mundiales. Y ya desde la década de los 30's, Estados Unidos se retiró de sus intervenciones en Haití, República Dominicana y Nicaragua, y las naciones latinoamericanas por fin lograron que Washington se comprometiera formalmente, en la Conferencia de Buenos Aires de 1933, a *respetar* el principio de la no intervención.

#### El Período de la Guerra Fría

Durante los primeros años de la Guerra Fría mejoró la cooperación económica de Estados Unidos hacia Latinoamérica, y las relaciones interamericanas se robustecieron.

La O.E.A. pudo resolver, entonces, numerosos conflictos entre las naciones de la región durante las décadas de 1950 y 1960. Los países de Latinoamérica condenaron la intervención indirecta de Estados Unidos en Guatemala, en 1954; apoyaron al gobierno estadounidense durante la crisis de los misiles en Cuba, en 1962; y participaron en el envío y mantenimiento de una; Fuerza Interamericana de Paz en República Dominicana.

Esta Fuerza de Paz hizo posible en 1965 la solución de la crisis político militar que afrontaban los dominicanos, permitiendo que el gobierno provisional de entonces, no sólo sometiera las Fuerzas Armadas al Poder Civil, sino que se organizaron y se celebraron, internacionalmente vigiladas, las primeras elecciones verdaderamente libres en la historia de esa República. En esas elecciones de 1966 obtuvo su primer triunfo definitivo el doctor Joaquín Balaguer, quien fue reelecto sucesivamente en dos ocasiones más. Luego, tras dos períodos de gobierno de presidentes elegidos por el partido mayoritario de la oposición, este singular líder dominicano volvió a ser electo Presidente de la República, y desde entonces ha vuelto a ser reelecto, libremente, para los dos últimos períodos presidenciales.

Pero posteriormente a la positiva experiencia dominicana, varios factores, entre los que debe destacarse el relativo declinar de la hegemonía global de Estados Unidos, y el constante aumento de la confianza de América Latina en su propio relativo poderío, quebrantaron la hasta entonces favorable relación interamericana. Durante las dos décadas subsiguientes, el sistema de seguridad interamericano se fue erosionando conforme las percepciones de Estados Unidos y de Latinoamérica sobre lo que constituyeran sus respectivos intereses de seguridad fueron divergiendo más y más, hasta llegar a ser, en ciertos casos, antagónicas.

Durante este nuevo período, progresivamente antagónico, las partes comenzaron a señalar la aparente contradicción que existía en la Carta de la O.E.A. entre el principio de la *no-intervención*,

---

por una parte, y el del *ejercicio efectivo de la democracia representativa*, por la otra. Principios que, como lo explicaré luego, no son realmente contradictorios si se entiende bien cuál es la esencia misma de la Intervención.

Durante los decenios de los años 70 y 80, los Estados Unidos y unas pocas democracias latinoamericanas, como Costa Rica, apreciaron como verdaderas amenazas para la seguridad hemisférica el expansionismo de la Unión Soviética y de su satélite cubano, en tanto que Estados Unidos ponía poca atención a otros aspectos fundamentales de la relación interamericana. Mientras tanto, la mayoría de los estados latinoamericanos ponían mayor énfasis en las causas domésticas de los conflictos, adoptaban políticas populistas influidas directa o indirectamente por la propaganda de la dictadura castrista, y daban prioridad a la tarea de constreñir cualquier inclinación de Estados Unidos a intervenir unilateralmente en la solución de conflictos que ponían en peligro o eliminaban la posibilidad del ejercicio efectivo de la democracia en las naciones latinoamericanas. Como resultado de ello, la acción colectiva para la defensa de los derechos humanos y del sistema democrático se hizo cada vez más difícil, hasta llegar, eventualmente, a hacerse inoperante.

### **La dictadura sandinista en Nicaragua**

Cuando en 1978 se alzó el pueblo de Nicaragua contra la dictadura de los Somoza, además de la noble alternativa democrática, se hicieron patentes otras dos alternativas sombrías: 1 Que el gobierno somocista aplastara la insurrección y mantuviera, aún con más fuerza, su régimen autoritario; y 2 que tomaran el poder los sandinistas adiestrados, adoctrinados y armados por el régimen cubano, e impusieran una dictadura totalitaria al estilo de la de Fidel Castro.

Por eso, en medio de la euforia de los que creían acercarse el triunfo de la democracia, abagué públicamente durante todo el año 1978 y 1979 porque se desarrollara una acción jurídica colectiva a cargo de la O.E.A.

Y desde el primer momento sostuve que, a menos de que se constituyera una fuerza Latinoamericana de Paz, que ayudara a los nicaragüenses a pacificar su país y a crear las condiciones necesarias para que el pueblo pudiera elegir un gobierno constitucional verdaderamente democrático, se corría el riesgo de que la revolución fuera usurpada por los totalitarios sandinistas.

Insistí en que la colaboración de fuerzas internacionales en la pacificación de un país que ha estado sometido a una larga dictadura, cuyas fuerzas armadas se han politizado, *no constituye un atentado contra la soberanía nacional, ni es denigratoria del pueblo afectado*. Hay numerosos precedentes de acciones pacificadoras llevadas a cabo por fuerzas de las Naciones Unidas (en Corea, en el Congo, en Líbano, en Siria, en Jordania, en Egipto). En nuestro Hemisferio tenemos el difamado precedente de la acción pacificadora y democratizadora, realizada con éxito por la O.E.A. en la República Dominicana en 1965-66.

Pese a que se ha vuelto casi tabú mencionar siquiera esa acción colectiva, en la que participé activamente como miembro del Consejo Permanente de la O.E.A., y que la propaganda interesada de los izquierdistas ha logrado pintar como producto del *imperialismo yanqui*, reitero ahora la tesis que he venido sosteniendo desde entonces: sin la acción jurídica colectiva interamericana tomada por la O.E.A. en 1965-66, la guerra civil en la República Dominicana hubiera desembocado en una nueva tiranía autoritaria, al estilo de la Trujillo, o en una tiranía totalitaria al estilo de la de Fidel Castro. La O.E.A. hizo posible la salida democrática de que hoy disfrutan los dominicanos.

Sin embargo, quienes querían ver repetirse en República Dominicana el experimento cubano, todavía se las arreglan

---

para presentar esta acción de la O.E.A. como un atentado contra la soberanía dominicana. Soberanía que, sin esa acción de la O.E.A., hoy no residiría en el pueblo dominicano, sino que permanecería usurpada en poder de la Nomenklatura comunista, como sucede en Cuba, o como sucedió en Nicaragua.

### La XVII Reunión de Consulta

La XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la O.E.A. fue convocada a solicitud de Estados Unidos, con el objeto de ocuparse del peligro que para la paz de América representaba la guerra civil de Nicaragua. En su primera sesión, celebrada el 21 de junio de 1979, el entonces Secretario de Estado, señor Cyrus Vance, propuso una fórmula de solución muy acertada que puede resumirse así: 1. Formación de un Gobierno Interino de Reconciliación Nacional aceptable para todos los sectores principales de la sociedad; 2. Envío de una misión a Nicaragua para negociar el establecimiento de ese Gobierno de Reconciliación Nacional; 3. Cese de todos los envíos de armas a los bandos en lucha; y 4. *Envío de una Fuerza de la O.E.A. para el mantenimiento de la paz.*

Desgraciadamente, la propuesta estadounidense, que hubiera salvado a Nicaragua de los horrores de la guerra, de los que padeció bajo la dictadura sandinista, y de los que padece aún por el control que los sandinistas ejercen sobre las muy politizadas Fuerzas Armadas y la policía, no fue aprobada por la XVII Reunión de Ministros. Sin embargo, la reunión condenó a un régimen dictatorial representado en la organización, en los términos más fuertes, hasta esa fecha, de toda la historia del Sistema Interamericano, declarando su convencimiento de que *no podía haber paz en Nicaragua mientras esa dictadura no fuera sustituida por un gobierno auténticamente democrático.*

Esta última parte de la resolución implicó que el Sistema Interamericano de Seguridad funcionó temporalmente en 1979 para hacer posible que se privara de legitimidad al gobierno de un Estado miembro —el de Nicaragua—, basado en las violaciones que ese gobierno —el de los Somoza— cometía contra los derechos humanos de los nicaragüenses. La O.E.A., con el apoyo de la mayoría de sus miembros, incluyendo los Estados Unidos, transfirió esa legitimidad al gobierno de facto formado por una coalición encabezada por los sandinistas, a cambio de las promesas que hizo ese gobierno revolucionario de establecer un sistema democrático que respetara los derechos humanos.

En varios comentarios que publiqué en esa época, y que están recogidos en mi libro "La confrontación este-oeste en la Crisis Centroamericana", señalé que la resolución tomada por la Reunión de Consulta del 23 de junio de 1979, pese a su trascendencia, adolecía de un gravísimo defecto: *el de haber soslayado las posibilidades de una participación realmente efectiva de la O.E.A. para asegurar que se cumplieran las condiciones necesarias para el restablecimiento de la paz y la democracia en Nicaragua.*

El paso que omitió entonces la O.E.A. fue el de haber creado una Fuerza Interamericana de Paz que colaborara con el gobierno provisional que habría de sustituir a la dictadura, en la difícil tarea de lograr el cese del fuego, *organizar unas Fuerzas Armadas profesionales, sometidas al Poder Civil, y preparar la celebración de elecciones libres.* O sea que, en esa ocasión, la O.E.A. omitió dar el gran paso que dio en 1965 en relación con la República Dominicana, cuando, como queda dicho, la Fuerza Interamericana de Paz fue factor decisivo para el establecimiento de la democracia de que hoy goza la nación dominicana.

La situación un tanto más favorable que hoy vive Nicaragua después de la liquidación parcial de la dictadura sandinista, se debe a tres factores: 1. La declinación del Poder

Soviético, con la consiguiente incapacidad de mantener su política de expansión del comunismo a través de su satélite cubano; 2. La pérdida que, en consecuencia de lo anterior, sufrió el Sandinismo del apoyo económico y militar que le brindaba el ahora disuelto Bloque Soviético; y 3. El auto-engaño sufrido por los burdos sandinistas de que su régimen tenía el apoyo de la mayoría del pueblo, lo que los llevó a aceptar que se celebraran elecciones libres (aunque sin proceso electoral libre), en las que esperaban legitimarse con una abrumadora aprobación de la mayoría de los sufragantes.

La victoria electoral de la oposición y de su candidata presidencial, doña Violeta de Chamorro, tomó totalmente por sorpresa a los sandinistas, que no se prepararon para desconocer un resultado tan aturdidamente desfavorable, y tan universalmente observado. Pero una vez repuestos del "shock" aprovecharon el período que debía transcurrir entre la elección y la entrega del poder a la oposición triunfante, para tomar medidas que permitieran a los derrotados sandinistas compartir el gobierno. La principal de ellas fue conservar el mando del llamado Ejército Popular Sandinista, por medio del jefe de ese partido, general Humberto Ortega, a quien doña Violeta no tuvo más remedio que confirmar en el cargo.

Así se impuso en Nicaragua un sistema muy peculiar, donde el Poder Civil lo ejerce la Presidenta libremente electa por el pueblo, con la gran limitación que significa el que el poder militar lo conserve la dictadura sandinista, por medio del impuesto jefe del ejército partidista.

Mientras este sistema se mantenga, el ejercicio de la democracia en Nicaragua está permanentemente amenazado por los sandinistas dueños del poder militar y de la policía.

Tal como lo predijimos muchos de los que comentamos públicamente el fracaso de la Reunión de Consulta en implementar su resolución sobre la forma de resolver verdaderamente la crisis que sufría Nicaragua, una vez que la O.E.A. les dio su apoyo a los

campos de sus promesas de democratización, los sandinistas hicieron a un lado a los elementos moderados, y comenzaron a construir un estado totalitario sujeto a la política Internacional de la Unión Soviética, a través del tutelaje de Fidel Castro. Cuando ocurrió esta previsible traición, no hubo manera de que la O.E.A. tomara medida alguna para exigir de los sandinistas el cumplimiento de las promesas de democratización a las que se había condicionado el apoyo que la organización interamericana había dado a la coalición encabezada por los sandinistas.

Un grupo representativo de las aspiraciones democráticas nicaragüenses tomó el camino de la rebelión en contra del gobierno usurpador de los sandinistas. Por cerca de diez años estos combatientes por la libertad de su país, injustamente tildados de "contrarrevolucionarios", —quienes por ello llegaron a ser apodados como "los Contras"—, trataron de derrocar al régimen sandinista, apoyados no muy secretamente por agentes de la CIA (Central Intelligence Agency) de los Estados Unidos. Como en la O.E.A. no hubo consenso para tomar ninguna clase de acción colectiva que promoviera la paz con justicia en Nicaragua, se buscaron, fuera de ella, soluciones sub-regionales. Se planteó entonces la llamada mediación del Grupo de Contadora (compuesto por México, Colombia, Venezuela y la entonces dictadura de Torrijos-Noriega en Panamá), y cuando ésta fracasó rotundamente en lo que parecía su empeño en consolidar en el poder a los sandinistas, se buscó la solución centroamericana por los países del Istmo no envueltos en el conflicto. Ambas actividades, realizadas al margen del marco institucional de la O.E.A., disminuyeron la confianza en el Sistema Interamericano, que sufrió entonces su mayor deterioro.

### La liberación de Panamá

Pero en ningún otro lugar se planteó tan gravemente el conflicto entre una interpretación errada del principio de no intervención y el de la exigencia del ejercicio

---

efectivo de la democracia, como en el de Panamá en la década de 1980. A pesar de que existía consenso en cuanto a que el general Noriega era un corrupto y brutal dictador, que había manipulado abiertamente una elección nacional donde habían triunfado sus opositores, así como que era imprescindible la expulsión de Noriega para encontrar una vía pacífica para la solución de la crisis de Panamá, los miembros de la O.E.A. fueron totalmente incapaces de tomar una decisión efectiva. Después del fracaso de varias tímidas iniciativas diplomáticas con las que se había pretendido darle solución al problema, la O.E.A. dio por terminada, pasivamente, su actuación en el asunto. Ello obligó a Estados Unidos, después de muchas vacilaciones, a tomar acción unilateral para acabar con la narcodictadura norieguista. El propio general Noriega, en el paroxismo de su desplante autoritario, brindó la excusa formal para que el gobierno estadounidense actuara militarmente en su contra, cuando declaró formalmente el estado de guerra entre Panamá y Estados Unidos. Respondiendo a ese inaudito reto, las fuerzas armadas de Estados Unidos actuaron en Panamá, y en una operación de pocos días, liberaron al país de la dictadura. Gracias a esta acción armada, fue posible que tomaran el poder quienes habían sido libremente electos por el pueblo panameño. Pese a que la acción de Estados Unidos fue un último recurso, cuando habían fracasado todos los esfuerzos porque la O.E.A. buscara con energía una solución pacífica, la Reunión de Consulta decidió condenar, como si fuera una intervención imperialista, lo que en realidad había sido un acto de liberación de un pueblo sometido a una oprobiosa dictadura. Pero no fue difícil reconocer que tal condenatoria de la O.E.A. era más formal que sustantiva.

El episodio panameño reforzó la impresión de que, aún cuando la Carta de la O.E.A. provee el sustento legal necesario para poner en movimiento una acción jurídica

colectiva en defensa de la democracia y de los derechos humanos, la organización carecía en ese momento de la indispensable voluntad política para actuar.

Para complicar más las cosas, se venía dando el hecho de que ciertos gobernantes latinoamericanos apelaban *privadamente* al gobierno de Estados Unidos para que tomara acciones unilaterales, una vez que se hacía claro que el presente sistema interamericano de seguridad no podía resolver problemas que podían afectar la paz y seguridad hemisféricas, *mientras que públicamente criticaban a Estados Unidos porque había hecho lo que ellos mismos recomendaban en privado.*

#### **La no Intervención y el fracaso de la acción colectiva**

En suma, puede afirmarse que durante las décadas de los 70's y de los 80's, el Sistema Interamericano había llegado a ser incapaz de resolver problemas comunes de seguridad, debido a las diferentes perspectivas sobre lo que constituía una verdadera amenaza a la seguridad hemisférica, así como sobre cuáles eran las legítimas bases para actuar en busca de una solución. La excusa dada por la mayoría de los estados miembros para no tomar acción colectiva alguna frente a cualquier forma de agresión contra un gobierno democrático fue siempre la de que tal acción colectiva era violatoria del principio de la no Intervención.

Es evidente, sin embargo, que este gran principio de la no intervención fue adoptado por el Sistema Interamericano y consagrado en la Carta de la O.E.A. , con un propósito completamente diferente del de proteger gobiernos dictatoriales instituidos contra la voluntad popular. Por el contrario, ese principio fue adoptado como un positivo instrumento para defender la soberanía nacional y la libre autodeterminación popular. Y como sabemos que la soberanía nacional descansa exclusivamente en la nación y sólo se expresa por medio de sus legítimos representantes; así como sabemos que la autodeterminación popular consiste en el derecho de cada pueblo de decidir acerca de su propio destino, que

incluye, desde luego, decidir sobre el propio gobierno, no viola el principio de no intervención ningún acto jurídico colectivo que se dirija a recuperar el respeto por la soberanía nacional y a permitir la libre autodeterminación popular. Aquellos que violan la soberanía nacional y la autodeterminación popular son los que, por medio de la fuerza u otros medios ilegales, toman los instrumentos de poder de un Estado para imponer su voluntad sobre el proceso de decisión de los ciudadanos de ese Estado. Consecuentemente, ninguna medida internacional o regional dirigida a garantizar el ejercicio de la democracia o el respeto a los derechos humanos, puede ser interpretada como un ataque contra la soberanía nacional o la libre autodeterminación popular. Al contrario, esas acciones son positivas en su propósito y en su resultado, puesto que su triunfo resulta en dar oportunidad para que se vuelva a expresar la soberanía nacional, y en permitir el ejercicio de la autodeterminación al respectivo pueblo.

#### **El ejercicio de la democracia es fundamento de la O.E.A.**

Permítaseme repetir que la incapacidad de la O.E.A. para actuar en defensa de la democracia, que caracterizó las décadas de los 70 y de los 80, no se debió a falta de autoridad legal para hacerlo. Por el contrario, de acuerdo con su carta fundamental y con otros documentos básicos del sistema, la O.E.A. es, constitucionalmente, una asociación de Estados democráticos. En ello se diferencia de las Naciones Unidas, cuya Carta no requiere afiliación política a ningún sistema de gobierno. El artículo 3 (D) de la Carta de la O.E.A. literalmente establece que:

*"La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".*

Esta idea de que la solidaridad, base del sistema, descansa en el ejercicio de la democracia, se encuentra reforzada por el preámbulo de la misma Carta de la O.E.A., que, al declarar las razones que llevaron a adoptarla, dice:

*"Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de*

*consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos del hombre:*

*Convencidos de que la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región..."*

De acuerdo con estos enunciados y con muchas otras normas de la Carta de la O.E.A. y de otros tratados y convenciones que integran el Sistema Interamericano, los instrumentos jurídicos de la organización no pueden ser propiamente interpretados en ningún sentido contrario a la obligación primaria de la O.E.A. de tomar acción para la defensa de la democracia y para demandar su efectivo ejercicio en todos y cada uno de los Estados miembros.

A pesar de esta constitución democrática del Sistema, desde que en 1948 se celebró la Conferencia de Bogotá, donde se aprobó la Carta de la O.E.A., ha sido frecuente que una mayoría de los estados miembros estuvieran representados por gobiernos que no ejercitaban la democracia, y peor aún, por muchos gobiernos que eran descaradas dictaduras autoritarias y hasta totalitarias.

Afortunadamente, durante las dos últimas décadas, mientras se deterioraba el sistema de seguridad de la O.E.A., una ola democrática avanzaba progresivamente sobre los estados latinoamericanos y del Caribe. Las dictaduras tradicionales, así como las nuevas dictaduras izquierdistas han sido barridas por esta ola democrática, con excepción de la de Fidel Castro sobre Cuba, la más antigua y más cruel de todas las tiranías impuestas sobre un pueblo americano. Afortunadamente, como el régimen castrista había sido correctamente excluido de su participación en la O.E.A. desde 1964, al iniciarse la década de los 90's hemos visto cómo, por primera vez en la historia de nuestra organización, funciona un sistema interamericano en el cual *ningún representante de un dictador tiene asiento en sus foros.*

## El derrumbamiento del comunismo y el fin de la Guerra Fría

Al derrumbarse el sistema comunista, víctima de sus propios dogmas, primero en la Europa Oriental y luego en la propia Unión Soviética, tenían que producirse enormes cambios en las relaciones internacionales del mundo entero, sin excluir las interamericanas. Lo que ahora cabe preguntarse es si las relaciones hemisféricas cambiarán suficientemente en esta década de los 90's, como para desechar hábitos de pensamiento y de acción que afectaban y todavía afectan negativamente al Sistema Interamericano, y cuáles instituciones nuevas de cooperación hemisférica se abrirán paso.

Es indudable que Estados Unidos y la América Latina están ahora mucho más de acuerdo en defender el sistema democrático y en cuáles son los requisitos esenciales para promover el desarrollo. Además, ahora enfrentan, más que antes, el reto de adquirir la competitividad necesaria para progresar en el nuevo sistema económico mundial abierto que está emergiendo.

Después de más de dos décadas de avance económico sumamente restringido, cuando no regresivo, tal vez la última gran oportunidad para emprender una acción interamericana en pro de un desarrollo integral más acelerado la ofrece la iniciativa del Presidente Bush para emprender lo que él denominó la empresa para las Américas, con sus elementos de liberación del comercio, fomento de las inversiones y reducción de la deuda. A diferencia de la Alianza para el Progreso, la empresa para las Américas intenta ser producto de una libre asociación, y no de una imposición paternalista. Y quizá porque los beneficios de esta iniciativa del Presidente Bush son muy evidentes, todos los Estados de América Latina (incluyendo en este término a los del Caribe angloparlante) la han recibido con entusiasmo.

68 -Pensamiento Centroamericano

## El golpe de estado en Surinam en 1990

En la última semana del mes de diciembre de 1990, un golpe de estado militar derrocó al gobierno democráticamente electo del Presidente de Surinam, Ramsewark Shankar. A instancia de la delegación de Venezuela, apoyada por las delegaciones de Panamá y Costa Rica, el Consejo Permanente de la O.E.A. reaccionó vigorosamente contra este infortunado evento. El 28 de diciembre de 1990, dicho Consejo tomó la sin precedente y constructiva decisión de condenar el golpe de estado, demandando la inmediata restauración del ejercicio efectivo de la democracia en Surinam, así como el respeto a los derechos humanos. Y, más importante, como señal de los nuevos tiempos, esta resolución fue tomada por consenso, sin que ningún gobierno le restara su apoyo o condicionara los términos severos del pronunciamiento. Ninguno de los participantes en las deliberaciones del Consejo invocó el principio de no intervención como excusa para no actuar en defensa de una *agresión interna* contra la democracia surinamesa.

El órgano de consulta de la O.E.A., convocado al efecto por el Consejo Permanente, no llegó a reunirse para tomar medidas destinadas a ejecutar la condenatoria contra el golpe de estado. Afortunadamente, los militares surinameses, intimidados en parte por la actitud del Consejo de la O.E.A., no mostraron ninguna inclinación a permanecer en el poder —directa o indirectamente. En su lugar, tomaron las medidas necesarias para convocar al pueblo a elecciones libres, internacionalmente supervisadas, con el fin de retornar al ejercicio de la democracia, como en efecto lo hicieron.

## El compromiso de Santiago con la democracia

La amenaza de un golpe de estado militar es endémica en muchos países de Latinoamérica, que están empeñados en mantener y fortalecer sus recién constituidos regímenes democráticos. Por ello, esos gobiernos ahora se inclinan por crear mecanismos interamericanos más efectivos para la defensa de la democracia. Y esta

preocupación encuadra dentro del nuevo marco de las relaciones interamericanas que, ya liberadas de la negativa influencia que ejercía la guerra fría, pueden ahora analizar dichas relaciones y determinar sus mutuos intereses, sin tener que sufrir las distorsiones que introducían las amenazas del extinto Bloque Soviético a la seguridad hemisférica.

Cuando la Asamblea General de la O.E.A. se reunió en Santiago de Chile en junio de 1991, la búsqueda de esos mecanismos para la defensa colectiva de la democracia, concentró la atención de los ministros de Relaciones Exteriores y de otros jefes de delegación que concurren a la importante Conferencia Hemisférica.

Algunos días antes de la reunión de Santiago, los presidentes de las repúblicas andinas habían propuesto que todos los miembros de la O.E.A. rompieran relaciones diplomáticas con cualquier régimen gubernamental que surgiera del derrocamiento de un gobierno democrático. México, que se ha distinguido por una actitud dogmáticamente opuesta a cualquier decisión que —directa o indirectamente— debilitara su rígida interpretación del principio de no intervención, se opuso a la propuesta andina, esta vez con argumentos válidos. En la Asamblea de la O.E.A. se alcanzó un compromiso mediante el cual se eliminó la ruptura automática de relaciones diplomáticas, pero se exigió que, dentro de los diez días siguientes al acaecimiento de un golpe de estado o de cualquier "interrupción" del ejercicio del poder por un gobierno legítimo, el Secretario General de la O.E.A. convocaría al Consejo Permanente para que éste llamara a una Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, a fin de que ésta considerara la acción que habría de tomarse en defensa de la democracia.

El 4 de junio de 1991, la Asamblea General de la O.E.A. también aprobó, por unanimidad, una resolución de la mayor importancia, titulada "El Compromiso de Santiago con la democracia y con la renovación del sistema interamericano", Más que una declaración retórica de fe

democrática, esta resolución contiene un efectivo programa de acción para hacer de la O.E.A. un instrumento de defensa de la democracia hemisférica.

La reiteración del sentido democrático de la organización no está de más para aclarar dudas sobre la dirección que debe tomar la O.E.A. en caso de peligro para la democracia en uno de los Estados miembros. En ese sentido son valiosas las declaraciones de la Asamblea General, *tomadas por unanimidad*, que dicen:

*"Que la democracia representativa es la forma de gobierno de la región, y que su consolidación, fortalecimiento y disfrute son prioridades compartidas por todos los pueblos de los Estados miembros*

*(Que es) ineludible el compromiso para la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región..."*

#### **El golpe de estado de setiembre de 1991 en Haití**

El 16 de diciembre de 1990, el pueblo de Haití, por primera vez en su historia, tuvo la oportunidad de elegir libremente los miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo de su país. Con la cooperación de la O.E.A., dirigida activamente por su eminente Secretario General, el Embajador Joao Clemente Baena Soares, y de las Naciones Unidas, el gobierno provisional de entonces fue capaz de realizar elecciones en las que se dieron y cumplieron garantías que permitieron a todas las fuerzas políticas de la nación, y el pueblo haitiano en general, expresar su autodeterminación durante todo el proceso electoral.

Un sacerdote católico envuelto en la Teología de la Liberación, y transformado en activísimo político populista, el Dr. Jean Bertrand Aristide, fue electo Presidente de la República por una avalancha de votos. Aristide asumió el poder en enero de este año de 1991, en medio de las manifestaciones de júbilo popular.

Ocho meses después, el 30 de setiembre de 1991, el Presidente Aristide fue derrocado del poder por un golpe militar.

Este violento suceso puso a prueba la eficacia del mecanismo creado en Santiago de Chile sólo cuatro meses antes, para defender la democracia en el Hemisferio.

El mismo día del golpe, el Secretario General de la O.E.A., quien, como queda dicho, se había distinguido por su corajudo empeño en lograr la celebración de las elecciones libres en Haití, como antes lo había hecho en Nicaragua, justamente indignado, convocó a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la O.E.A. Actuando con impresionante celeridad, el Consejo condenó el golpe, y en la misma resolución llamó a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para considerar la grave situación creada por el golpe haitiano.

Tres días después de la convocatoria, el 3 de octubre de 1991, los ministros de Relaciones Exteriores se reunieron en Washington, D.C. y unánimemente adoptaron una fortísima resolución que en lo conducente consideró:

"Que los graves sucesos que han ocurrido en Haití constituyen una abrupta, violenta e irregular ruptura del legítimo ejercicio del poder por el democrático gobierno de Haití.

Que estos sucesos significan irrespeto por el legítimo gobierno de Haití, que fue constituido por la voluntad del pueblo expresada en un libre y democrático proceso electoral internacionalmente observado, con la participación de esta organización..."

Y con base en esas y otras consideraciones resolvió:

1.- Condenar el golpe de Estado que derrocó al Presidente Jean-Bertrand Aristide.

2.- Recomendar la suspensión de todas las relaciones económicas, financieras y comerciales con Haití, así como la suspensión de toda ayuda económica y cooperación técnica.

**70 -Pensamiento Centroamericano**

3.- Mantener abierta esta Reunión con el objeto de que pueda adoptar las medidas adicionales que lleguen a ser necesarias para asegurar la inmediata reinstalación del Presidente Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad.

Esta resolución es, sin lugar a dudas, la más contundente que con motivo de golpes de estado, se ha tomado en la historia de la O.E.A. y fue adoptada por unanimidad. En acatamiento de ella todos los Ministros de Relaciones Exteriores anunciaron el retiro de sus jefes de misión diplomática en Haití, así como la suspensión de sus relaciones económicas, financieras y comerciales. De acuerdo con la misma resolución, al día siguiente de aprobada salió para Port Au Prince una misión compuesta por ocho Ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos, por el Secretario Asistente de Estado de los Estados Unidos de América y por el Secretario General de la O.E.A. Su cometido fue el de explicar a quienes ejercían de facto el gobierno en Haití, la gravedad de sus actos y las sanciones que se aplicarían en caso de que persistieran en su negativa de impedir el retorno del Presidente Aristide.

Pese a los esfuerzos de tan distinguida Comisión, los que ejercían el poder en Haití no dieron muestras de echar pie atrás. Una nueva reunión de Ministros de Relaciones Exteriores fue convocada y se reunió el 8 de octubre de 1991, en la que, después de un debate en el que se oyó el informe de los ministros que viajaron a Port Au Prince, y se conoció del hecho de que los militares haitianos habían forzado a la Asamblea Nacional a designar como nuevo Presidente de la República al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, la Reunión, sin ninguna disidencia, consideró:

"Que la crisis en Haití ha devenido más seria y que, en consecuencia, es necesario adoptar medidas adicionales..."

"Que a solicitud del Presidente Aristide debe enviarse una Misión Civil para que establezca una presencia en Haití destinada a contribuir a la solución de la crisis en el país"

Y con base en ello, resolvió:

"Condenar enérgicamente la decisión de los militares de reemplazar ilegalmente al Presidente constitucional de Haití y declarar que ningún gobierno que resulte de esta ilegal situación será reconocido.

---

Enviar a Haití una Misión Civil de la O.E.A. para facilitar el restablecimiento y el fortalecimiento de las instituciones democráticas".

### Las sanciones económicas y la misión civil

La recomendación hecha por la Reunión de Ministros de la O.E.A. en el sentido de cortar toda relación económica, financiera y comercial con Haití, en tanto no se restaure al legítimo gobierno de Aristide, una vez aceptada —como lo fue— por los Estados partes, constituye una tremenda sanción económica que producirá el total aislamiento del país sancionado.

Es cierto que en numerosas ocasiones las sanciones económicas no han logrado forzar al régimen contra el que se imponen a enmendar sus yerros. Pero en el caso de Haití es muy posible que produzcan el efecto deseado. Porque Haití es un país que casi no tiene recursos domésticos. Es el más pobre del Hemisferio, donde por lo menos un 60% de sus 6 millones de habitantes no tienen empleo remunerado. La total carencia de recursos energéticos nacionales, lo hace totalmente dependiente de los suplidores extranjeros. Y el hecho de que sus suplidores tradicionales de petróleo: Estados Unidos, México y Venezuela hayan cortado ya sus embarques, habrá de producir la paralización de todas las industrias haitianas, de sus servicios eléctricos y de alumbrado, así como la de los transportes automotores. No teniendo recursos financieros disponibles, ya que los escasos que tenía en bancos extranjeros fueron congelados, no podrá el gobierno de facto haitiano comprar petróleo en el mercado mundial. Todos estos factores hacen suponer que en Haití las sanciones económicas sí tendrán éxito, pese a la rotunda negativa de sus Fuerzas Armadas de echar pie atrás en los objetivos de su golpe de estado, y pese al sólido respaldo que, hasta ahora, le han brindado a ese golpe las clases adineradas y profesionales, que forman la "aristocracia haitiana".

Mientras las sanciones producen todos sus efectos, es de esperar que la Misión Civil que acordó enviar la O.E.A., la que estará presidida por el distinguido ex-canciller de Colombia y avezado diplomático, Dr. Augusto

Ramírez Ocampo, logre negociar con las fuerzas golpistas un retorno a la normalidad, que implique el retorno al poder del Presidente Aristide.

Algunas de las objeciones que plantean los golpistas son de efecto. Ellos acusan al Dr. Aristide de haber pregonado la violencia contra los que se oponían a su política descabelladamente populista. Y han brindado como pruebas los encendidos discursos del entonces Presidente, en los que alentaba a los habitantes de las barriadas miserables a masacrar a sus explotadores, incluyendo, en primer término, a los miembros de las Fuerzas Armadas. Estos están temerosos, y no sin algo de razón, de que si ceden en su empeño y permiten el regreso al poder de Aristide, sus propias vidas estarán a merced de las venganzas de las enardecidas masas seguidoras del Presidente ahora depuesto.

La difícil tarea que tiene en sus manos la Misión Civil que presidirá el Dr. Ramírez Ocampo, es la de convencer a los golpistas de que el camino escogido para censurar actuaciones de Aristide no es aceptable. Si en realidad el Presidente depuesto estaba incitando a la violencia, la Constitución haitiana establecía el camino para acusarlo ante el Congreso y removerlo constitucionalmente de su cargo.

Para ser efectivas, las negociaciones tienen que abarcar concesiones recíprocas de las partes en conflicto. Tienen que estar dirigidas a ofrecer a los alzados garantías para sus vidas y haciendas, a cambio de que accedan al regreso al poder del Presidente Aristide así como garantías de respeto al sistema constitucional vigente. Dentro de este sistema las Fuerzas Armadas tienen que reconocer que están sometidas al Poder Civil, así como el Presidente tiene que reconocer la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial, y respetar sus decisiones. Debe

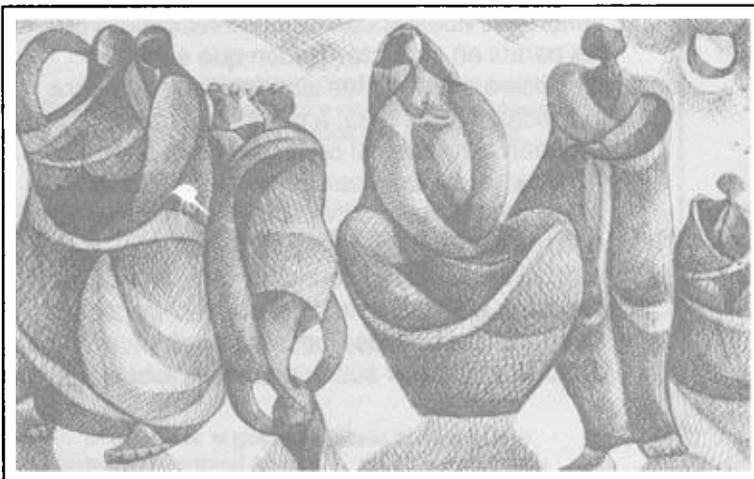
abandonar sus prácticas de excitar a las masas empobrecidas y recurrir a la violencia para intimidar al parlamento que se opone a las reformas sociales propuestas en forma precipitada y demagógica.

La Constitución haitiana establece un sistema semiparlamentario de gobierno, en el que el Presidente de la República cumple funciones de Jefe de Estado, y un Primer Ministro, escogido por el Presidente, con la aprobación de la Asamblea Nacional, es el Jefe del Gobierno. Según fuentes de la Secretaría General de la O.E.A., este sistema constitucional de gobierno ofrece una gran oportunidad para resolver la crisis creada por el golpe, sin violar la Constitución ni el sistema democrático. Los golpistas se comprometerían a reinstalar a Aristide en la Presidencia de la República, con el fin de que éste ejercite la función para la que fue electo, sea la de jefe de Estado. Aristide, a su vez, tendría que comprometerse a restringir su actuación a esa función constitucional, y a nombrar un Primer Ministro, Jefe del Gobierno, que cuente con la aprobación de la mayoría de la Asamblea Nacional que, tanto como él, fue legítimamente

electo en los mismos comicios en que lo fue el Presidente depuesto, aunque en esa Asamblea el Partido de Aristide cuenta con muy pocos representantes.

#### **El último recurso: la fuerza latinoamericana de paz**

Si las negociaciones que dirigirá el ex-Canciller Ramírez Ocampo fracasan, y si las sanciones económicas crean una situación aun más caótica que la que ha vivido Haití en la última década, no quedará más recurso que el de enviar a esa nación una Fuerza Latinoamericana de Paz. Porque, permitir que los golpistas triunfen en su empeño de derrocar al Presidente legítimamente electo, sería sumamente nocivo, no sólo para el pueblo haitiano, sino también para todo el renacer democrático que ahora vive la América Latina. Por eso se ha dicho y repetido, dentro y fuera de las reuniones de la O.E.A., que este golpe militar haitiano está poniendo a prueba los mecanismos creados por el Sistema Interamericano para defender el ejercicio efectivo de la democracia y el respeto a los derechos humanos en nuestro Hemisferio. Si la O.E.A. fracasa en su empeño de vetar el golpe de estado haitiano, hay serias razones para creer que se convertiría en un funesto precedente que tendría el llamado "efecto del dominó", donde irían cayendo, uno tras otro, los gobiernos democráticos que ahora están tratando de consolidarse en Latinoamérica.



Serie "Figuras en la nieve", Nº 71, tinta en papel morilla, 1990. 14 X 22 pulgadas.

Esa fuerza pacificadora, es bueno repetirlo una vez más, no violaría el principio de no intervención, como no lo violó la Fuerza pacificadora enviada a República Dominicana en 1965. Quienes ahora están violando la soberanía haitiana, y el derecho a la libre autodeterminación de ese pueblo, son las Fuerzas Armadas y los "aristócratas" que los apoyan, que han impuesto por la fuerza un gobierno provisional que la mayoría de los haitianos repudia. La Fuerza Latinoamericana que se viera obligada a enviar la OEA, lo que haría es ayudar a la nación haitiana a recuperar su soberanía.

No cabe duda —y debo pedir excusas por esta reiteración— de que nadie en la

---

O.E.A. tiene duda de que corresponde a los haitianos, y sólo a ellos, decidir sobre su propio destino, que implica vivir en paz dentro de un sistema democrático, gobernados por quien la mayoría de ellos ha elegido. Pero en estos momentos el pueblo haitiano ha sido privado, por la fuerza, de ejercer su derecho soberano a la autodeterminación. Frente a la imposición de las Fuerzas Armadas, apoyadas por quienes controlan los medios de comunicación colectiva y la economía nacionales, los haitianos no pueden, por sí solos, luchar contra el régimen que pretende arrebatarles sus derechos. La acción colectiva de la O.E.A. debe estar dirigida a imponer su fuerza a la fuerza militar que obstaculiza la paz y el ejercicio de la democracia a que aspira la mayoría de los haitianos.

Reconozco la gran reticencia que existe en el seno de la O.E.A. para emprender acciones colectivas que conlleven el uso de la fuerza militar. La primera de ellas ha sido el temor de muchos gobiernos latinoamericanos de que el gobierno de Estados Unidos manipule los instrumentos de la acción pacificadora para intervenir en los asuntos internos de las naciones latinoamericanas en protección de sus propios intereses. Pero en el caso de Haití este temor no debe existir. En primer término porque Estados Unidos no tiene intereses propios que defender en esa pequeña república caribeña. En segundo lugar, porque Estados

Unidos ha dado muchas pruebas de que ahora está decidido a apoyar en el Hemisferio el sistema democrático y el respeto a los derechos humanos.

Por estas razones, y para evitar que el recuerdo de la ocupación militar de Haití por los "marines" estadounidenses, desde 1915 hasta 1934, permita que esos temores cobren fuerza, considero necesario que la Fuerza de Paz que haya de colaborar con los haitianos en restituir el sistema democrático y en reorganizar las Fuerzas Armadas de ese país para someterlas al Poder Civil, debe estar compuesta por miembros de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, y no de los Estados Unidos. Por ello, he hablado de una Fuerza *Latinoamericana* de Paz. Pero esto no quiere decir que dicha fuerza no tenga el apoyo de los Estados Unidos. Por el contrario, tal apoyo sería indispensable, tanto desde el punto de vista material como moral.

Espero que el recurso a la Fuerza Latinoamericana de Paz no sea necesario. Espero que tengan éxito las negociaciones que dirigirá el ex-Canciller Ramírez Ocampo. Pero si desgraciadamente esas negociaciones no produjeran la solución, entonces, como último recurso —como "ultima ratio"— la Fuerza Latinoamericana de Paz debe ayudar a la mayoría del pueblo haitiano a recuperar la soberanía que en ese pueblo reside, y que actualmente está usurpada por los golpistas y su gobierno de facto.

# Sección archivo

*A los Sacerdotes y Diáconos  
de nuestra Diócesis,  
A los religiosos y religiosas,  
A todos nuestro amados fieles católicos  
y a todos los hombres de buena voluntad,  
Gracia y Paz a todos, de parte de Dios,  
Nuestro Padre y del Señor Jesucristo.*

## Introducción

Hermanos y hermanas: La solemnidad de Cristo Rey, que nos recuerda y nos hace celebrar la suprema victoria del Señor Jesús, que con su muerte y resurrección nos liberó de la esclavitud radical del pecado, es una oportunidad providencial para que tengamos un encuentro personal, vivo, de ojos abiertos y corazón palpitante, con Cristo (cf. Lc. 24,30) y fortalecidos con su Espíritu Santo seamos forjados de una Nicaragua mejor. Cristo Rey está con nosotros, vive en la Iglesia y nos manda ser portadores de esperanza con la potencia de su Amor. Para hacer realidad esta civilización del amor no debemos cerrar los ojos a la problemática que nos rodea; es necesario conocer cada vez mejor la situación de nuestro país, no para quedarnos en meras palabras o lamentaciones, sino para actuar sincansancio, venciendo el mal con el bien, demostrando así nuestro amor a Nicaragua y nuestra fe.

Entre los temas reflexionados con motivo de los trabajos preparatorios del Segundo Concilio Provincial de Nicaragua, el que trata de la "Fe cristiana y compromiso social", nos ha ofrecido interesantes aportes

**74 -Pensamiento Centroamericano**

## Carta Pastoral de los Obispos de Nicaragua

que tenemos presentes al redactar esta carta. Además se sugiere a los Obispos que continúen iluminando la realidad sociopolítica y económica del país, con las enseñanzas de Cristo y del Magisterio de la Iglesia y ejerciendo también la función profética, que implica la siembra del amor y de la verdad del Evangelio y la denuncia de las situaciones de injusticias. En realidad, es éste un aporte que la Iglesia ofrece en la búsqueda del bienestar nacional.

### 1- La nueva realidad de Nicaragua

#### A) *Presencia de Dios*

Es justo y necesario reconocer en los grandes cambios experimentados en el mundo y en las nuevas oportunidades que se presentan a muchos países de la tierra, también a Nicaragua, la presencia amorosa de Dios.

Sin este reconocimiento a la Providencia y Soberanía Divina es sumamente difícil, por

no decir imposible, explicar la ruptura de yugos opresores, que hemos experimentado, y la disolución de ideologías totalitarias que no conducían al desarrollo de la persona humana en su integridad.

En Nicaragua, este cambio dramático y esperanzador puede conducirnos o a la consolidación de una auténtica democracia y por lo tanto a la paz, mediante el desarrollo y el respeto a los derechos humanos; o a la frustración creciente que llevaría a muchos a la desilusión, a la desesperación o a la violencia, lo cual nadie desea.

Es de suma importancia, pues, que no desaprovechemos la oportunidad que tenemos de afianzar un cambio que permita a todos los nicaragüenses una vida digna de su condición humana y el ser sujetos de su propia historia.

Para lograr este objetivo es indispensable conocer mejor nuestra situación actual para superar con la gracia de Dios y nuestro esfuerzo los problemas y dificultades existentes.

#### B) *Problemática de la nueva realidad*

Junto con los grupos conciliares, constatamos, sin pretender ser exhaustivos, entre los problemas de Nicaragua, los siguientes:

a- *Pobreza extrema.* Nos duele profundamente el sufrimiento de

muchísimos nicaragüenses del campo y de las ciudades que viven en una situación de aguda estrechez económica.

La miseria de algunos sectores de la población ha alcanzado niveles sin precedentes en varias décadas. El desempleo ha aumentado grandemente. Los salarios son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de la persona y de la familia.

El hambre y la desnutrición, así como la amenaza de enfermedades mortales, aquejan a muchas familias.

La gravedad de esta situación, unida a la presencia de personas o grupos que, por intereses políticos o económicos, aprovechan los justos reclamos para fomentar el desorden y encender más el odio, es tierra fértil para los disturbios, que lejos de contribuir a la mejoría de los pobres, podrían impedir la reactivación de la economía, alejar las inversiones extranjeras y, eventualmente, sumir al país en un estado tal de conflicto interno, que conducirían al colapso de la actividad económica y del orden social.

*b.- Conflictos sociales.* De especial gravedad es el uso reiterado de la violencia en todas sus formas, como un camino normal, optado al margen de la Ley y de las instituciones o procedimientos establecidos, para el reclamo de un derecho o la obtención de cualquier beneficio.

Se agrava más el problema cuando todo esto es el producto de una incitación irresponsable a la violencia y a la insurrección de parte de quienes tienen posiciones relevantes en la política del país y pregonan, por otra parte, la necesidad del diálogo, de la reconciliación, la paz y la concertación.

Ocupaciones y allanamientos, daños a la propiedad, obstaculización de las vías de comunicación, asonadas e invasiones de tierras se suceden constantemente, causando serios daños a muchos

nicaragüenses y a la economía general del país. Si a esto se agrega la irresponsable y criminal tenencia ilegal de armas de parte de personas o grupos fanatizados, la inseguridad y la zozobra se aumentan por el peligro de que se desemboque en situaciones impredecibles e irreparables.

*c.- La propiedad.* Especialmente sensitivo y causante de serios disturbios es el conflicto sobre la propiedad privada en Nicaragua.

Es escandalosa la generalización de invasiones de tierras, la ocupación ilegal y arbitraria de casas de habitación y de otros edificios y, en general, la usurpación como manera de adquisición de la propiedad, aún cuando ésta pueda hacerse al amparo de leyes muy cuestionables.

A lo largo y ancho del país se escucha un clamor general reclamando tierra. Es el clamor de los injustamente confiscados, de los campesinos y de los excombatientes que esperan el cumplimiento de unas promesas electorales y de otros compromisos posteriores.

*d.- Estado de Derecho.* En diversas oportunidades y en varios documentos nuestros, hemos manifestado nuestro criterio sobre este asunto.

Una vez más expresamos que el Estado de Derecho no basta enunciarlo, es necesario hacerlo realidad.

Si hasta el presente no se ha logrado, se debe, en parte, a que no se tiene un brazo ejecutante que apoye y defienda las decisiones gubernamentales y haga respetar las leyes de la República.

De aquí surge un gobierno que parece incapaz de hacer justicia y darse a respetar. Esta impresión se aumenta cuando se constata que van quedando en la impunidad tantos crímenes y atentados terroristas.

Aparece más lamentable esta situación, cuando se pretende ocultarla con la excusa de actuar así por deseos de conciliación y de paz.

Menos aún ayuda, el que "por la paz" se quiera legitimar o legalizar abusos o despojos cometidos.

El Estado de Derecho se convierte así en una perpetua burla que va minando el Derecho mismo, la confianza en los gobernantes y que sirve de pésimo ejemplo para otros a quienes podría arrastrar a la corrupción y a la delincuencia.

*e.- La corrupción.* Grave pecado es el ostentoso bienestar y derroche de algunos, frente a la pobreza de muchísimos que carecen del mínimo imprescindible para llevar una vida digna del ser humano.

Pecaminosas son también aquellas prácticas, en las que los intereses particulares e injustos se oponen al bien común. Tal es el caso del soborno, en los distintos niveles de la administración pública y privada; el fraude de los "privilegiados", que eluden la justa contribución a las necesidades de la colectividad; la utilización indebida de los fondos públicos para el enriquecimiento personal; la insensibilidad y dureza de corazón ante el dolor y la pobreza ajenos.

Señalamos también la grave situación de pecado en que se encuentran quienes se enriquecen destruyendo a otros seres humanos mediante la droga, el alcoholismo y la prostitución.

No les importa a estos inescrupulosos aumentar su riqueza a costa de la salud física y mental de muchas personas, sobre todo adolescentes y jóvenes, que en muchos casos quedan inutilizados para una vida digna.

Desgraciadamente, algunos medios de comunicación social no ayudan a superar y corregir estas situaciones y errores; muy al contrario, los aumentan con la propaganda y exaltación de la violencia y de la

pomografía (Cf. Carta Pastoral de la CEN, sobre la familia, 21 de nov. 1990, III y IV Parte).

*f.- La paz social.* Si es verdad, como dijo el Papa Pablo VI que "el desarrollo es el nuevo nombre de la paz", también es verdad que en Nicaragua, y en las circunstancias actuales es indispensable alcanzar la paz social como paso previo al desarrollo.

El descuido de la importancia de la paz social a través de una verdadera reconciliación con justicia, haría ineficaz cualquier esfuerzo de reactivación económica.

No podría haber despegue económico sin paz social; no habrá paz social sin reconciliación en justicia y no es posible una reconciliación en justicia sin una transformación profunda del corazón y de la mente, es decir, sin convención (Cf. Lc. 19,-10).

*g.- La democracia.* Creemos que una auténtica democracia es posible solamente en un Estado de Derecho y sobre la base de una auténtica concepción de la persona humana. Decimos esto, porque a veces se confunde la democracia con "los procedimientos democráticos".

No existirá la verdadera democracia si los intereses del pueblo son frustrados al amparo de procedimientos aparentemente democráticos, pero en realidad al servicio de intereses que no son los del pueblo; o bien, los frutos del diálogo abierto son anulados por arreglos privados o secretos.

Es indispensable en la democracia, que la autoridad sea ejercida por quienes fueron elegidos y que las promesas hechas sean cumplidas, ya que no debe evadirse el mandato popular en sus puntos básicos (Cf. Comunicado CEN, 4-6-90; Mensaje CEN, 15-8-90; Orientaciones de la CEN en el período post-electoral, 1-3-90).

"La Iglesia aprecia el sistema democrático en la medida que asegura la participación de los ciudadanos en las

opciones políticas y garantiza a los gobernados la posibilidad de elegir y controlar a sus propios gobernantes, o bien sustituirlos oportunamente de manera pacífica.

Por lo mismo, no puede favorecer la formación de grupos dirigentes restringidos que por intereses particulares o por motivos ideológicos usurpen el poder del Estado". (Centesimus Annus, 46).

## II- Iluminación Pastoral sobre Nicaragua

En cumplimiento de su misión de servicio y fiel al deber de escrutar los signos de los tiempos para iluminar con la Palabra de Dios y la enseñanza del Magisterio las realidades de nuestra Patria, los Obispos de Nicaragua queremos ahora ofrecerles las reflexiones y orientaciones pastorales:

### A) Importancia de la Doctrina Social de la Iglesia.

Ante la compleja situación de Nicaragua, hay que poner especial cuidado en la formación de una conciencia social a todos los niveles y en todos los sectores.

"Cuando aminoran las injusticias y crece dolorosamente la distancia entre los ricos y los pobres, la doctrina social, en forma creativa y abierta a los amplios campos de la presencia en la Iglesia, debe ser preciso instrumento de formación y acción" (Juan Pablo II, Inauguración III Confer. CELAM, 28-1-79).

No hay que perder de vista que del esfuerzo constante e incansable por instaurar una auténtica justicia en un Estado de Derecho, fruto de la colaboración y de la solidaridad de todos los nicaragüenses, dependen además el presente y el futuro del país.

Para que pueda llegarse a una sociedad justa y a un desarrollo integral, creemos que es necesario no dejar a un lado las normas morales y el respeto al hombre. En otras palabras: no se debe pensar y actuar solamente en vista al crecimiento económico y lucro personal.

*a.- Acerca de la propiedad privada.* El derecho de propiedad ha sido reconocido como válido desde los primeros días del cristianismo (Cf. Hch. 5,3-4).

El Magisterio de la Iglesia hasta nuestro días ha sido constante en ese sentido (Cf. Centesimus Annus, 30).

"La propiedad privada o un cierto dominio sobre los bienes externos, aseguran a cada cual una zona absolutamente necesaria de autonomía personal y familiar y deben ser considerados como una ampliación de la libertad humana" (Cent. An., 30).

"El hombre, en efecto, cuando carece de algo que pueda llamar suyo y no tiene posibilidad de ganar para vivir por su propia iniciativa, pasa a depender de la máquina social y de quienes la controlan, lo cual crea dificultades mayores para reconocer su dignidad de persona y entorpece su camino para la constitución de una auténtica comunidad humana" (Cent. An., 13).

Hay que decir, sin embargo, que este derecho natural a la propiedad privada no es un derecho absoluto, ya que "está subordinado al destino primigenio y común de los bienes creados" (Cent. An., 30).

El derecho a la propiedad privada es pues, un derecho natural secundario y por lo tanto relativo, condicionado y subordinado al destino comunitario de los bienes.

A la luz de estas enseñanzas de la Iglesia, se deben evitar los extremos: el de abolir o negar la propiedad privada o considerarla dañina, y con este razonamiento quitar y expropiar indebidamente, y en último caso, robar lo ajeno; el otro extremo sería apegarse de tal manera a las propiedades, que lleguen a ser para la persona, no sólo motivo de endurecimiento y crueldad para con los demás, sino también causa de perdición eterna (Cf. Mt. 6,24; Mc. 10,23; Lc. 18,25).

*b.- Acerca del libre mercado.* En este aspecto y de cara a la realidad específica de Nicaragua, observamos que el libre mercado por sí solo, no puede resolver el problema social de fondo. Una actividad económica libre, meramente individualista, no puede crear ni mantener condiciones de

justicia distributiva y paz social que permitan una convivencia pacífica y ordenada, la cual es a su vez condición para una economía estable y próspera. Mucho menos puede esperarse en forma automática de una economía de mercado, la creación de un sistema social al servicio del hombre conforme a su dignidad de hijo de Dios.

Más aún, en el caso concreto de Nicaragua, nos encontramos con la ausencia de una escala mínima de valores comunes, sin la cual ni siquiera es posible que funciones eficientemente una economía de libre mercado.

Por ejemplo

- La valorización del trabajo individual y el respeto a la dignidad personal del trabajador.
- La disciplina laboral y el cumplimiento del deber en el trabajo como valor personal y no como imposición.
- El respeto a los acuerdos, a la palabra empeñada y a las reglas del juego aceptadas.
- La valorización de la equidad, de la honradez y del cumplimiento del deber.
- La valorización del riesgo, como factor de producción y desarrollo, etc.

"La sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serán suficientes para asegurar el desarrollo... los programas son necesarios para animar, estimular, coordinar y suplir e integrar la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios" (Pop. Prog. 33).

Importantísimo es advertir que: "Existen numerosas realidades humanas que no tienen salida en el mercado. Es un estricto deber de justicia y de verdad, impedir que queden sin satisfacer las necesidades humanas fundamentales y que perezcan los hombres oprimidos por ellas" (Cent. An., 34).

#### B) La recuperación económica.

Estamos conscientes de que no habrá mejoría duradera en el nivel de vida de la mayoría de los nicaragüenses sin una recuperación sostenida de la actividad económica que permita aumentar tanto el empleo como los salarios.

Sabemos igualmente, que los recursos con que cuenta el país para reactivar la

economía son limitados, y eso presenta a los responsables de planificar la economía del país un conflicto que es particularmente doloroso para las mayorías que actualmente están en situación de extrema pobreza.

Sin embargo es nuestro deber señalar actitudes y comportamientos que deben ser superados con la buena voluntad de todos:

a.- *Gastos militares.* Creemos que el nivel actual de gastos militares no es justificable en un país que ya ha sido pacificado internamente y que no tiene conflictos con sus vecinos. Podría, por lo tanto, reducirse el gasto militar a favor de inversiones productivas, de mejoría en los programas sociales, o en aumento de salarios a los más necesitados, o en el sector de la salud y la educación.

b.- *Honorarios elevados.* Los precios y los honorarios que cobran muchas empresas, comerciantes y profesionales independientes y que contrastan con la realidad de nuestra economía, deben orientarse tomando en cuenta el sacrificio que la crisis económica impone a la mayoría de los nicaragüenses que son los pobres.

c.- *Personas pudientes.* Las personas con capital deben tomar en cuenta las necesidades de su patria y administrar su dinero y sus capacidades económicas dentro del país, de tal manera que puedan beneficiar así a sus hermanos más necesitados.

d.- *Acción de gobierno.* Por otra parte, creemos que es positivo el esfuerzo que realiza el gobierno para estabilizar la economía y ponerla en condiciones de funcionar normalmente, de tal manera que a mediano plazo se dé una recuperación económica sana y sostenible. Sin embargo

es oportuno señalar los peligros en un enfoque excesivamente economicista. Por ello afirmamos que junto al mantenimiento de la estabilidad monetaria, es importante orientar todos los esfuerzos y recursos necesarios para una pronta reactivación de la actividad productiva a fin de crear puestos de trabajo para los miles de desempleados.

También es necesario el priorizar las medidas necesarias para incentivar la producción. Sin embargo, un énfasis demasiado exclusivo en incentivar a los productores podría hacer recaer los inevitables costos del reajuste económico en forma desbalanceada sobre los más pobres. Hay que intensificar los esfuerzos para lograr una distribución más equitativa de las cargas sociales y para proveer ayuda y alivio a los más vulnerables.

e.- *Doctrina de la Iglesia.* La moderna economía de empresa comporta, dice el Papa Juan Pablo II, aspectos positivos, cuya raíz es la libertad de la persona que se expresa en el campo económico y en otros campos... sin embargo es preciso descubrir y hacer presentes los riesgos y los problemas relacionados con este tipo de proceso (Cf. Cent. An., 32,33,34).

"El desarrollo no debe ser entendido de manera exclusivamente económica, sino bajo la dimensión humana integral, no se trata solamente de elevar a todos los pueblos al nivel de que gozan los países más ricos, sino de fundar sobre el trabajo solidario una vida más digna, hacer crecer efectivamente la dignidad y la creatividad de toda persona, su capacidad de responder a la propia vocación y por tanto a la llamada de Dios" (Cent. Ann., 29).

f.- *Promoción de la cultura.* Finalmente, habría que decir que para que un sistema económico sea justo, es condición indispensable que propicie el desarrollo y la difusión de la instrucción pública y de la cultura.

#### C- Recuperación moral

"La actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. Por el contrario, supone una seguridad que garantiza la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario

estable y servicios públicos eficientes... la falta de seguridad junto con la corrupción de los poderes públicos y la proliferación de fuentes impropias de enriquecimiento y de beneficios fáciles, basados en actividades ilegales o puramente especulativas, es uno de los principales obstáculos para el desarrollo y para el orden económico" (Cent. An., 48).

a.- *Caridad: deber de todos.* Después de que por varios años el Estado pretendió ser el responsable único y directo de establecer la justicia social sin poderlo lograr, desacreditando, desplazando y aún obstaculizando los esfuerzos que en este sentido hacían múltiples organizaciones privadas y eclesiales, observamos ahora, con tristeza, junto a la bancarota de las instituciones sociales del Estado, la virtual ausencia de similares esfuerzos privados.

Otro tanto sucede a nivel personal, las promesas de un Estado protector y paternalista minaron en los nicaragüenses la responsabilidad por la justicia social y la caridad hacia los pobres. Es urgente devolver esta responsabilidad a los individuos y agrupaciones voluntarias. "De hecho, donde el interés individual es suprimido violentamente queda sustituido por un oneroso y opresivo sistema de control burocrático que esteriliza toda iniciativa y creatividad" (Cent. An. 25).

b.- *Tentación hacia un estado asistencial.* Es de lamentar la pérdida progresiva del espíritu empresarial del nicaragüense y su pérdida del orgullo por el trabajo honrado, para sustituirlos por un "estado asistencial" que reparte los bienes propios o ajenos y que debe satisfacer gratuitamente todas las necesidades y demandas del pueblo.

"En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad... el intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas... con enorme crecimiento de los gastos" (Cent. An. 48).

c.- *Vencer el egoísmo.* Es posible un cambio auténtico y profundo si aceptamos la voz de Cristo que nos urge a respetar y amar a nuestros prójimos; si sabemos renunciar a prácticas de ciego egoísmo; si aprendemos

a ser más solidarios, si se aplican con rigor las normas de la justicia social que proclaman la Iglesia, si se abre paso en los responsables de los pueblos un creciente sentido de justicia distributiva de las cargas y deberes entre los diversos sectores de la sociedad; y si cada pueblo pudiera afrontar sus problemas en un clima de diálogo sincero, sin interferencia ajenas" (Juan Pablo II, a los Obispos de Costa Rica, 2, 3, 83).

Nicaragua tiene capacidad para lograr el desarrollo y un estado de vida más digno para sus hijos. Debemos trabajar con decisión y organizadamente todos juntos, los diversos sectores del país, con este objetivo.

Es necesario vencer la tentación de querer tener siempre más a cualquier costo. No olvidemos que toda sociedad si no quiere ser destruida desde dentro, debe establecer un orden social justo, a través de los medios cívicos y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de todo hombre.

d.- *Medios de comunicación.* Hacemos un llamado a los medios de comunicación social, a jugar un papel responsable, ayudando a Nicaragua a salir hacia adelante en la construcción de la paz duradera y estable, así como al bienestar de la familia nicaragüense.

Quienes propician una escalada progresiva de inmoralidad, pornografía y violencia, deben detenerse a pensar en la enorme responsabilidad que adquieren destruyendo las bases morales y religiosas de un pueblo que como el nicaragüense es mayoritariamente cristiano y católico. A los propietarios de estos medios habrá que decirles con caridad y claridad que no están exentos de grave pecado ante Dios, al permitir y propiciar, sólo por ganar dinero o por un mal entendido concepto de libertad

de expresión, publicaciones o programas corruptores por su contenido de odio o pornografía.

A los padres de familia y responsables de la educación de los niños les pedimos que controlen amorosamente y con cuidado el acceso a los medios de comunicación a sus hijos.

Igualmente queremos hacer un llamado a los empresarios cristianos y católicos, a no patrocinar espacios o medios que han optado por la inmoralidad como fuente de atracción y de lucro.

### Conclusión

La solemnidad litúrgica de Cristo Rey nos enseña que el reconocimiento del señorío de Dios conduce al descubrimiento de la realidad del hombre.

Sirviendo a Cristo y confesando que *Jesús es el Señor* (1 Cor. 12,3; Rom. 10,9; Jn. 20, 28), destruimos todo lo que pretende erigirse en absoluto como son los ídolos del dinero, del Estado, del poder, del sexo y aquellos que se esconden en las ideologías totalitarias.

Cristo es el único capaz de romper las cadenas del pecado y sus consecuencias que esclavizan.

El ilumina los caminos de superación que debe recorrer nuestra patria, para que la situación de los nicaragüenses sea cada vez más digna.

Jesucristo, que no vino a ser servido sino a servir (Mc. 10, 45), nos enseña y fortalece con su Espíritu para que todos unidos seamos artífices de nuestra elevación.

Y en el Reino de Cristo, Reino de verdad y de vida, de santidad y de gracia, Reino de justicia, amor y paz, todos nos reconocemos hermanos con la misma dignidad y valor ante El, hijos del mismo Padre del cielo y, por lo tanto, convencidos de que no debemos despreciar o maltratar a ningún

semejante, sino al contrario, debemos ayudar a servir al otro, en primer lugar al más abandonado y más pobre.

Y si sentimos que la conciencia de pecado nos oprime, busquemos a aquel que tiene poder de perdonar los pecados (Cf. Lc. 5,24) busquémoslo en la Iglesia y busquémoslo por medio de María, la Purísima que es nuestra Madre. Ella sabe despertar en sus hijos la esperanza de la enmienda y de la perseverancia en el bien. Ella nos obtiene la gracia de la verdadera libertad que Cristo nos ha alcanzado (Cf. Gál. 5,1).

Que la gracia de Cristo, el Rey de los reyes de la tierra, el que nos ama (Cf. Ap. 1,5-6), nos asista para celebrar con fe y entusiasmo las fiestas de su inmaculada Madre y así

nos preparemos también a celebrar el acontecimiento trascendental y de gracia que es el Segundo Concilio Provincial de Nicaragua, en el año 1992, que nosotros declaramos para la Iglesia en Nicaragua: Año del Concilio.

*¡Cristo vence, Cristo reina, Cristo impera ven Señor Jesús! (Ap.22,20).*

Dado en Managua, a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y uno, Fiesta de Cristo Rey.

+Card. Miguel Obando B.

Arzobispo de Managua  
Vice-Presidente de la C.E.N.

+Mons. Leopoldo Brenes S.

Obispo electo de Matagalpa

Secretario de la C.E.N.

+Mons. Julian Barni

Obispo Emérito de León  
Responsable de los Religiosos.

+Mons. Leovigildo López F.

Obispo de Granada.

+Mons. Pablo Antonio Vega

Obispo de Jugalpa.

+Mons. Bosco Vivas Robelo  
Obispo de León  
Presidente de la C.E.N.

+Mons. Juan Abelardo Mata G.  
Obispo de Estell  
Secretario de la C.E.N.

+Mons. Salvador Schläfer  
Obispo de Bluefields

+Mons. Pablo Schmitz  
Obispo Auxiliar de Bluefields

+Mons. Pedro L. Vilchez  
Obispo de Jinotega

Queridos compatriotas, conciudadanos: forzado por la situación creada por la formación de la Comunidad de Estados Independientes, ceso mi actividad en el cargo de presidente de la URSS.

Tomo esta decisión por razones de principio.

He abogado consecuentemente por la independencia de los pueblos; por la soberanía de las repúblicas, pero, simultáneamente, por la preservación del Estado y la integridad del país.

Los acontecimientos siguieron otro camino, predominó el rumbo hacia el desmembramiento del país y la desintegración del Estado, con lo que no me puedo conformar.

Tampoco después de la reunión de Alma Ata y de las decisiones allí adoptadas he cambiado mi posición; además, estoy convencido de que decisiones de tamaña envergadura debían aprobarse mediante la expresión de la voluntad popular.

No obstante, haré todo lo que esté a mi alcance para que los acuerdos allí firmados conduzcan a la concordia real en la sociedad, faciliten la salida de la crisis y el proceso de reformas.

Al hablar con ustedes por última vez en calidad de presidente de la URSS, considero necesario expresar mi valoración del camino recorrido desde 1985. Más aún, que al respecto no faltan juicios contradictorios, superficiales y subjetivos.

El destino dispuso que cuando yo me vi al frente del Estado ya estaba claro que el país no marchaba bien.

## Discurso de despedida de Gorbachov

Tenemos mucho de todo: tierra, petróleo, gas, carbón, metales preciosos, otras riquezas naturales, y tampoco Dios nos ofendió en cuanto a inteligencia y talentos, pero vivimos bastante peor que los países desarrollados, nos atrasamos cada vez más respecto a ellos.

La causa ya se veía: la sociedad se asfixiaba en las tenazas del sistema de autoritarismo burocrático.

Condenado a servir a la ideología y a cargar el horrible fardo del armamentismo, estaba al borde de sus posibilidades.

Todos los intentos de reformas parciales —no fueron pocos— terminaban en fracaso uno tras otro.

El país perdía perspectiva. Así no se podía seguir viviendo. Se necesitaba cambiar todo de modo cardinal.

Por eso es que ni una sola vez llegué a lamentar no haber aprovechado el cargo de secretario general para limitarme a "reinar" unos años.

Lo considero irresponsable y amoral. Era consciente de que iniciar reformas de tamaña envergadura y en una sociedad como la nuestra era una tarea difícilísima y hasta peligrosa. Pero incluso hoy sigo convencido del acierto histórico de las reformas democráticas que comenzaron en la primavera de 1985.

El proceso de renovación del país y de cambios radicales en la comunidad mundial resultó ser mucho más complicado de lo que se podía suponer. Sin embargo, lo hecho debe ser valorado dignamente.

La sociedad recibió la libertad, se manumitió política y espiritualmente, y ésta es la principal conquista, no valorada debidamente porque aun no hemos aprendido a aprovecharla.

No obstante, se realizó una labor de trascendencia histórica. Ha sido liquidado el sistema totalitario que había privado al país la posibilidad de convertirse desde hace tiempo en próspero y floreciente.

Se abrió camino a las transformaciones democráticas. Se hicieron realidad las elecciones libres, la libertad de prensa, la libertad de conciencia, organismos de poder representativos y el pluripartidismo.

Los derechos humanos han sido reconocidos como principio máximo. Comenzó el avance hacia una economía mixta, se consolida la igualdad de todas las formas de propiedad.

En el marco de la reforma agraria comenzó el renacimiento del campesinado, aparecieron las

**Pensamiento Centroamericano- 79**

granjas privadas, millones de hectáreas se entregan a habitantes rurales y urbanos, ha sido legalizada la libertad económica del productor, comenzaron a cobrar fuerzas los empresarios libres, las sociedades de accionistas y la privatización.

Al girar la economía hacia el libre mercado es importante tener presente que este viraje se hace en aras del hombre. En estos difíciles tiempos todo debe hacerse para su protección social, especialmente de los ancianos y niños.

Vivimos en un nuevo mundo: hemos acabado con la "guerra fría", detenido la carrera armamentista y la demente militarización del país, que desfiguró nuestra economía, la conciencia y la moral sociales, fue disipada la amenaza de guerra mundial.

Una vez más quiero subrayar que en el período transitorio por mi parte hice todo lo posible para mantener un control eficaz de los armamentos nucleares.

Nos hemos abierto hacia el mundo, hemos renunciado a la intromisión en asuntos ajenos, al empleo de tropas fuera del país.

Nos respondieron con confianza, solidaridad y respeto. Nos hemos convertido en uno de los principales pilares de la transformación de la civilización contemporánea sobre los principios pacíficos y democráticos.

Pueblos y naciones recibieron una auténtica libertad de opción para elegir las vías de autodeterminación.

La búsqueda de una reforma democrática de nuestro estado multinacional nos llevaron al

umbral de la firma de un nuevo Tratado de la Unión.

Todos estos cambios requirieron una gran tensión, se desarrollaron en medio de una aguda lucha contra la creciente resistencia de las fuerzas del pasado, de lo obsoleto, de lo reaccionario: de las antiguas estructuras de partido y Estado, así como del aparato económico y también de nuestras propias costumbres, prejuicios ideológicos y la psicología igualitaria y parasitaria.

También chocaban contra nuestra intransigencia, el bajo nivel de cultura política y el temor a los cambios. Por eso perdimos mucho tiempo. El viejo sistema se derrumbó antes de que empezase a funcionar el nuevo.

Y la crisis de la sociedad se agravó aún más. Conozco el descontento por la actual difícil situación, las agudas críticas de las autoridades de todos los niveles y también de mi actividad personal.

Pero quiero volver a subrayar una vez más que los cambios cardinales en un país enorme y con semejante herencia no pueden realizarse sin sacrificios, sin dificultades y conmociones.

El golpe de Estado de agosto llevó al límite la crisis social. Lo más funesto de esta crisis es la desintegración del Estado.

Hoy me preocupa que nuestra gente pierda la ciudadanía de un gran país: las consecuencias podrían resultar muy graves para todos.

Me parece de vital importancia conservar las conquistas democráticas en los últimos años.

Han sido fruto de sufrimientos a lo largo de toda nuestra historia. No se puede renunciar a ellas en ninguna circunstancia y bajo ningún pretexto.

De lo contrario, todas las esperanzas en un futuro mejor se verán enterradas. Lo digo con toda honradez y franqueza.

Es mi deber moral. Hoy quiero expresar mi agradecimiento a todos los ciudadanos que apoyaron la política de renovación del país, que se sumaron a la aplicación de las reformas democráticas.

Estoy agradecido a estadistas, políticos y líderes sociales, a millones de personas en el extranjero, a todos aquellos que entendieron nuestros objetivos, que los apoyaron y fueron a nuestro encuentro para cooperar con nosotros de modo sincero.

Abandono mi cargo con preocupación. Pero también con la esperanza, con la fe en vosotros, en vuestra sabiduría y fuerza de espíritu.

Somos herederos de una gran civilización, y ahora depende de todos y de cada uno que renazca en una nueva vida, moderna y digna.

Quiero agradecer de todo corazón a aquellos que todos estos años estuvieron conmigo en la lucha por una causa justa.

Seguro que algunos errores se podrían evitar, mucho se pudo hacer mejor, pero estoy convencido de que tarde o temprano nuestros esfuerzos comunes darán sus frutos: nuestros pueblos vivirán en una sociedad próspera y democrática.

Les deseo todo lo mejor.

El gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), declaran que han alcanzado acuerdos definitivos, que unidos a los anteriores suscritos en San José, México y Nueva York, culminan las negociaciones sobre todos los temas sustantivos de la agenda de Caracas y de la negociación comprimida de Nueva York, su ejecución pondrá término definitivo al conflicto armado salvadoreño.

Se ha alcanzado igualmente un acuerdo sobre todos los aspectos técnico-militares de la separación y el cese del enfrentamiento armado, que comprende el fin de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país.

Se ha fijado el día 5 de enero de 1992 para una nueva reunión entre las partes a fin de negociar

## Acta de Nueva York

el calendario de ejecución de los acuerdos y la modalidad del fin de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país.

Dichas negociaciones deberán arrojar resultado positivo a más tardar el día 10 de enero de 1992. De no ser así, las partes se comprometen a aceptar la fórmula que sobre los asuntos pendientes les presentará el Secretario General de las Naciones Unidas, a más tardar el 14 de enero de 1992. Los acuerdos finales de paz serán suscritos en la ciudad de México el 16 de enero de 1992.

Las partes se comprometen a mantener la atmósfera necesaria para continuar y profundizar las decisiones unilaterales que han tomado para evitar toda actividad militar.

Nueva York, 31 de diciembre de 1991.

En representación del gobierno de El Salvador:

Oscar Santamaría  
Mauricio Ernesto Vargas  
David Escobar Galindo  
Juan Martínez Varela  
Abelardo Torres  
Rafael Hernán Contreras

En representación del FMLN:

Schafik Handal  
Francisco Jovel  
Salvador Sánchez Ceren  
Eduardo Sancho  
Joaquín Villalobos

En representación del Secretario Gral. de la ONU  
Alvaro de Soto

---

# Publicaciones recientes de Libro Libre

## Clásicos centroamericanos

Viquez, Pío. *Política, Viajes, Semblanzas*. Selección e introducción de Carlos Meléndez. 1990, 332 págs. \$6.00

## Clásicos de la democracia

Jefferson, Thomas. *De Tolerancia y Libertad*. Selección e introducción de Saúl K. Padover. 1990, 248 págs. \$6.30

Lincoln, Abraham. *De Unión, Derecho y Libertad*. Selección e introducción de Carlos Meléndez. 1990, 320 págs. \$6.50

## Democracia hoy

Alvarez González, Francisco. *Camino de Sensatez*. 1990, 176 págs. \$6.00

Harrison, Lawrence. *El Subdesarrollo es un Estado de la Mente*. 1991, 292 págs. \$8.00

Molnar, Thomas. *La Autoridad y sus Enemigos*. 1990, 180 págs. \$5.00

Novak, Michael. *Personas Libres y Bien Común*. 1991, 296 págs. \$10.00

Pérez de Antón, Francisco. *Ética de la libertad*. 1991, 216 págs. \$8.00

Weigel, George et al., *Retos Contemporáneos. Reflexiones desde el realismo bíblico de la tradición católica*. 1990, 272 págs. \$6.75

## Económica

Alvarado Barrios, Enrique. *Control Estratégico. Un Marco Conceptual para Empresarios y Administradores*. (2ª edición), 1990, 192 págs. \$10.80

Artavia Loría, Roberto / Felton, Edward L. *Agroindustria en Centro América. Respuesta al cambio*. 1990, 364 págs. \$10.15

Lindenberg, Marc / Ramírez, Noel. *Procesos de Ajuste en Países en Desarrollo. Dimensión Política y Económica*. (2ª edición), 1991, 416 págs. \$20.00

Marín, Nicolás / Ketelhöhn, Werner. *Inversiones Estratégicas. Un Enfoque Multidimensional*. (4ª edición), 1991, 288 págs. \$13.00

## Hombre y Dios

Anitua, Santiago de. *La Buena Nueva del Apocalipsis*. 1990, 428 págs. \$6.25

Anitua, Santiago de. *La Resurrección de Lázaro. Reflexiones sobre la enfermedad y la muerte cristianas*. 1990, 372 págs. \$5.20

Juan Pablo II. *Encíclicas y otros Documentos, Vol. II* (2ª edición), 1990, 288 págs. \$4.35

Juan Pablo II. *Encíclicas y otros Documentos, Vol. IV* 1991, 480 págs. \$5.75

Novak, Michael. *¿En verdad liberará? Reflexiones sobre teología de la liberación*. 1990, 368 págs. \$7.25

## Jurídica

Salazar Cambronero, Roxana. *Legislación y Ecología en Costa Rica*. 1991, 240 págs. \$6.10

## Literaria

Cuadra, Pablo Antonio. *Teatro: El coro y la máscara. Tres obras escénicas*. (Obra poética completa, tomo IX.) 1991, 80 págs. \$4.35

## Raíces

Guier, Jorge Enrique. *Derecho Precolombino*. 1991, 280 págs. \$10.00

Incer, Jaime (comp.). *Crónicas de Viajeros. Nicaragua, Vol. 1*. 1990, 276 págs. \$6.50

Incer, Jaime. *Nicaragua: Viajes, Rutas y Encuentros (1502-1838)*. 1990, 640 págs. \$6.50

## Cuadernos del hombre libre

Zavala Cuadra, Xavier. *El Sentido Cristiano de la Educación*. 1990, 24 págs. \$1.05

## De próxima aparición

Hayek, Friedrich A. *Sobre la libertad*. Selección e introducción de Rigoberto Juárez-Paz, 392 páginas.

Estos precios no incluyen flete

Francisco Pérez de Antón

# ÉTICA de la Libertad



He aquí un libro de inestimable valor para empresarios y todos aquellos que deseen profundizar en el tipo de moral por la que debe regirse una sociedad libre. Una obra en la que se nos ofrece, con sencillez y erudición, las bases para fundar una auténtica *Ética de la libertad*.

Adquéralo en las principales librerías o con su distribuidor más cercano; o solicítelo a *Asociación Libro Libre*, apartado postal 1154-1250, teléfono 28 23 33, fax 28 60 28, Escazú, Costa Rica. (Precio \$8, no incluye flete).